



2015

La migration  
en chiffres  
et en droits



Centre fédéral Migration



**2015**

**La migration  
en chiffres  
et en droits**



# Table des matières

<b>Myria est né : que le débat migratoire commence !</b> .....	<b>6</b>
--	----------

## Chapitre 1

<b>Myria, né le 15 mars 2014</b> .....	<b>9</b>
--	----------

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>10</b>
<b>2. APERÇU GÉNÉRAL</b> .....	<b>11</b>
2.1.   Organigramme.....	11
2.2.   Composition du conseil d'administration .....	11
2.3.   Soutien du service de gestion interne du Centre interfédéral pour l'égalité des chances.....	12
2.4.   Bilan et Compte de résultat .....	13
<b>3. MISSIONS ET ACTIVITÉS EN 2014 ET 2015</b> .....	<b>14</b>
3.1.   Analyse des flux migratoires.....	14
3.2.   Protection des droits fondamentaux des étrangers.....	15
3.3.   Lutte contre la traite et le trafic des êtres humains.....	16
<b>4. MYRIA EN RÉSEAU</b> .....	<b>17</b>
4.1.   Liens de collaboration nationaux .....	17
4.2.   Liens de collaboration internationaux .....	17

## Chapitre 2

<b>Migration en Belgique : données statistiques</b> .....	<b>19</b>
---	-----------

<b>1. EFFECTIFS ET MOUVEMENTS</b> .....	<b>20</b>
1.1.   Les flux migratoires depuis et vers la Belgique .....	20
1.2.   La population étrangère en Belgique (stocks) .....	32
<b>2.  FOCUS : DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS, UNE ROUTE LONGUE ET SINUEUSE VERS L'EMPLOI</b> .....	<b>38</b>

## Chapitre 3

<b>Accès au territoire</b> .....	<b>43</b>
----------------------------------	-----------

<b>1. CHIFFRES</b> .....	<b>44</b>
1.1.   Les données sur les visas : une source pour comprendre les migrations.....	44
1.2.   Caractéristiques des personnes à qui un visa a été délivré.....	45
1.3.   Différents taux de refus de visa selon le motif de la demande et l'origine des demandeurs .....	47

<b>2.</b>	<b>ÉVOLUTIONS RÉCENTES .....</b>	<b>51</b>
2.1.	Refolements illégaux aux frontières extérieures de l'Union européenne.....	53
2.2.	Un règlement européen fixe les règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures .....	53
2.3.	Opérations de sauvetage en mer .....	54
2.4.	Mos Maiorum .....	55
2.5.	Suivi du Smart Borders Package .....	56
<b>3.</b>	<b> FOCUS : LES VISAS DE COURT SÉJOUR POUR VISITE FAMILIALE .....</b>	<b>60</b>

## Chapitre 4

### Protection internationale et apatridie ..... 63

<b>1.</b>	<b>CHIFFRES .....</b>	<b>64</b>
1.1.	Légère reprise du nombre de demandeurs d'asile en Belgique .....	64
1.2.	La liste des pays d'origine sûrs mise à jour .....	68
1.3.	Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire.....	69
1.4.	Dublin III : que disent les statistiques ? .....	71
1.5.	Accueil .....	74
<b>2.</b>	<b>ÉVOLUTIONS RÉCENTES .....</b>	<b>75</b>
2.1.	Asile .....	75
2.2.	Accueil .....	80
2.3.	Apatridie.....	83
2.4.	Mineurs étrangers non accompagnés (MENA) .....	86
2.5.	Séjour médical .....	88
<b>3.</b>	<b> FOCUS : L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LA PROCÉDURE DUBLIN III .....</b>	<b>90</b>
3.1.	Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA).....	92
3.2.	Les familles avec enfants.....	93

## Chapitre 5

### Droit de vivre en famille ..... 97

<b>1.</b>	<b>CHIFFRES .....</b>	<b>98</b>
1.1.	Appréhender le regroupement familial à partir de différentes sources de données .....	98
1.2.	Les visas pour regroupement familial .....	98
1.3.	Le regroupement familial à travers les chiffres sur les premiers titres de séjour .....	102
<b>2.</b>	<b>ÉVOLUTIONS RÉCENTES .....</b>	<b>106</b>
2.1.	Au niveau européen .....	106
2.2.	Au niveau belge.....	108
<b>3.</b>	<b> FOCUS : L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT ET SON DROIT DE VIVRE EN FAMILLE .....</b>	<b>110</b>
3.1.	Introduction .....	110
3.2.	25 ans de Convention relative aux droits de l'enfant et nouveau mécanisme de contrôle .....	111
3.3.	La nécessaire prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans les procédures de regroupement familial .....	111
3.4.	Conclusion .....	114

## Chapitre 6

### Libre circulation et migration économique ..... 115

<b>1. CHIFFRES</b> .....	<b>116</b>
1.1.   Les titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers pour des raisons liées à des activités rémunérées.....	116
1.2.   Le travail salarié.....	119
1.3.   Le travail indépendant.....	122
1.4.   Autres statuts liés à une activité professionnelle.....	124
<b>2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES</b> .....	<b>126</b>
2.1.   Libre circulation des citoyens de l'UE.....	126
2.2.   Migration économique des ressortissants de pays tiers.....	130
2.3.   La récupération des arriérés de salaire des travailleurs en situation irrégulière.....	133
<b>3.  FOCUS : SOUTENIR LA LIBRE CIRCULATION PAR LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT</b> .....	<b>134</b>
Introduction.....	134
3.1.   Une fracture entre le droit et son application effective.....	134
3.2.   Les aspects de la libre circulation qui sont visés.....	135
3.3.   Des garanties procédurales.....	135
3.4.   Un organisme indépendant spécialisé.....	135
3.5.   Organiser le dialogue, l'accès et la diffusion d'informations.....	136
3.6.   L'expérience et l'expertise de Myria, le Centre fédéral Migration.....	136

## Chapitre 7

### Migrations pour motifs d'études ..... 137

<b>1. CHIFFRES</b> .....	<b>138</b>
1.1.   Les arrivées d'étudiants restent stables ( <i>flux</i> ).....	138
1.2.   Le nombre de ressortissants de pays tiers présents pour raisons d'études reste également stable ( <i>stocks</i> ).....	139
<b>2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES</b> .....	<b>139</b>
2.1.   Au niveau européen.....	139
2.2.   Au niveau belge.....	140

## Chapitre 8

### Régularisation de séjour ..... 141

<b>1. CHIFFRES</b> .....	<b>142</b>
Introduction.....	142
1.1.   Faible nombre de demandes de régularisation : des chiffres inédits.....	142
1.2.   Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales en chute libre.....	143
<b>2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES</b> .....	<b>146</b>
2.1.   Procédure de régularisation humanitaire.....	146
2.2.   L'obligation de motivation des décisions de régularisation humanitaire.....	147
2.3.   Les demandes introduites par des étrangers soumis à une interdiction d'entrée.....	147

2.4.	Ancrer des critères clairs de régularisation dans le Code de l'immigration.....	148
2.5.	Une marge discrétionnaire uniquement pour régulariser les situations exceptionnelles ou imprévues....	150

## Chapitre 9

### Retour, détention et éloignement..... 151

<b>1. CHIFFRES .....</b>	<b>152</b>
Introduction .....	152
1.1.   Les retours volontaires toujours en baisse en 2014.....	154
1.2.   Les éloignements.....	155
<b>2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES .....</b>	<b>159</b>
2.1.   Évolutions au niveau européen .....	159
2.2.   Évolutions au niveau belge .....	161
<b>3.  FOCUS : L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LE PROCESSUS DE RETOUR .....</b>	<b>172</b>
Introduction .....	172
3.1.   Prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant : une obligation légale nationale et internationale.....	172
3.2.   L'intérêt supérieur de l'enfant dans le processus de retour, de détention et d'éloignement : la pratique actuelle .....	173
3.3.   Conclusion .....	177

## Chapitre 10

### Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux ..... 181

<b>1. CHIFFRES .....</b>	<b>182</b>
1.1.   Le nombre de dossiers introduits au CCE diminue mais l'arriéré augmente.....	182
1.2.   Un arriéré qui augmente les délais de traitement.....	184
1.3.   Les recours en extrême urgence .....	185
<b>2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES .....</b>	<b>185</b>
2.1.   Droit à l'aide juridique : une réforme en profondeur en vue .....	186
2.2.   Un recours effectif dans le contentieux belge en matière d'asile et de migration .....	187
<b>3. FOCUS : LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU.....</b>	<b>193</b>
Introduction .....	193
3.1.   Le cadre juridique européen.....	193
3.2.   Le cadre juridique belge .....	196

## Chapitre 11

### Différence de traitement : droits économiques et sociaux ..... 201

<b>1. ÉVOLUTIONS RÉCENTES .....</b>	<b>202</b>
1.1.   Évolutions au niveau européen .....	202
1.2.   Évolutions au niveau belge .....	204

<b>2.</b>	<b>FOCUS : LA PROBLÉMATIQUE DES INSCRIPTIONS ET LA RADIATION D'OFFICE</b>	<b>211</b>
2.1.	Les registres de la population	212
2.2.	L'inscription à la commune	212
2.3.	Le contrôle de résidence	212
2.4.	La radiation d'office	214
2.5.	La réinscription	214
2.6.	Les conséquences de la radiation d'office	215
2.7.	Litiges	215
2.8.	Recommandations et réflexions de Myria	216

## Chapitre 12

### Nationalité ..... 219

<b>1.</b>	<b>CHIFFRES</b>	<b>220</b>
1.1.	Évolutions au niveau européen	220
1.2.	Évolutions belges	220
<b>2.</b>	<b>ÉVOLUTIONS RÉCENTES</b>	<b>228</b>
2.1.	L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014	228
2.2.	Réforme du Code de la nationalité belge : plus de deux ans d'expérience	229

## Annexes

<b>ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS</b>	<b>230</b>
<b>ANNEXE 2 : RAPPEL DE NOS RECOMMANDATIONS EMBLÉMATIQUES</b>	<b>234</b>
<b>ANNEXE 3 : TENIR COMPTE DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT : LA CHECK-LIST DE MYRIA POUR ÉVITER LES OUBLIS</b>	<b>235</b>

# MYRIA EST NÉ : QUE LE DÉBAT MIGRATOIRE COMMENCE !

En octobre 2014, le photographe José Palazón a pris un cliché qui fera le tour du monde. Pris au sein de l'enclave espagnole de Melilla, au Maroc, on y voit une jeune femme sur un terrain de golf paradisiaque se concentrer sur son *swing*. Au fond de l'image, on distingue une grappe de migrants perchés sur des clôtures hautes comme une maison, face à la police, piégés et à cheval entre Afrique et Europe. Tel est le contraste dévastateur d'une réalité migratoire qui s'invite en Europe jusque sur les clôtures de ses jardins d'insouciance, et dont la crue réalité ne traverse que rarement les écrans pour frapper les consciences.

Car la migration n'est pas davantage freinée par les clôtures que par les mers, avec des résultats tragiques. D'après les chiffres du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'année 2014 fut la plus meurtrière de toute l'histoire de la mer Méditerranée, avec 3.500 personnes disparues, dont la plupart fuyaient les conflits et persécutions en Syrie, Erythrée et Irak<sup>1</sup>. L'année 2015, elle aussi, est marquée par une série de naufrages qui ont particulièrement touché l'opinion publique et provoqué une réunion extraordinaire du Conseil européen en avril. 2014 et 2015 resteront des années particulièrement sombres en termes de déplacements de population : les conflits au Moyen Orient, en Ukraine ou en Afrique ont jeté sur les routes des millions de personnes. Plus que jamais, la migration est en passe de devenir l'un des sujets majeurs des politiques nationales et internationales. Parce que les hommes et les femmes continueront à se mouvoir sur la planète, comme ils l'ont toujours fait, tant que des conflits enverront sur les routes des réfugiés ; tant que de trop grandes différences de niveau de vie sépareront le Nord et le Sud ; tant que qui que ce soit aura des raisons de vouloir mieux vivre ou tout simplement de survivre. Nous, Européens sédentaires, pouvons faire comme si cette réalité n'existait pas ou comme s'il était possible de la résoudre seulement administrativement, par exemple avec 600 places en centres fermés ou avec une taxe se voulant dissuasive. Ou bien nous pouvons choisir de voir la réalité telle qu'elle est et de prendre la question migratoire au sérieux, c'est-à-dire dans toutes ses facettes.

## *Myria : indépendance, ouverture, dialogue*

Le 15 mars 2014, un nouvel acteur public est né : le Centre fédéral Migration, qui se nomme à présent Myria. Il est, avec le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, héritier de l'ex-Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Il exerce depuis lors directement, et en toute indépendance, ses trois missions légales : informer les autorités sur les flux migratoires, veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Le présent rapport participe à l'accomplissement des deux premières missions. Le rapport annuel de Myria sur la traite et le trafic des êtres humains paraît en octobre.

L'émergence d'un organisme public autonome dédié à des sujets aussi sensibles est le fruit d'une longue évolution, en forme de prise de conscience progressive. Depuis la fermeture des frontières à la migration de travail en 1974, l'immigration a d'abord été perçue par les autorités comme un phénomène à endiguer, et non comme une réalité à gérer. Le manque de proactivité des pouvoirs publics en la matière est patent. Les lois sur les étrangers des années 80 ne visaient pas à gérer les flux migratoires. Longtemps, les matières dévolues aux étrangers ou à la protection internationale dépendaient des ministres de la Justice ou de l'Intérieur. Ce n'est que depuis mars 2008 que le gouvernement fédéral compte un membre du gouvernement spécifiquement en charge des matières d'asile et de la migration. La question migratoire en tant que telle est donc, peu à peu, en train de prendre de la consistance politique.

Après avoir développé depuis 2003 son expertise en tant que département du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Centre fédéral Migration est désormais un acteur à part entière, disposant d'une véritable indépendance. Cela complète le paysage institutionnel belge en matière de droits fondamentaux et offre à la Belgique une place pionnière en expertise de la migration et de la traite et du trafic des êtres humains. Indépendant, Myria n'est ni une administration, ni une ONG. Il doit exercer ses missions dans un esprit de dialogue avec tous les acteurs politiques, institutionnels et académiques, ou avec la société civile : ses prises de position sont autonomes tant vis-à-vis des autorités que de tout lobby. Son seul gouvernail est le respect de ses trois missions. Cela l'amènera tantôt à travailler avec les autorités et à leur offrir ses services pour faire progresser ses objectifs ; cela l'amènera tantôt à critiquer l'action

**Malgré la sensibilité du sujet au sein de l'opinion publique, le gouvernement et le législateur ont accepté l'idée qu'un acteur public indépendant puisse bénéficier d'une vaste liberté de parole en matière migratoire.**

<sup>1</sup> Voir chap. 3, Accès au territoire : Évolutions récentes.

des pouvoirs publics, en particulier lorsque les droits fondamentaux des étrangers lui paraîtront menacés. Malgré la sensibilité du sujet au sein de l'opinion publique, le gouvernement et le législateur ont accepté l'idée qu'un acteur public indépendant puisse bénéficier d'une vaste liberté de parole en matière migratoire – cela doit être souligné. Utiliser cette parole avec force et à bon escient est le meilleur hommage à rendre à cet effort et à ce pari.

### *Migration en chiffres : mieux prendre en compte les motifs*

Chaque année, nous publierons le présent rapport « La migration en chiffres et en droits ». Chiffres fiables et respect des droits : ces deux missions sont indissociablement liées. Derrière chaque chiffre migratoire il y a un être humain titulaire de droits. De même, toute la réalité ne peut se laisser appréhender par la catégorie du droit, idéalisée et absolutisée, sans pondération par les chiffres et les faits. Un juste équilibre doit être trouvé : un meilleur respect des droits fondamentaux sera permis par une meilleure connaissance de ce dont on parle. La migration est un sujet éminemment complexe, l'un des moins consensuels, où les intérêts sont divergents, où s'entremêlent politique, économie, enjeux de société.

En matière de *chiffres*, on constate qu'en Belgique, l'immigration continue à diminuer, suivant un mouvement amorcé depuis 2012. Les motifs de la migration légale sont toujours ardues à définir avec précision ; si on examine les choses par le biais des premiers titres de séjour, les raisons liées à la famille sont toujours prépondérantes<sup>2</sup> ; ce constat se reflète aussi dans les motifs d'attribution de visas de longue durée<sup>3</sup>. De manière générale, les liens entre migration et travail restent « l'acte manqué » de la politique migratoire. Comme le montre l'étude *Careers*, impulsée et cofinancée par Myria, l'insertion économique des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus est réelle, même si parsemée d'embûches<sup>4</sup>. Mais surtout, le canal migratoire qui permet de venir pour travailler ou étudier est toujours aussi étroit. Le simple fait que l'activité économique soit le motif d'à peine 8% des premiers titres de séjour en 2013 montre l'étendue du chemin pouvant être fait<sup>5</sup> – et ce même si des migrants arrivés par d'autres biais peuvent travailler. Les entraves à la libre circulation, prélude à un marché du travail accompli au sein de l'Union européenne, sont encore si fortes qu'une nouvelle directive (2014/54/UE) a été prise par la Commission en

vue de les éliminer<sup>6</sup>.

### *Migration en droits : faire de l'intérêt de l'enfant une priorité*

En matière de *droits*, le constat empirique le plus frappant est que le 21<sup>ème</sup> siècle devient celui de la multiplication des situations familiales internationales ; le fait qu'un individu doive franchir une ou plusieurs frontières pour rendre visite à sa famille deviendra de plus en plus courant. Il y a là un équilibre difficile à trouver entre le droit fondamental du respect de la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit légitime de l'état de contrôler l'immigration. En particulier, Myria a décidé cette année de mettre en exergue *l'intérêt supérieur de l'enfant*. Ce principe essentiel, protégé par la Constitution et plusieurs textes internationaux comme la Convention internationale des droits de l'enfant, nous semble menacé dans plusieurs domaines : l'application du Règlement Dublin III<sup>7</sup> (mécanisme de répartition des demandeurs d'asile entre les États membres), la situation des mineurs étrangers non-accompagnés, les décisions de refus ou de retrait de séjour, ou encore la possibilité ouverte par le gouvernement de replacer des familles avec enfants mineurs en centres fermés, qui constitue sans conteste l'évolution annoncée la plus préoccupante en matière de droits fondamentaux. Myria recommande vivement que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en compte de manière cardinale dans toutes les politiques migratoires et leur mise en œuvre, et que cela soit inscrit dans le Code de l'immigration que le gouvernement fédéral s'est donné pour ambition de bâtir.

Ce Code de l'immigration, Myria y est par ailleurs favorable. La législation sur les étrangers, de l'avis général, est devenue au fil du temps et des adaptations à la petite semaine un *maelström* dont la complexité ne sert personne – ni les autorités, ni les institutions concernées, ni les étrangers eux-mêmes. Myria tient néanmoins à souligner qu'un tel code ne doit pas viser seulement à rendre les procédures rapides et efficaces du point de vue du pouvoir exécutif ; il doit aussi et surtout permettre de hausser le niveau de garantie des droits fondamentaux. Si l'un est accompli au détriment de l'autre, ce rendez-vous historique aura été manqué. Un projet migratoire dans lequel un migrant s'est investi, s'il aboutit à un refus, est un deuil important, comme en témoignent les risques que certains prennent au péril de leur vie. Ce type de décision, si elle peut certes être légitime de la part des autorités, se doit de respecter toutes les garanties procédurales en matière de droits fondamentaux.

2 Voir chap. 2, Migration en Belgique, données statistiques : figure 8.

3 Voir chap. 3, Accès au territoire : figure 19.

4 Voir chap. 2, Migration en Belgique, données statistiques : Focus : Demandeurs d'asile et réfugiés, une route longue et sinueuse vers l'emploi.

5 Voir chap. 6, Libre circulation et migration économique – Chiffres : tableau 11.

6 Voir chap. 6, Libre circulation et migration économique – Focus : Soutenir la libre circulation par la promotion de l'égalité de traitement.

7 Voir chap. 4, Protection internationale et apatridie – Focus : L'intérêt supérieur de l'enfant dans la procédure Dublin III.

À dire vrai, l'accès aux droits semble faire l'objet d'une pression de plus en plus forte. À l'extérieur d'abord : externalisation du contrôle des frontières externes de l'UE, politiques nationales de délivrance des visas, faible proportion des migrants en mouvement dans le monde qui arrivent jusqu'en Europe ou en Belgique. À l'intérieur ensuite : relèvement du seuil d'accès à la justice et à l'aide juridique, restrictions des conditions matérielles d'accès au séjour, restriction du groupe des bénéficiaires de l'accueil, etc.

### *Oser le débat migratoire*

De manière générale, il nous semble que le temps est venu d'être au rendez-vous que l'époque nous fixe – à tous : politiques, institutions, académiques, médias, associations, ONG, citoyens – en matière migratoire. Il est temps qu'on ne considère plus la migration comme un phénomène désagréable dont il faut gérer les conséquences, mais comme une donnée à utiliser. Il est temps de débattre sereinement de la migration. Il est temps que la politique de la migration devienne davantage qu'une politique des étrangers et qu'une politique de l'asile. Comment organiser la migration demain ? Offrons-nous bien notre juste part de la protection internationale dont doivent bénéficier les victimes d'une actualité internationale particulièrement tourmentée ? N'est-il pas illusoire de vouloir transformer l'Europe en forteresse ? Est-il raisonnable de consacrer plus d'un milliard d'euros pour ficher les empreintes digitales de tous ceux qui veulent y pénétrer<sup>8</sup> ? Ne doit-on pas réfléchir à des canaux migratoires économiques en adéquation avec les motivations des migrants et avec les défis démographiques de nos sociétés ? Comment lutter contre la traite et le trafic des êtres humains sans restreindre le droit de vivre en famille ? L'enfermement des étrangers en séjour irrégulier est-il bien, aujourd'hui, un moyen *juste* au service d'une fin *juste* ?

Par le passé, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a défendu l'idée d'une politique migratoire basée sur des intentions claires (*mission-based*), le respect des droits (*rights-based*), des moyens à leur mesure (*tools-based*) et basée sur des chiffres fiables (*evidence-based*). Nous reprenons à notre compte cette conviction. La question migratoire renvoie *in fine* à celle de notre responsabilité en tant que société. Conditionner une demande de séjour au paiement d'une redevance, faire dépendre l'octroi d'un visa du remboursement des

frais d'un rapatriement antérieur, faire financer les places dans les centres fermés par le fruit des redevances : tout cela peut donner l'impression d'un circuit fermé, comme si le monde des migrants et le monde des autochtones étaient décidément deux réalités différentes, comme si le monde entier ne tournait pas autour de nous.

Or, replié derrière les dérisoires clôtures de Melilla, ce monde existe bel et bien. Plus nous le nierons, plus il finira par se rappeler à nous. Il est temps d'ouvrir la boîte de Pandore, sans populisme ni angélisme, avant qu'elle ne nous explose à la figure. Myria y mettra toute son énergie.

*François De Smet,*

Directeur de Myria

**Il est temps qu'on ne considère plus la migration comme un phénomène désagréable dont il faut gérer les conséquences, mais comme une donnée à utiliser.**

<sup>8</sup> Voir chap. 3, Accès au territoire : Suivi du Smart Borders Package.

A black and white photograph of a person riding a bicycle on a cobblestone street. The person is in silhouette, and the bicycle is also in silhouette. The cobblestones are arranged in a pattern of concentric circles. The person is riding from right to left. The background is a bright, overexposed sky.

# Chapitre 1

## Myria, né le 15 mars 2014

2014 et 2015 sont des années charnières pour le Centre fédéral Migration, désormais connu sous le nom de Myria. Sous l'autorité d'un conseil d'administration nommé par le parlement fédéral, une équipe de 15 personnes assure au jour le jour l'accomplissement des trois missions légales (veiller aux droits fondamentaux des étrangers, analyse des flux migratoires, lutte contre la traite des êtres humains) en toute indépendance. Myria occupe une place inédite dans le paysage institutionnel belge et international.

# 1. INTRODUCTION

Ce rapport est la principale publication annuelle de Myria, le Centre fédéral Migration. Il analyse les faits marquants des mois écoulés au départ de deux de ses trois missions légales : éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires, et veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers. La lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains fait l'objet d'un rapport à part entière, qui sortira en octobre, à l'occasion de la Journée européenne contre la traite des êtres humains.

Vous trouverez dans le présent rapport :

- une analyse des **chiffres** les plus importants relatifs à la migration ;
- les **développements récents** en matière de politique migratoire et de protection des droits fondamentaux ;
- les **recommandations** aux autorités en matière de droits fondamentaux.

En introduction à ces chiffres, analyses et recommandations, par lesquels Myria accomplit une large partie de ses missions légales, vous trouverez quelques données sur Myria lui-même, ses activités au jour le jour et ses évolutions. L'année 2014, en effet, fut marquée par un changement important : le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains existe comme organisme fédéral autonome depuis le 15 mars 2014<sup>9</sup>, succédant au département Migration du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

## Ce qui a changé depuis 2014

Myria est un service public fédéral indépendant, expert en matière d'analyse des flux migratoires, de protection des droits fondamentaux des étrangers et de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Sa mission est de promouvoir, auprès des pouvoirs publics et des citoyens, une meilleure compréhension de ces matières et une approche fondée sur le respect des droits et sur la connaissance. Il exerce cette mission dans une optique de développement collectif et un esprit de dialogue, de collaboration et de respect.

9 Loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains telle que modifiée le 17 août 2013, publiée au Moniteur belge du 5 mars 2014, entrée en vigueur le 15 mars 2014.

Myria est doté d'un budget annuel d'1,5 million d'euros<sup>10</sup>. Il est doté d'un nouveau conseil d'administration, dont les dix membres font également office de représentants fédéraux au sein du conseil d'administration du Centre interfédéral pour l'égalité des chances. Un lien fort subsiste entre ces deux centres qui partagent vingt ans d'histoire commune. En effet, leurs champs de compétence -migration et discrimination- se combinent souvent tant dans le traitement des dossiers individuels que dans le développement des chantiers structurels. La double casquette des membres du conseil d'administration renforce ce lien tout en garantissant leur indépendance.

En 2014, le Centre fédéral Migration – désormais Myria – est également devenu, officiellement, la composante indépendante du mécanisme de Rapporteur National sur la traite des êtres humains, partageant cette fonction avec la Cellule de coordination interdépartementale de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains, qui rapporte au nom de l'État belge. Il s'agit plus d'une consécration que d'une véritable nouveauté, puisque le Centre fédéral Migration était jusque-là Rapporteur National sur la traite des êtres humains de facto.

Enfin, Myria a restructuré son dispositif d'accueil et de traitement des demandes individuelles de manière à combiner, chaque semaine, les rendez-vous individuels avec des moments de permanences téléphoniques.

## Ce qui n'a pas changé depuis 2014

Myria, le Centre fédéral Migration, conserve ses missions, son équipe et ses locaux. Compte tenu de la transformation institutionnelle, le plan stratégique 2011-2013 a été prolongé et c'est lui qui couvre les activités menées en 2014 et en 2015 qui sont présentées plus loin, dans ce document. Le nouveau plan stratégique couvrira donc les années 2016, 2017 et 2018.

10 Ce montant, inscrit dans l'arrêté royal organique de Myria, est supposé garantir l'indépendance d'un Centre fédéral Migration – notamment vis-à-vis des pouvoirs publics. Or Myria doit faire face, depuis la confection du budget fédéral 2015, à une réduction linéaire de 20% sur la moitié de sa dotation, décidée dans le contexte général d'économies demandées aux organismes fédéraux. Non seulement cette mesure dénie la fonction de Myria en l'assimilant à un service public fédéral sous autorité gouvernementale – ce qu'il n'a pas vocation à être – mais en plus, le Centre fédéral Migration est particulièrement maltraité, puisque cette diminution de 20% s'applique globalement, là où les autres organismes fédéraux ne subissent qu'une diminution de 4% sur leurs frais de personnel et de 20% sur leurs frais de fonctionnement. Malgré nos demandes lors de l'ajustement de mars 2015, il n'a jusqu'ici pas été possible de faire corriger cet état de fait. Myria est très préoccupé par une telle diminution de moyens qui lui est infligée en plein décollage, et qui pourra être vue, si la situation n'était pas corrigée, comme une remise en cause de sa capacité d'action et de son indépendance.

Par ailleurs, Myria reste entièrement indépendant dans l'exercice de sa mission, qu'il continue à exercer dans un esprit de dialogue et de collaboration avec les associations, les institutions, les organes et les services qui exécutent des missions similaires ou sont directement impliqués dans l'exécution de cette mission, conformément à sa loi de base.

Enfin, les défis liés à la lutte contre la traite des êtres humains, à l'analyse des flux migratoires et à la défense des droits fondamentaux des étrangers restent au cœur des enjeux nationaux et internationaux de Myria. Ces questions restent à l'avant-plan tant au niveau européen qu'au niveau national : la migration fait plus que jamais tourner le monde.

## 2. APERÇU GÉNÉRAL

### 2.1. | Organigramme

Myria, le Centre fédéral Migration, est géré au premier plan par son conseil d'administration, qui est chargé notamment de déterminer la politique générale du Centre, d'arrêter les comptes, de définir la politique de communication et de décider ou non d'ester en justice.

Le conseil d'administration est chargé d'adopter, sur proposition du directeur :

- un plan stratégique triennal ;
- un plan opérationnel annuel ;
- un plan du personnel et un organigramme ;
- la politique du personnel, de recrutement et de sélection ;
- ainsi que les conditions de salaire et de travail.

C'est le directeur qui assure la gestion journalière et budgétaire, ainsi que l'exécution des décisions du conseil d'administration et la préparation des recommandations. Il rend compte de sa gestion journalière au conseil d'administration et une procédure spécifique lui permet, en cas d'urgence, de prendre des décisions qui s'avèrent nécessaires dans le cadre des missions et du fonctionnement de Myria.

Ce partage des tâches est organisé par l'arrêté royal du 29 juillet 2014 (art.3§ 2), qui fixe le statut organique du

Centre. Il est complété par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'administration du Centre fédéral Migration, publié au Moniteur belge du 18 novembre 2014.

### 2.2. | Composition du conseil d'administration

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme était, jusqu'au mois de mars 2014, administré par un conseil d'administration pluraliste composé de 21 membres et d'un commissaire de gouvernement, nommés par le gouvernement fédéral. Parmi ces membres, sept étaient proposés par les communautés et les régions.

Le nouveau conseil d'administration du Centre fédéral Migration est composé, depuis le 24 avril 2014, de dix membres désignés par le Parlement fédéral. Nommés par arrêté royal, ils siègent également en tant qu'administrateurs fédéraux au sein du Conseil d'administration du Centre interfédéral pour l'égalité des chances, dont les autres membres sont désormais directement nommés par les communautés et les régions. La parité homme-femme et la parité linguistique sont respectées.

Les membres du conseil d'administration du Centre fédéral Migration au 1<sup>er</sup> juillet 2015<sup>11</sup>

Effectifs néerlandophones	Suppléants néerlandophones
Mme Shaireen Aftab Mr Yves Aerts* Mme Els Schelfhout Mr Herman Van Goethem Mr Jogchum Vrielink	Mme Naima Charkaoui  Mme Jacqueline Goegebeur Mr Bernard Hubeau
Effectifs francophones	Suppléants francophones
Mr Louis-Léon Christiaens* Mme Sotieta Ngo Mme Christine Nina Niyonsavye Mme Bernadette Renauld Mr Thierry Delaval	Mme Maïté De Rue Mme Christine Kulakowski Mme Claire Godding Mr Patrick Wautelet

\*Membre suppléant devenu membre effectif suite à une démission, les nouveaux suppléants sont encore à désigner par la Chambre des Représentants.

### 2.3. | Soutien du service de gestion interne du Centre interfédéral pour l'égalité des chances

Le service de gestion interne (service du personnel, logistique et ICT) du Centre interfédéral pour l'égalité des chances offre son expertise en soutien au fonctionnement du Centre fédéral Migration, moyennant facturation des services rendus.

11 [www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/53/ip199.pdf](http://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/53/ip199.pdf), p. 70 & 128.

## 2.4. | Bilan et Compte de résultat

Ci-dessous, une synthèse des principaux chiffres du bilan au 31 décembre 2014 et des comptes de résultats de l'année 2014. Ces comptes ont été approuvés par le Conseil d'administration du Centre le 17 mars 2015 et ont fait l'objet d'un contrôle par le Commissaire-Réviseur.

Les montants repris sont exprimés en milliers d'euros.

<b>Bilan au 31/12/2014 (x 1.000 €)</b>			
<b>Actif</b>	<b>2.443</b>	<b>Passif</b>	<b>2.443</b>
<b>Actifs immobilisés</b>	<b>0</b>	Capital de départ	835
		Résultat cumulé	47
		Provisions	0
<b>Actifs circulants</b>	<b>2.443</b>	<b>Dettes</b>	<b>1.561</b>
Créances commerciales	115	Fournisseurs	1.486
Actifs financiers	138	Dettes sociales	44
Placements de trésorerie	450	Autres dettes	31
Valeurs disponibles	1.740		
<b>Compte de résultats 15/3/2014 – 31/12/2014 (x 1.000 €)</b>			
<b>Produits</b>	<b>1.186</b>	<b>Charges</b>	<b>1.139</b>
Subventions	1.128	Frais de projets	19
Revenus de projets	7	Frais de fonctionnement	434
Revenus divers	51	Frais de personnel	686
Revenus financiers	0		
		<b>Résultat 2014</b>	<b>46</b>

### 3. MISSIONS ET ACTIVITÉS EN 2014 ET 2015

Voici un aperçu des actions menées par Myria en les déclinant selon chacune de ses trois missions.

#### 3.1. | Analyse des flux migratoires

Myria remplit sa mission d'information sur la nature et l'ampleur des flux migratoires par plusieurs publications et rapports annuels, dont certains en collaboration avec des centres de recherche universitaires. Par ailleurs, il organise et participe régulièrement à des journées d'étude et des colloques sur des thématiques liées à la migration. Il est également membre de réseaux internationaux liés à la thématique de la migration.

Myria a établi une convention de partenariat structurel avec le **Centre de recherche en démographie et société (DEMO)** de l'Université Catholique de Louvain (UCL). C'est dans le cadre de ce partenariat qu'est réalisé, annuellement, le *Rapport statistique et démographique* sur la présence d'étrangers en Belgique<sup>12</sup>. C'est également dans ce cadre que l'expertise d'un chercheur spécialisé en démographie est assurée à l'ensemble des collaborateurs de Myria. Ce sont ces données qui nourrissent également le rapport que vous tenez entre vos mains.

Myria et DEMO se sont également associés pour dresser le bilan démographique de 50 années d'immigration marocaine en Belgique. L'étude *Belgique-Maroc : 50 années de migration*<sup>13</sup>, réalisée par Quentin Schoonvaere (UCL), a pour objectif de rendre compte de la réalité démographique de la population issue de la migration

marocaine à travers les informations relatives au nombre d'individus, aux flux migratoires, à la fécondité et la mortalité ainsi qu'à la composition des ménages. Cette étude est la dernière d'une trilogie d'études démographiques sur les principales populations non-européennes présentes en Belgique (migration congolaise 2010<sup>14</sup>, migration turque 2013<sup>15</sup>).

**Careers** est une étude à grande échelle initiée par le SPP Politique scientifique (BELSPO) et Myria, menée par l'Université libre de Bruxelles et la KU Leuven, et qui s'est clôturée en 2014. Cette étude a suivi toutes les personnes ayant fait une demande d'asile en Belgique entre 2001 et 2010. Il a fallu à cette fin combiner plusieurs fichiers administratifs, avec pour résultat la plus grande base de données jamais produite en Belgique sur ce sujet. Cette base de données couvre plus de 100.000 personnes et a permis le suivi de leur trajectoire socio-économique grâce aux informations de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Les périodes d'emploi, de chômage et d'aide sociale de ces personnes ont été analysées sur plusieurs années après le dépôt de leur demande d'asile pour identifier les éléments déterminants d'une plus grande probabilité d'emploi. Vous trouverez un résumé de cette étude dans ce rapport.

Enfin, Myria a organisé une réunion du comité d'accompagnement du projet de suivi longitudinal des personnes réinstallées (Irakiennes et Libyennes) autour du rapport intermédiaire, réalisé par Ilse Derluyn et Frank Caestecker de l'Université de Gand. Les membres de ce comité sont des représentants du Haut-commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR), du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), de FEDASIL, de Caritas International, de Convivial, du CAW De Terp et de Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

12 L'édition 2014 de *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique : Rapport statistique et démographique* est disponible en ligne uniquement sur [www.myria.be](http://www.myria.be). Les éditions précédentes sont disponibles en version papier, sur demande.

13 Q. SCHOONVAERE, *Belgique-Maroc, 50 années de migration. Étude démographique de la population marocaine en Belgique*, Centre de recherche en démographie et sociétés - Université catholique de Louvain & Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, juin 2014 disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

14 Q. SCHOONVAERE, *Belgique-RD Congo : 50 années de migration Étude de la migration congolaise et de son impact sur la présence congolaise en Belgique : analyse des principales données démographiques*, Louvain-la-Neuve / Bruxelles, UCL/Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, juin 2010, disponible sur [www.myria.be](http://www.myria.be).

15 Q. SCHOONVAERE, *Belgique-Turquie : 50 années de migration. Étude démographique sur la population d'origine turque en Belgique*, Centre de recherche en démographie et sociétés - Université catholique de Louvain & Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, mai 2013, disponible sur [www.myria.be](http://www.myria.be).

## 3.2. | Protection des droits fondamentaux des étrangers

D'abord, Myria assure le suivi et le traitement des demandes individuelles relatives aux droits fondamentaux des étrangers. Dans ce cadre, il réalise un examen attentif et un suivi des lieux de détention administrative. Ensuite, Myria développe divers outils et études lui permettant de réaliser sa mission de veilleur des droits. Enfin, il formule des avis et recommandations à destination de tous les pouvoirs publics. Le fruit de ce travail compose largement les analyses du présent rapport.

En 2014, 1.162 personnes ont fait appel à Myria pour des questions liées aux droits fondamentaux des étrangers. Il tient à être et rester accessible à ces sollicitations directes, tant par le rôle d'aide directe que par le regard ainsi offert sur les problématiques vécues par les étrangers et liées à leurs droits fondamentaux. Les signalements donnent une image assez précise des difficultés rencontrées sur le terrain et permettent à Myria d'assurer sa fonction d'avis et de recommandation aux autorités.

En 2014, c'est le droit de vivre en famille (mariage, cohabitation, regroupement familial) qui a concentré le plus grand nombre (20%) des demandes individuelles. Les questions liées à la régularisation (18%), à la détention et à l'éloignement (17%) ainsi qu'à la protection internationale (12%) viennent ensuite. Dans 234 cas (20%), Myria a considéré que la complexité ou la nature de la situation nécessitaient un suivi structurel et l'ouverture d'un dossier.

À côté des dossiers individuels, Myria travaille aussi sur des dossiers structurels. En 2014, il a ainsi poursuivi son travail sur le respect des droits fondamentaux des étrangers détenus ou refoulés aux frontières maritimes belges. Il a également poursuivi son travail d'accompagnement de la concertation entre les deux centres fermés de la périphérie bruxelloise (centres Caricole et 127 bis) et les barreaux. L'objectif est de faciliter la communication, d'améliorer les procédures de désignation des avocats et de mettre en place un suivi de la qualité de leurs interventions. Myria suit également l'évolution des permanences juridiques mises en place dans les centres fermés de Vottem et de Bruges, ainsi que la situation au centre fermé de Merksplas.

Dans le cadre de sa mission relative à la récupération des arriérés de salaire de travailleurs en séjour irrégulier, Myria a poursuivi en 2014 et 2015 son travail d'accompagnement et de suivi de requêtes individuelles. Il a également

poursuivi son travail de réflexion structurel sur la manière la plus optimale de traiter ces demandes individuelles, la mise en place d'un système de réorientation des dossiers entre les acteurs concernés selon leurs spécificités de travail et sur l'ensemble des questions que pose la mise en pratique de cette compétence. Il a, pour ce faire, rencontré plusieurs des acteurs concernés (services d'inspection, organisations syndicales, ONG ....).

En 2014 Myria a distribué et mis en ligne sur son site web les publications suivantes :

- *Mariage et cohabitation légale*<sup>16</sup> : un outil simple et complet à l'attention d'une part, des couples concernés et d'autre part, de tous ceux qui les conseillent.
- *Devenir Belge*<sup>17</sup> : cette brochure offre une première information sur l'acquisition de la nationalité belge après l'importante réforme du Code de la nationalité en 2013. Elle a été distribuée à toutes les communes.
- *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*<sup>18</sup> : ce rapport analyse les profondes transformations du paysage belge en matière de détention et d'éloignement des étrangers sous l'effet de la transposition de la directive retour. Dix-sept recommandations clôturent ce document qui se veut un outil de travail mais aussi de réflexion pour les praticiens du droit des étrangers comme pour les autorités.

En 2014, Myria a émis des recommandations importantes en matière d'accès aux recours effectifs pour contester la légalité de la détention administrative. Ces recommandations ont fait l'objet d'une contribution remise au groupe de travail sur la détention arbitraire des Nations Unies et d'une présentation lors de la consultation des parties prenantes, en septembre 2014 à Genève. Sur ce thème, Myria a également remis une contribution écrite au Comité des Droits de l'homme<sup>19</sup>.

16 CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION, *Mariage et cohabitation légale en Belgique*, avril 2014, disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

17 CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION, *Devenir belge* (mise à jour 14/03/2013), disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

18 CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014, disponible sur [www.myria.be](http://www.myria.be).

19 Voir [www.myria.be](http://www.myria.be) et [www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/DraftBasicPrinciples.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/DraftBasicPrinciples.aspx).

### 3.3. | Lutte contre la traite et le trafic des êtres humains

Depuis 1995, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a comme mission légale de stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. L'arrêté royal détaillant ses missions a été modifié en 2014, désignant en outre le Centre fédéral Migration comme Rapporteur National indépendant pour la Belgique en matière de traite. Myria veille également à la collaboration entre les trois centres d'accueil spécialisés pour les victimes de la traite des êtres humains : Payoke (Anvers), Pag-Asa (Bruxelles) et Suriya (Liège). Il assure, en outre, le secrétariat de la Cellule interdépartementale de coordination de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains.

Myria publie chaque année, vers le 18 octobre (Journée européenne de lutte contre le trafic d'êtres humains) un rapport indépendant et public qui vise à évaluer l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Par ce rapport critique, il souhaite donner une impulsion réelle à la lutte qui est menée dans ce domaine par les services d'inspection, les magistrats et la police. Le rapport annuel comprend également des recommandations adressées aux autorités pour développer et appliquer une politique de lutte contre ce phénomène.

En 2014, Myria a ainsi réalisé son dix-septième rapport annuel d'évaluation des résultats de la lutte contre la traite des êtres humains intitulé *Construire des ponts*, basé pour la première fois sur un *template* ou modèle de la coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains. En sa qualité de Rapporteur National indépendant, Myria a participé activement aux réunions du réseau européen des Rapporteurs Nationaux (mai et octobre 2014).

Par ailleurs, Myria est compétent pour agir en justice et pour se constituer partie civile dans des dossiers de traite et de trafic d'êtres humains. En 2014, Myria a décidé six fois de se constituer partie civile dans des dossiers de traite et de trafic des êtres humains. Dans quatre dossiers, il s'agissait de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Dans un de ces quatre dossiers, l'exploitation sexuelle était combinée à des délits forcés. Un dossier concernait la traite des êtres humains aux fins d'exploitation économique. Enfin, le sixième dossier concerne une affaire de trafic d'êtres humains.

Myria a poursuivi ses activités au sein de la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et de son bureau, en assurant notamment le secrétariat. En raison des élections législatives, aucune réunion de la cellule n'a pu avoir lieu en 2014 mais le bureau s'est réuni quant à lui chaque mois.

En sa qualité de centre d'expertise en matière de traite et de trafic, Myria a continué de collaborer avec divers partenaires, notamment par la participation à certaines plateformes de concertation (Gand) ou panels de discussion (Dialogue EU-Asie organisé par le European Policy Centre sur la traite des mineurs). En 2014, il a également reçu la visite de plusieurs délégations internationales (marocaine, biélorusse et originaire du Moyen-Orient).

Myria a, par ailleurs, dispensé une formation aux stagiaires judiciaires (26 février 2014) et des formations aux acteurs impliqués dans le protocole de collaboration dans le secteur de la construction (19 mars 2014) et dans celui de la viande (10 septembre 2014).

Entre septembre 2012 et avril 2014, le Centre fédéral Migration a été également actif en tant que partenaire dans un projet européen (ISEC) visant la prévention de la traite dans le secteur de la construction, dont les résultats ont été présentés le 4 avril 2014. Myria collabore dorénavant dans ce cadre avec les instances du secteur belge de la construction spécialisées dans la prévention à différents niveaux.

Myria est par ailleurs régulièrement invité à prendre la parole en tant qu'expert dans des groupes de travail, réunions techniques, colloques et formations au niveau international. Citons par exemple : le panel d'experts sur l'identification et la protection des victimes dans le cadre de la conférence organisée conjointement par l'OSCE et le Conseil de l'Europe : *Not for Sale – Joining Forces Against Trafficking in Human Beings* (Vienne) et la participation de Myria comme intervenant dans un atelier organisé conjointement par le Conseil de l'Europe et l'OSCE pour les juges et procureurs sur la promotion de la mise en œuvre du principe de non-sanction pour les victimes de la traite (Strasbourg).

Myria a contribué activement à l'étude de la Fundamental Rights Agency (FRA) sur les formes sévères d'exploitation par le travail lors d'une réunion d'experts pour discuter des résultats préliminaires de l'étude (Vienne).

## 4. MYRIA EN RÉSEAU

### 4.1. | Liens de collaboration nationaux

Le 18 décembre a été désigné **Journée Internationale des Migrants** par les Nations Unies en 2000. Depuis 2006, le Centre fédéral Migration soutient chaque année une initiative qui a pour but d'informer et de sensibiliser la population belge au phénomène migratoire. En 2014, Myria s'est associé à l'IHECS (Haute École spécialisée en communication de Bruxelles) pour la campagne *La migration fait tourner le monde*. Le matériel de cette campagne est disponible sur [www.journeedesmigrants.be](http://www.journeedesmigrants.be).

Par ailleurs, Myria a participé en 2014 et 2015 aux :

- Réunions de contact mensuelles du Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) ;
- Réunions du Groupe des visiteurs de centres fermés coordonné par le CIRÉ/Jesuite Refugee Service/Vluchtelingenwerk Vlaanderen, avec le statut de membre observateur ;
- Travaux de la Plate-forme Mineurs en exil, avec le statut de membre observateur ;
- Travaux de la Plate-forme Justice pour tous ;
- Travaux de la Commission Nationale des Droits de l'enfant, avec voix consultative ;
- Conseil consultatif de la main-d'oeuvre étrangère.

Myria a participé en 2014 à la plateforme de concertation instaurée entre les institutions belges exerçant partiellement ou entièrement un mandat d'institution chargé du respect des droits de l'Homme (Centre interfédéral pour l'égalité des chances, Collège des Médiateurs fédéraux, Commission de protection de la vie privée, Comité P, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, l'Ombudsman der Deutschsprachigen Gemeinschaft, le Kinderrechtencommissaris et le Délégué général aux droits de l'enfant, la Commission nationale des droits de l'enfant, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité, et l'exclusion sociale, le Conseil supérieur de la Justice et le Comité R). La plateforme vise à organiser les contours d'une coopération efficace entre ces institutions pour offrir à chaque citoyen la protection la plus étendue et la plus cohérente de ses droits.

La collaboration avec le Centre interfédéral pour l'égalité

des chances prend une place particulière parmi les partenariats de Myria et ce, pour deux raisons au moins. En raison des articulations naturelles entre l'approche « migration » et l'approche « discrimination » de plusieurs questions comme celle de l'intégration ou celle de la nationalité, mais aussi en raison des thématiques qui se « croisent » : immigration/vieillesse, droit d'asile/orientation sexuelle ...

La nécessité de cette collaboration a également été soulignée par le comité CERD (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) dans les conclusions qu'il a rendues le 21 février 2014, à l'occasion de l'examen du rapport belge.

### 4.2. | Liens de collaboration internationaux

#### Le Réseau européen des Migrations (EMN)<sup>20</sup>

L'EMN fournit des informations à jour, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile en vue de soutenir les décisions dans ces domaines en Belgique et au sein de l'Union européenne. Myria est membre du comité directeur du Point de contact national du Réseau européen des Migrations, ensemble avec l'Office des étrangers par ailleurs en charge de la coordination et le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides et Fedasil. Il participe activement à son fonctionnement quotidien.

#### Le réseau informel de Rapporteurs Nationaux/de mécanismes équivalents dans le domaine de la traite des êtres humains

Myria joue un rôle actif dans ce forum de Rapporteurs Nationaux, régulièrement organisé par la Commission européenne et la Présidence de l'Union.

<sup>20</sup> Voir [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu) et [www.emnbelgium.be](http://www.emnbelgium.be).

### Le réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI)<sup>21</sup>

ENNHRI veille à ce que les droits de l'Homme soient suffisamment respectés dans le processus décisionnel et la réglementation de l'Europe. En juin 2007, le réseau a mis en place le groupe de travail Asile et Migration que le Centre fédéral Migration a présidé plusieurs années en collaboration avec le Deutsches Institut für Menschenrechte et auquel il participe activement aujourd'hui. Depuis début 2013, l'ENNHRI s'est doté de statuts et d'un secrétariat permanent qui est hébergé par le Centre interfédéral pour l'égalité des chances.

### L'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (Fundamental Rights Agency - FRA)<sup>22</sup>

La FRA assure les trois missions suivantes : récolter et analyser des données, conseiller les institutions européennes et les États membres, et collaborer avec les intermédiaires et sensibiliser le grand public. Le Centre fédéral Migration participe activement à plusieurs projets ou recherches menés par la FRA.

---

21 Voir [www.nhri.net](http://www.nhri.net) et [www.ennhri.org](http://www.ennhri.org).

22 Voir [www.fra.europa.net](http://www.fra.europa.net).



## Chapitre 2

# Migration en Belgique : données statistiques

La tendance se confirme : l'immigration continue à diminuer. Ce sont les immigrations d'Européens hors UE et d'Africains qui baissent le plus. L'immigration en Belgique reste majoritairement le fait de citoyens issus de l'UE. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, une forte diminution du nombre de premiers titres de séjour pour raisons humanitaire et familiale est observée. Parmi les étrangers présents en Belgique, les trois premières nationalités sont toujours les Italiens, les Français et les Néerlandais.

Le focus à la fin de ce chapitre présente les résultats d'une étude sur l'insertion socio-professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus. Myria tire les conclusions et propose des recommandations pour améliorer leur insertion sur le marché du travail.

# 1. EFFECTIFS ET MOUVEMENTS

Les chiffres sur les migrations légales<sup>23</sup> en Belgique peuvent être appréhendés de deux manières :

- à partir des **flux** d'entrées et de sorties de personnes sur le territoire belge. Ces flux peuvent être calculés séparément pour les étrangers comme pour les Belges entrant et sortant de Belgique.

Ils sont généralement calculés pour une période d'un an, par exemple pour l'ensemble de l'année 2014, et additionnent dans ce cas tous les mouvements qui ont eu lieu au cours de cette année.

Ces données requièrent un enregistrement continu, ce qui leur donne les avantages d'offrir une vue exhaustive du phénomène migratoire, ainsi que de permettre d'observer des tendances générales sur des périodes plus ou moins longues dans le temps.

## Flux migratoires

Les **flux migratoires** se rapportent à toutes les entrées (immigrations) et à toutes les sorties (émigrations) d'individus dans un pays, au cours d'une année.

- à partir de ce qu'on appelle les **stocks** d'étrangers présents en Belgique à une date précise.

Ce type de données permet de comprendre quelles sont les principales nationalités des étrangers présents en Belgique et de les identifier. Elles donnent aussi la possibilité de dégager des évolutions d'une date à l'autre.

## Stock d'étrangers

Les **stocks d'étrangers** font référence au nombre de personnes de nationalité étrangère installées dans un pays, à une date précise. En d'autres termes, il s'agit d'une sorte de « photographie » de la population étrangère à un moment donné.

Dans un premier temps, ce chapitre abordera la question des flux de migrants avant de présenter les stocks d'étrangers en Belgique.

## 1.1. | Les flux migratoires depuis et vers la Belgique

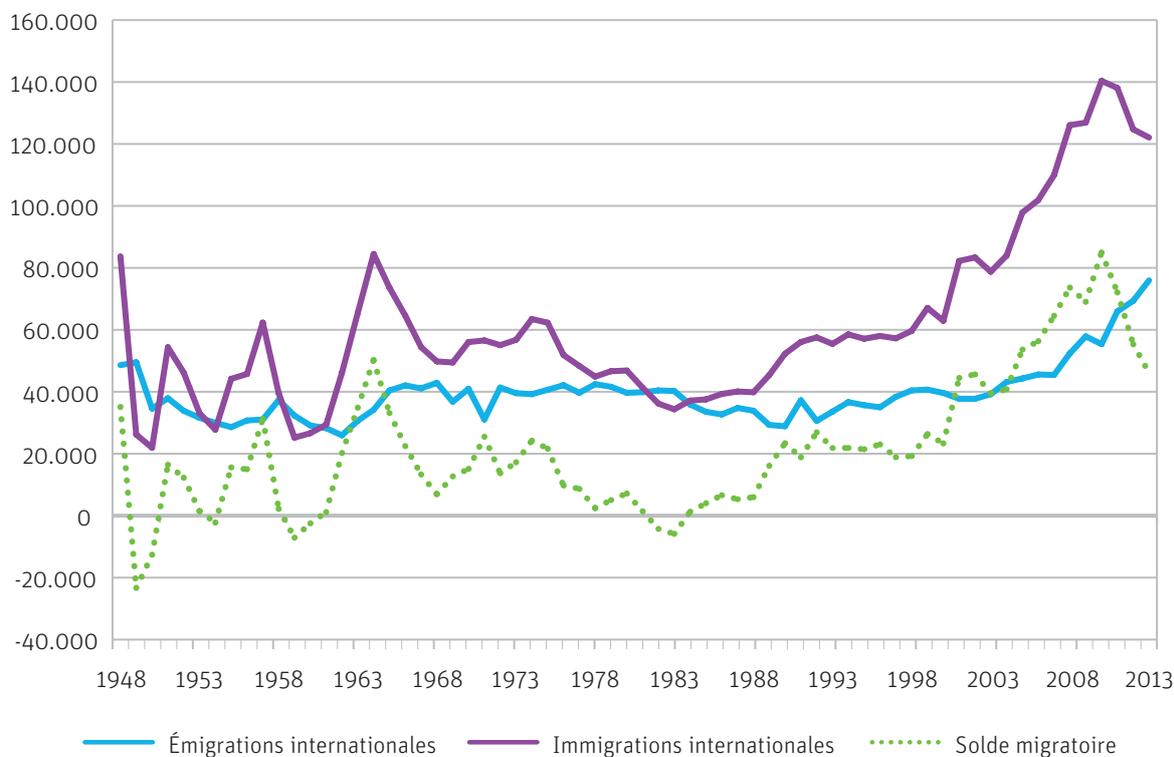
### 1.1.1. | La baisse de l'immigration d'étrangers se confirme après trois décennies de croissance

L'année 2013 présente une **diminution des immigrations** mais cette baisse est moins forte qu'en 2012, une année marquée par la première diminution des immigrations d'étrangers depuis les années 1980. La rupture de tendance est donc récente puisque jusqu'en 2011, les immigrations n'ont cessé d'augmenter. Ainsi, cette année-là, on observait encore 138.071 immigrations d'étrangers, contre seulement 124.717 en 2012 et 122.079 en 2013.

Ces modifications interviennent dans la foulée d'une période de croissance marquée des immigrations (+ 94% entre 2000 et 2011). Plus largement encore, les tendances des dernières décennies, spécialement celles observées depuis 1980, reflètent clairement une ampleur accrue des *mouvements migratoires* (immigrations + émigrations) des étrangers (Tableau 1). Rien qu'entre 2009 et 2013, le total des mouvements migratoires a augmenté de 7%, passant de 184.750 en 2009 à 198.052 en 2013.

<sup>23</sup> Pour plus d'informations sur les sources et la méthodologie des chiffres présentés dans ce rapport, voir *Rapport annuel Migration 2013* pp 14-18 et [www.myria.be](http://www.myria.be). Ce rapport présente uniquement les chiffres des migrations légales ou régulières, pour des informations sur les migrations irrégulières, voir Chapitre 7 du *Rapport statistique et démographique 2013, Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique* disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

Figure 1. Évolution du nombre des immigrations et des émigrations d'étrangers, 1948-2013 (Sources : RN-DGSIE)



L'**immigration** a été encouragée par l'État belge dans le cadre d'accords bilatéraux d'occupation de main-d'œuvre pendant la période d'après-guerre et la décennie 1960. Dès les années 1970 et spécialement dès 1974, des politiques plus restrictives ont par contre été adoptées pour limiter l'immigration de travail. Ces initiatives ont bien eu pour conséquence de ralentir les immigrations motivées par des raisons liées au travail. Ceci dit, les arrivées d'étrangers ont globalement continué, et ont même augmenté dès les années 1980. Cette dernière tendance, parce qu'inscrite dans la durée, ne peut être qualifiée de conjoncturelle.

Globalement, les émigrations d'étrangers sont quant à elles restées plus faibles que les immigrations depuis le milieu de la décennie 1980, entraînant, de ce fait, un solde migratoire positif et croissant depuis cette même période. Cela dit, si la Belgique est aujourd'hui avant tout un pays d'immigration (+46.106 en 2013), les émigrations ont également connu une croissance importante, reflet d'une mobilité globalement en hausse. Les tendances actuelles sont cependant contrastées : bien que toujours largement positif, le solde migratoire connaît une très nette diminution, presque de moitié depuis 2010 (-45,76%). Cette diminution est due à l'effet conjoint de la baisse du nombre des immigrations et de l'augmentation du nombre des émigrations d'étrangers.

Tableau 1. Évolution du nombre des immigrations et des émigrations d'étrangers, de leur solde migratoire et du total des mouvements observés (immigrations + émigrations) 2009-2013

(Sources : RN-DGSIE)

	Émigrations internationales	Immigrations internationales	Solde migratoire	Total des mouvements
<b>2009</b>	57.873	126.877	69.004	184.750
<b>2010</b>	55.378	140.375	84.997	195.753
<b>2011</b>	65.951	138.071	72.120	204.022
<b>2012</b>	69.346	124.717	55.371	194.063
<b>2013</b>	75.973	122.079	46.106	198.052

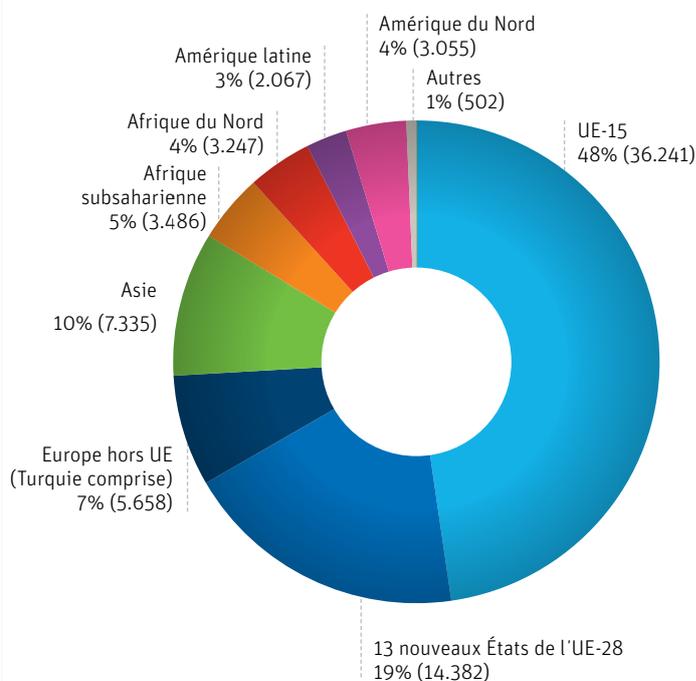
### Solde migratoire

Le **solde migratoire** représente le nombre de personnes entrées sur un territoire donné (immigrants), auquel on soustrait le nombre de personnes qui ont quitté ce même territoire (émigrants) au cours d'une période définie. S'il est négatif, cela signifie que le nombre d'immigrants est inférieur au nombre d'émigrants. À l'inverse, s'il prend une valeur positive, c'est parce le nombre d'immigrants est supérieur au nombre d'émigrants sur un territoire donné.

#### 1.1.2. | L'origine des émigrants : 67% de citoyens UE

Les émigrations que l'on observe en Belgique concernent essentiellement des citoyens UE qui composent pour deux-tiers les flux de personnes quittant la Belgique. Parmi eux, les ressortissants des pays voisins de la Belgique sont très présents : 14% des émigrants proviennent de France, 10% des Pays-Bas et 4% d'Allemagne. On note également une forte représentation des ressortissants des nouveaux États membres qui représentent 19% des émigrants quittant la Belgique (7% proviennent de Roumanie, 6% de Pologne et 3% de Bulgarie).

Figure 2. Répartition des émigrations d'étrangers par grandes régions en 2013 (N=75.973) (Sources : RN-DGSIE)



## Encadré 1

## Définition des groupes de nationalités

Différents groupes de nationalités sont mentionnés dans ce rapport.

Les **citoyens de l'UE** sont parfois distingués en deux groupes :

D'une part, les **pays de l'UE à quinze** (ou pays de l'UE-15) sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Dans ce rapport, on présente en réalité ce groupe de l'UE-15 hormis la Belgique.

D'autre part, les **treize nouveaux États membres** de l'UE-28 sont : la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. La Croatie ayant rejoint l'Union européenne en 2013, les statistiques des années précédentes (jusqu'en 2012, année comprise) se réfèrent à l'UE avec les « douze nouveaux États membres » (UE-27).

Les **ressortissants des pays tiers** regroupent tous les autres pays du monde qui ne sont pas compris dans l'UE-28<sup>24</sup>. Dans ce groupe, une distinction est parfois faite en utilisant la notion de **pays européens hors UE**. Il s'agit de tous les pays européens n'appartenant pas à l'UE-28<sup>25</sup>, y compris la Turquie, à savoir : l'Albanie, Andorre, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Islande, le Kosovo, le Liechtenstein, Monaco, la Moldavie, la Macédoine, le Monténégro, la Norvège, la Russie, Saint-Marin, la Serbie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine. L'inclusion de la Turquie dans cette catégorie permet de rester conforme aux classifications utilisées par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) et par Eurostat.

24 Avant 2013, la Croatie faisait partie de ce groupe. Les ressortissants de pays tiers étaient donc tous les pays du monde qui n'étaient pas compris dans l'UE-27.

25 De l'UE-27 pour les données des années antérieures à 2013.

26 Pour plus d'informations sur les changements de registre, voir Chapitre 1 du *Rapport statistique et démographique 2013, Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique* disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

### 1.1.3. | L'origine des immigrants : 63% de citoyens UE

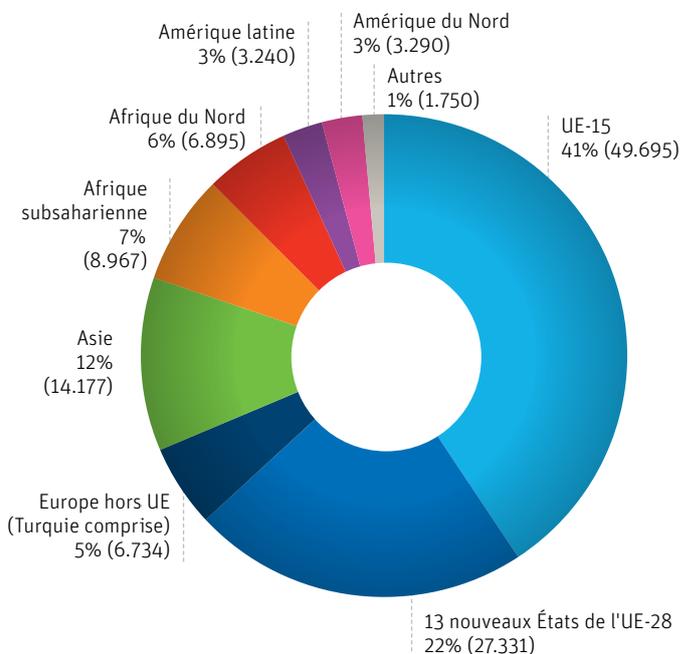
Largement en tête devant les autres régions, les citoyens de l'UE-28 représentent 63% des immigrations en 2013. Les ressortissants européens hors UE représentent 5% des immigrations. Parmi ceux-ci, la Turquie est le principal pays d'origine.

Derrière l'Europe, l'Afrique est le deuxième continent d'origine des immigrants (13%). Environ la moitié de ces immigrations provient d'Afrique subsaharienne et l'autre moitié d'Afrique du Nord. Parmi les pays d'Afrique du Nord, le Maroc est le principal pays de provenance et pour l'Afrique subsaharienne, il s'agit de la République démocratique du Congo (ci-après RD Congo), suivie par le Cameroun et la Guinée. De façon générale, les immigrations en provenance du continent africain sont en diminution depuis 2010.

Le continent asiatique arrive ensuite, avec des immigrations en baisse également pour la plupart des pays entre 2011 et 2012 et les signes d'une légère reprise depuis lors. Les immigrations afghanes et syriennes sont parmi les plus importantes ; il s'agit principalement d'immigrations par changements de registre (et donc d'inscriptions de demandeurs d'asile reconnus ou autorisés à séjourner sur une autre base) plutôt que d'entrées sur le territoire<sup>26</sup>.

En définitive, même si on observe une augmentation des immigrations de l'UE, les immigrations d'étrangers diminuent en 2013 sous l'effet d'une forte diminution des immigrations en provenance de pays tiers.

Figure 3. Répartition des immigrations d'étrangers par grandes régions en 2013 (N=122.079) (Sources : RN-DGSIE)



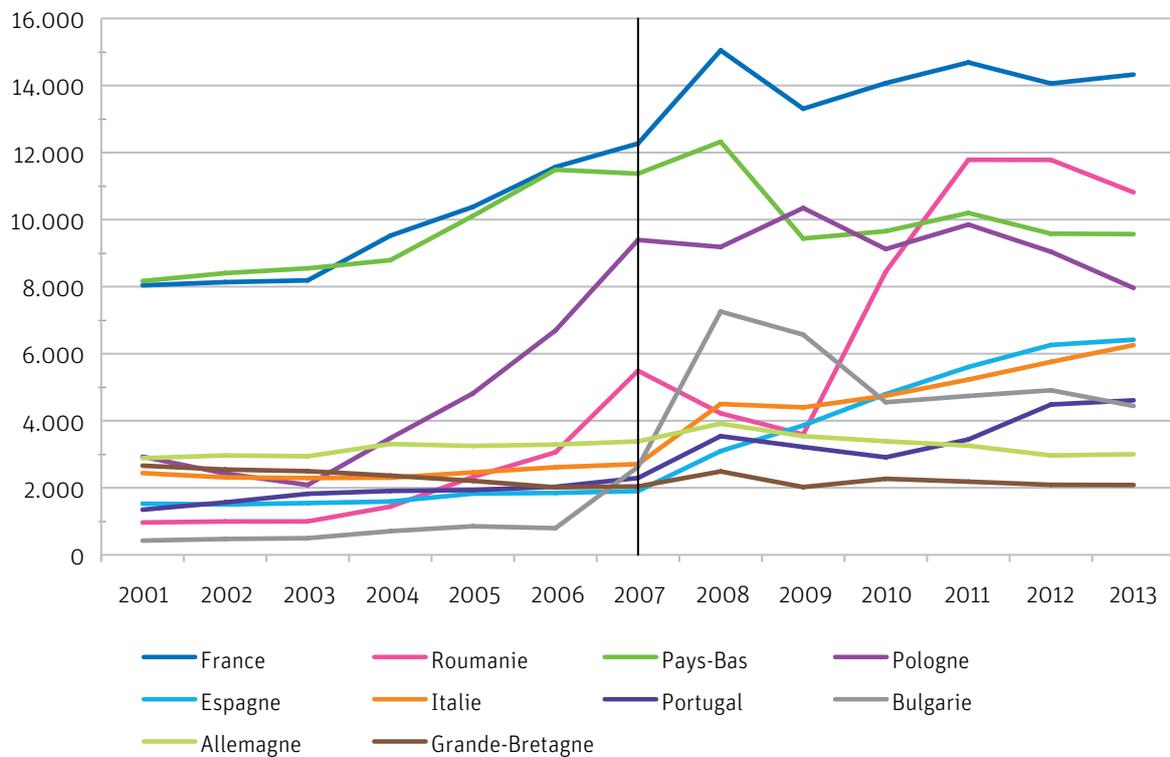
## Encadré 2

## L'évolution des immigrations européennes

Depuis l'adhésion de nouveaux États membres dans l'UE en 2004, en 2007 et en 2013, on note une progression sans précédent des flux d'immigration en provenance de ces pays. La part des ressortissants des nouveaux États membres a plus que triplé entre 2003 et 2013, passant de 7% à 22%.

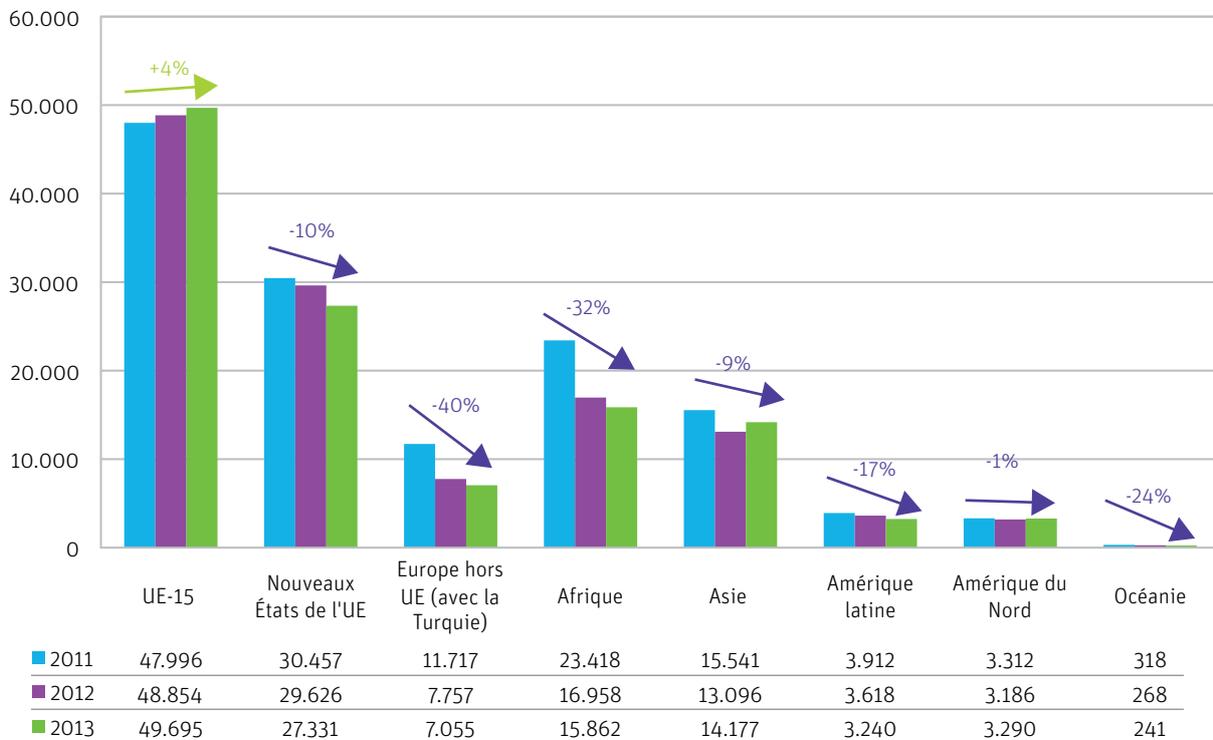
Comme l'indique la Figure 4, les Roumains montrent la progression la plus frappante à cet égard, jusqu'à devenir le deuxième pays d'origine des flux d'immigration à partir de 2011. La France garde néanmoins la première place et continue sa croissance tandis que les Pays-Bas, relégués à la troisième place, montrent une progression stable depuis 2009. En quatrième position, les immigrations de Polonais ont montré une croissance impressionnante entre 2003 et 2007, qui s'est stabilisée depuis lors. Viennent ensuite les flux en provenance d'Espagne, d'Italie et du Portugal qui présentent une croissance depuis 2008. En huitième position, les immigrations en provenance de la Bulgarie ont fortement augmenté entre 2006 et 2008 pour diminuer ensuite jusque 2010 et rester stables depuis lors. Enfin, en neuvième et dixième positions, les immigrations provenant d'Allemagne et de Grande-Bretagne restent relativement stables.

Figure 4. Évolution des immigrations (flux) des dix principales nationalités de l'UE-28, 2001-2013 (Sources : RN-DGSIE)



Mais pourquoi les immigrations diminuent-elles au total (voir Figure 1 et Tableau 1) alors que nous venons de voir que certains flux venant de pays de l'UE sont en augmentation (voir Figure 4)? Pour mieux comprendre cette diminution générale des flux d'immigration depuis 2011, focalisons-nous sur la période en question, c'est-à-dire 2011-2013 et essayons de voir quelles sont les différences selon les pays d'origine.

Figure 5. Évolution des immigrations (flux) par groupes de nationalités pour la période 2011-2013 (Sources : RN-DGSIE) Note : Les flèches indiquent la diminution/augmentation entre les valeurs observées en 2011 et 2013. La Croatie est comprise dans les données de l'UE-28 à partir de 2013, les données de 2011 et 2012 se rapportent à l'UE-27<sup>27</sup>.



27 Si on exclut la Croatie du groupe des nouveaux États membres en 2013 pour faciliter la comparaison, on obtient une diminution de -11% pour les nouveaux États membres et de -37% pour l'Europe hors UE entre 2011 et 2013. Les données présentées ici utilisent la définition de l'immigration utilisée par la DGSIE depuis 2008. Les immigrations sont définies comme étant la somme des entrées déclarées, des réinscriptions et des changements de registres. Si la comparaison 2011-2013 se fait uniquement sur les entrées déclarées, les valeurs ne diffèrent pas fortement, sauf pour l'Europe hors UE qui présente une diminution plus légère (-24% au lieu de -40%) et pour l'Afrique qui présente une diminution plus forte (-36% au lieu de -32%). Pour plus d'informations sur ce changement méthodologique dans les immigrations par nationalités, voir *Rapport annuel Migration 2012* pp 21-22 et *Rapport annuel Migration 2013* pp 21-22.

Entre 2011 et 2013, seuls les pays de l'UE-15 montrent une légère augmentation de 4% alors que toutes les autres origines affichent une diminution. Malgré l'importance de leurs flux ces dix dernières années, les immigrations issues des nouveaux pays de l'UE-28 diminuent de 10% entre 2011 et 2013. Mais les diminutions les plus importantes concernent les immigrations de ressortissants européens hors UE - Turquie comprise - (-40%) et des ressortissants africains (-32%). Les immigrations en provenance d'Asie diminuent également mais plus faiblement (-17%). Celles en provenance d'Amérique latine diminuent de 17% sur cette période alors que celles d'Amérique du Nord restent stables (-1%). Les immigrations venant d'Océanie diminuent également (-24%), mais elles ne représentent que très peu d'individus.

**La diminution de l'immigration concerne principalement des Européens hors UE (Turquie comprise) et des Africains.**

La diminution de l'immigration n'a donc pas touché tous les pays d'origine de la même manière. Pour pousser plus loin l'analyse, il est aussi possible d'étudier la composition de l'immigration selon le motif de délivrance du premier titre de séjour (voir ci-dessous).

### 1.1.4. | Les motifs légaux de la migration des ressortissants de pays tiers

Pour comprendre la composition des flux d'entrées de migrants, il est aussi intéressant de savoir pour quelles raisons ces étrangers sont arrivés en Belgique. L'Office des étrangers (OE) met à disposition des statistiques sur les premiers titres de séjour via le site internet d'Eurostat, mais uniquement pour les ressortissants de pays tiers<sup>28</sup>. Il faut donc garder à l'esprit en lisant les analyses qui suivent que ces données ne concernent que les ressortissants de pays tiers. Les mêmes informations sont pourtant également enregistrées dans le Registre national (RN) pour les citoyens de l'UE, mais elles ne sont pas rendues publiques pour le moment (à l'exception des migrations pour raisons familiales, voir chapitre 5). Myria espère pouvoir analyser ces chiffres au plus vite.

Soulignons d'emblée que l'étude des motifs migratoires est un sujet difficile et complexe. Les ressortissants des pays tiers qui entrent sur le territoire doivent déclarer leur arrivée auprès de leur commune de résidence et se voient délivrer un titre de séjour sur base du type de visa ou de permis de séjour dont ils disposent. Cela dit, les raisons qui poussent les individus à migrer sont multiples

et variées, et entrent parfois difficilement dans l'une des catégories administratives possibles. Il s'agit donc ici d'étudier les motifs légaux et non les motifs personnels des migrations, avec toutes les nuances que cela requiert.

Comme l'indique la Figure 6, le nombre de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers n'a cessé de diminuer entre 2010 et 2013. Il est passé de 57.855 en 2010, à 55.449 en 2011, puis à 47.278 en 2012, pour atteindre finalement 42.463 en 2013, soit une diminution de 26% en quatre ans. Cette figure nous apprend que la diminution des premiers titres pour les ressortissants de pays tiers est principalement due à la forte chute de deux types de premiers titres de séjour :

**Les premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons humanitaires et pour des raisons liées à la famille ont fortement diminué.**

1. Les premiers titres pour **raisons humanitaires** montrent une chute vertigineuse. En 2010, 10.994 de ces premiers titres avaient été délivrés à des ressortissants de pays tiers pour seulement 1.601 en 2013, soit une baisse de 85%. En termes de proportions, une diminution est également visible, mais de manière plus légère : ils représentaient 19% des premiers titres octroyés en 2010 contre 4% des premiers titres octroyés en 2013<sup>29</sup>.
2. Les premiers titres délivrés pour des **raisons liées à la famille** diminuent eux aussi. Ils sont passés de 30.546 en 2010 à 22.266 en 2013 (-27%). Ils restent cependant de loin la principale raison de délivrance des premiers titres de séjour, quelle que soit l'année étudiée<sup>30</sup>.

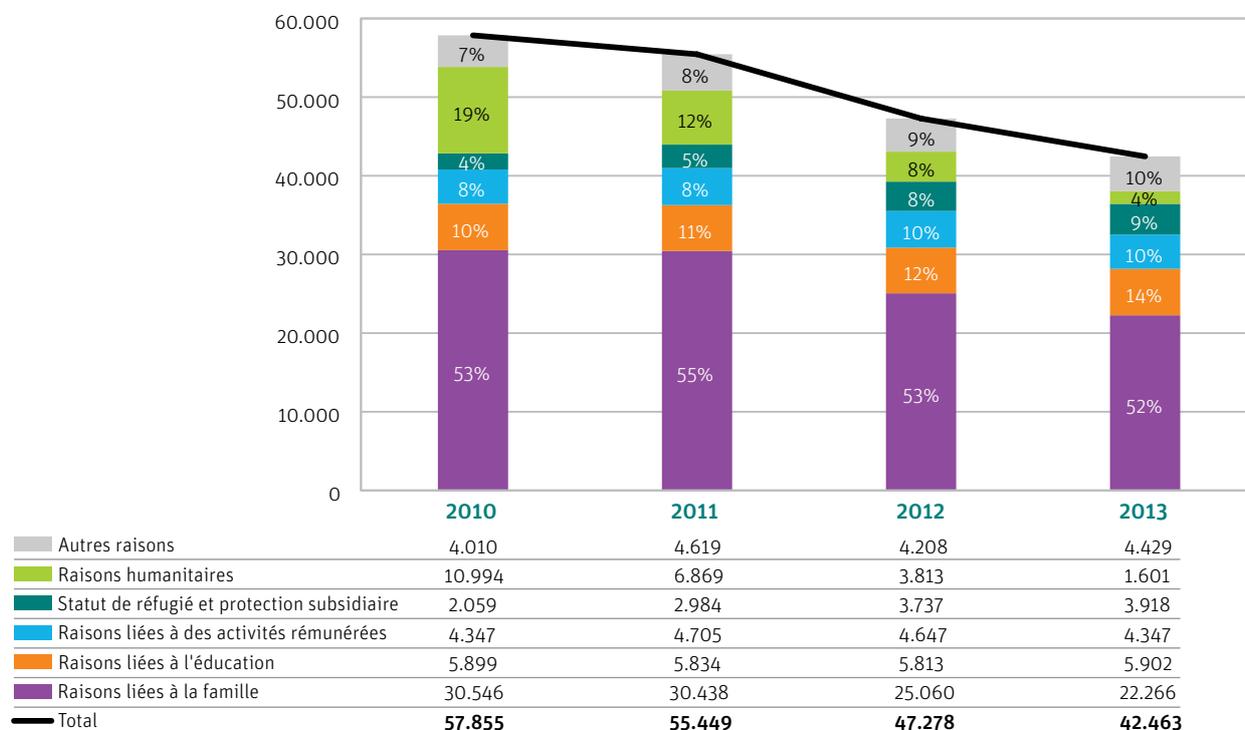
En termes d'effectifs, les nombres de premiers titres délivrés pour des raisons liées à l'éducation et ceux délivrés pour des activités rémunérées sont restés stables. Rapportés à l'ensemble des premiers titres délivrés, ils ont même connu une légère augmentation de leur part relative. Par contre, le nombre de premiers titres liés au statut de réfugiés et à la protection subsidiaire a presque doublé, passant de 2.059 en 2010 à 3.918 en 2013 ; ils ne représentaient que 4% des titres délivrés en 2010 et plus de 9% des titres délivrés en 2013 à des ressortissants de pays tiers. Les autres raisons affichent également une légère augmentation.

28 Et ce, depuis l'entrée en vigueur de l'A.R. du 27 janvier 2008.

29 Plus d'informations sur les raisons humanitaires dans le chap. 8.

30 Plus d'informations sur les raisons liées à la famille dans le chap. 5.

Figure 6. Évolution de la répartition des premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers par raison, période 2010-2013<sup>31</sup> (Source : Eurostat)



La diminution des premiers titres de séjour pour les ressortissants de pays tiers est donc principalement due à la forte baisse des premiers titres pour des raisons familiales et humanitaires ces quatre dernières années. Et, comme nous l'avons vu, les pays d'origine les plus touchés par cette diminution sont ceux d'Europe hors UE (y compris la Turquie) et d'Afrique.

31 Les données sur les motifs de délivrance des premiers titres sont enregistrées depuis 2008 dans le RN par les communes. Cependant, la rigueur dans l'encodage de ces nouvelles données n'a pas été immédiatement optimale. De nombreuses données manquantes ou aberrantes apparaissant dans le RN, la cellule statistique de l'OE a tenté d'améliorer la qualité de ces données en allant chercher des informations dans d'autres bases de données (telles que les reconnaissances de statut de réfugiés, etc.). Ce travail de corrections a été fait en 2014 de manière rétrospective pour les années antérieures. Les données corrigées ont été fournies par l'OE à Eurostat et y apparaissent actuellement pour la période 2010-2013. Les données publiées dans ce rapport ne sont donc pas identiques aux données publiées dans les Rapports Migration précédents car elles n'avaient pas encore bénéficié de ces corrections. Pour plus d'informations sur ces corrections, voir : [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Regroupement\\_familial.aspx](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Regroupement_familial.aspx).

La diminution des premiers titres pour raisons familiales a touché distinctement les différentes nationalités. Si on observe une diminution moyenne de 27%, certaines nationalités voient cependant leur nombre de premiers titres délivrés pour cette raison augmenter (par exemple : les Indiens (+27%), les Guinéens (+43%), etc.). Par contre, les Marocains et les Turcs, qui restent les deux premières nationalités qui se voient délivrer ce type de premiers titres en 2013, ont particulièrement été touchés par la diminution du nombre de délivrance de premiers titres pour raisons familiales (-49% pour chacun des deux pays).

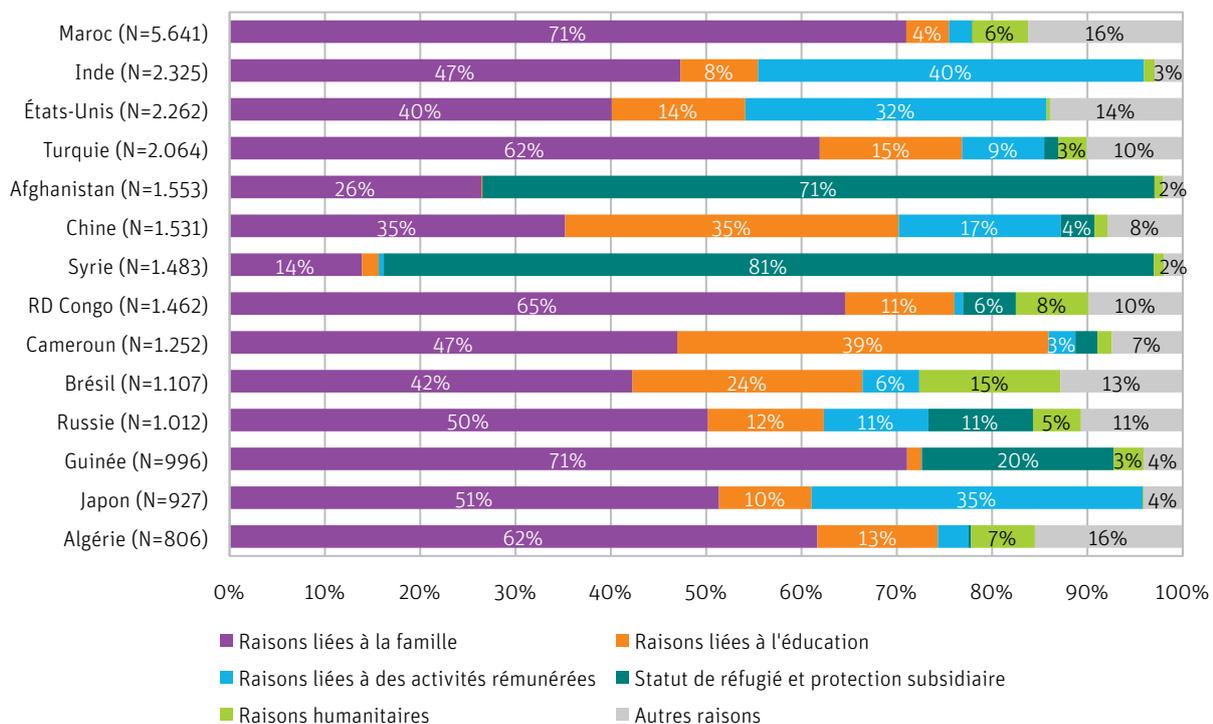
Au contraire, la diminution des premiers titres pour raisons humanitaires touche absolument toutes les nationalités. Aucune nationalité n'a vu son nombre de premiers titres pour raisons humanitaires augmenter sur la période 2010-2013. La diminution moyenne de 85% est assez représentative de l'ensemble des cas<sup>32</sup>.

Si tous les pays d'origine ne sont pas touchés de la même manière par cette diminution, c'est parce qu'ils présentent des profils différents en termes de proportions de raisons de délivrance des premiers titres. En effet, comme l'indique la Figure 7, la répartition des motifs

de migration est liée aux origines géographiques des migrants. Différents profils se dégagent :

- De façon générale, l'**immigration familiale** touche l'ensemble des nationalités répertoriées, mais son ampleur varie d'une origine à l'autre. La Guinée, le Maroc, la RD Congo, la Turquie et l'Algérie se distinguent très nettement des autres pays d'origine, puisqu'une grande majorité des titres de séjour est délivrée pour ces raisons aux ressortissants de ces pays (entre 62% et 71%).
- La situation des Syriens et des Afghans se distingue en raison de la proportion élevée de premiers titres délivrés sur base du **statut de réfugié ou de protection subsidiaire** (avec respectivement 81% et 71%).
- Les raisons liées à une **activité rémunérée** concernent quant à elles surtout l'Inde, pour qui ce motif représente 40% des premiers titres octroyés en 2013, ainsi que les États-Unis et le Japon (avec respectivement 32% et 35%).
- L'immigration pour raisons liées à l'**éducation** représente une partie importante des migrations en provenance du Cameroun (39%) de Chine (35%) et du Brésil (24%).
- Enfin, les **raisons humanitaires** concernent surtout les Brésiliens (15%), et dans une moindre mesure les Congolais, les Algériens et les Marocains (avec respectivement 8%, 7% et 6%).

Figure 7. Répartition des motifs de délivrance des premiers titres de séjour pour les ressortissants issus des principaux pays tiers<sup>32</sup>, 2013 (Sources : OE - Eurostat)

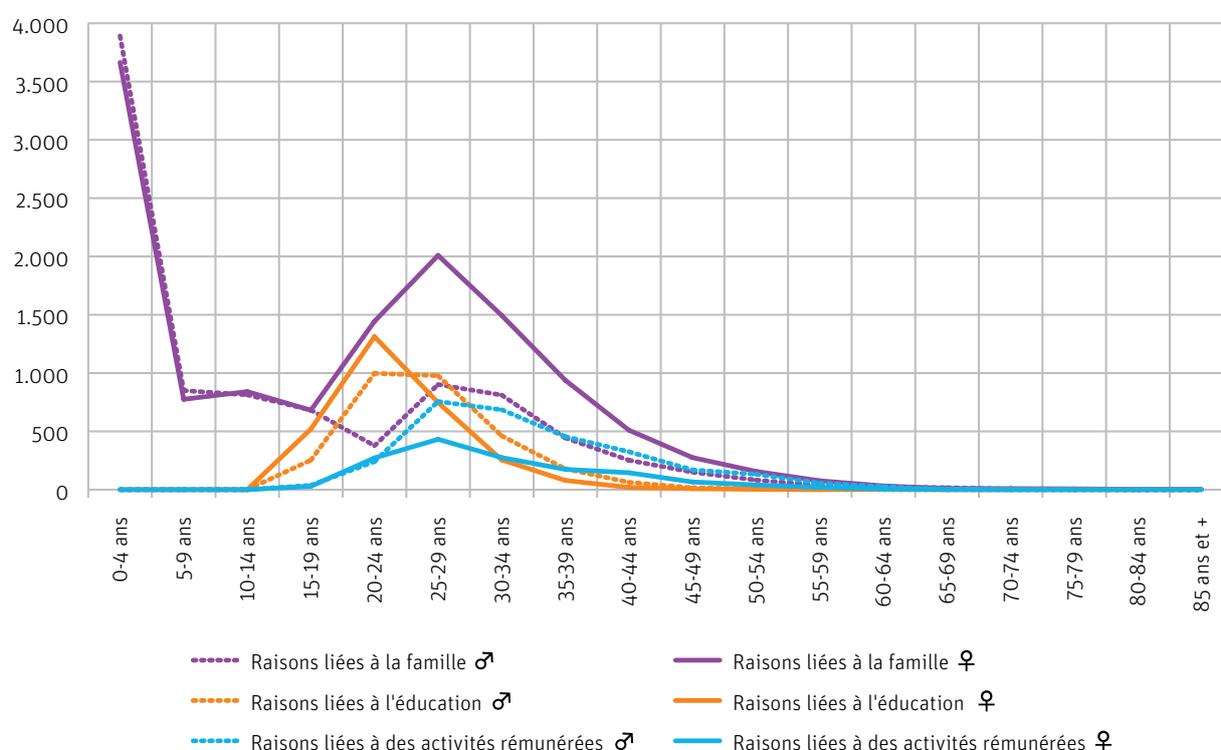


32 Dans le top 20 des nationalités en 2013, la baisse varie entre -66% pour le Brésil et -94% pour l'Équateur.

33 Ces nationalités représentent 58% des premiers titres de séjour délivrés en Belgique à des ressortissants de pays tiers en 2013.

Si les différents types de migration se distinguent selon la nationalité, ils peuvent également varier en fonction d'autres caractéristiques des migrants. La Figure 8 présente le nombre de premiers titres de séjour délivrés en 2013 sur base des trois principaux motifs légaux (raisons familiales, raisons liées à l'éducation et raisons économiques), en fonction de l'âge et du sexe des migrants.

Figure 8. Nombre de permis de séjour selon les trois principaux motifs par classes d'âge et par sexe, toutes nationalités confondues pour les ressortissants des pays tiers, 2013 (N=42.463)  
(Sources : OE - Eurostat)



Les **immigrations pour raisons familiales**, qui sont les plus nombreuses, sont également plus souvent le fait des femmes. Les titres de séjour délivrés pour ce type de raison sont surtout octroyés à des jeunes enfants (de moins de 4 ans), ainsi qu'à des adultes essentiellement âgés de 20 à 44 ans. Au-delà de 45 ans, un certain nombre de titres sont encore délivrés, mais ces catégories plus âgées représentent une proportion assez faible par rapport à l'ensemble. Le regroupement familial concerne donc essentiellement les enfants et les conjoints (qui sont majoritairement des femmes). Les immigrations liées à l'éducation concernent globalement autant les hommes que les femmes, avec un pic important pour la tranche d'âge des 20-24 ans, qui correspond aux études universitaires. Des titres de ce type sont encore délivrés,

au-delà de 30 ans, mais de façon nettement moins fréquente. Les permis de séjour délivrés pour des raisons liées à des activités économiques arrivent quant à eux en dernière position, et concernent davantage les hommes que les femmes. Les tranches d'âge les plus concernées s'étalent entre 25 et 40 ans.

Enfin, grâce aux possibilités que permet la base de données Eurostat, il est également possible de comparer les proportions des motifs légaux de la migration des ressortissants des pays tiers entre la Belgique et d'autres pays (voir Figure 9).

## Encadré 3

## Une comparabilité internationale controversée

Si la base de données Eurostat nous permet de comparer le nombre de délivrance de premiers titres de séjour selon les motifs au niveau international, il faut toutefois être conscient que la comparabilité des données entre les pays est problématique. En effet, les consignes délivrées par Eurostat aux différents pays pour les aider à enregistrer les données de manière similaire laissent une place non négligeable à la libre interprétation par les institutions statistiques de chaque pays. Par exemple, une régularisation pour raison professionnelle pourra être enregistrée comme raison humanitaire dans un pays, alors qu'elle sera comptabilisée comme raison liée à une activité professionnelle dans un autre. De même, le premier titre du conjoint d'un travailleur pourra être enregistré comme ayant une raison liée à la famille dans un pays, alors qu'il sera considéré comme étant lié à une activité professionnelle dans un autre. Étant donné la précision insuffisante des définitions et le peu de coordination entre les pays pour vérifier leur encodage, il est important d'analyser ce type de comparaison avec énormément de prudence.

Malgré les limites liées à ce type de comparaisons internationales (voir Encadré 3), on peut remarquer que le principal point commun entre la Belgique et ses pays voisins est l'importance de la délivrance d'une autorisation de séjour pour des *motifs familiaux*. En effet, pour l'année 2013, ce motif était de 52% pour la Belgique et il variait entre 39,2% et 51,6% pour ses pays voisins. Cette proportion est moins élevée dans les autres pays européens, en particulier pour les treize nouveaux États membres où les motifs familiaux ne représentaient en moyenne que 10% de l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés en 2012.

Les treize nouveaux États membres se caractérisent plutôt par la délivrance de permis de séjour pour des **raisons liées à des activités économiques** (45,5%). Les motifs économiques sont également bien représentés au Luxembourg, ainsi que dans les pays d'Europe du Sud<sup>34</sup>.

34 Il s'agit de l'Espagne, l'Italie, Malte, le Portugal et la Slovaquie (classification des Nations Unies).

La Belgique présente une proportion plus faible que la plupart des pays avec 10% de ses premiers titres de séjour en 2013.

L'**immigration liée à l'éducation** contribue également à distinguer la Belgique des autres pays européens et en particulier de ses voisins. En 2013, 13,9% des premiers titres de séjour ont été délivrés sur cette base, alors qu'aux Pays-Bas, en Allemagne et en France, cette proportion varie entre 19,9% et 29,6%.

Enfin, les proportions de premiers titres délivrés pour des raisons humanitaires ou aux bénéficiaires du **statut de réfugié et de la protection subsidiaire** varient également entre pays. En Belgique, moins de 4% des premiers titres délivrés en 2013 à des ressortissants de pays tiers l'ont été pour des raisons humanitaires et 9% à des réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire. Entre pays, ces proportions varient entre 0 et 9% (raisons humanitaires) et entre 1% et 10% (statut de réfugié et protection subsidiaire). En dépit des instructions données par Eurostat aux États membres, et étant donné les changements méthodologiques récents, les différences observées avec les autres pays européens tiennent peut-être aussi au fait que les différents États n'enregistrent pas tous ces premiers titres de la même façon (cf. Encadré 3).

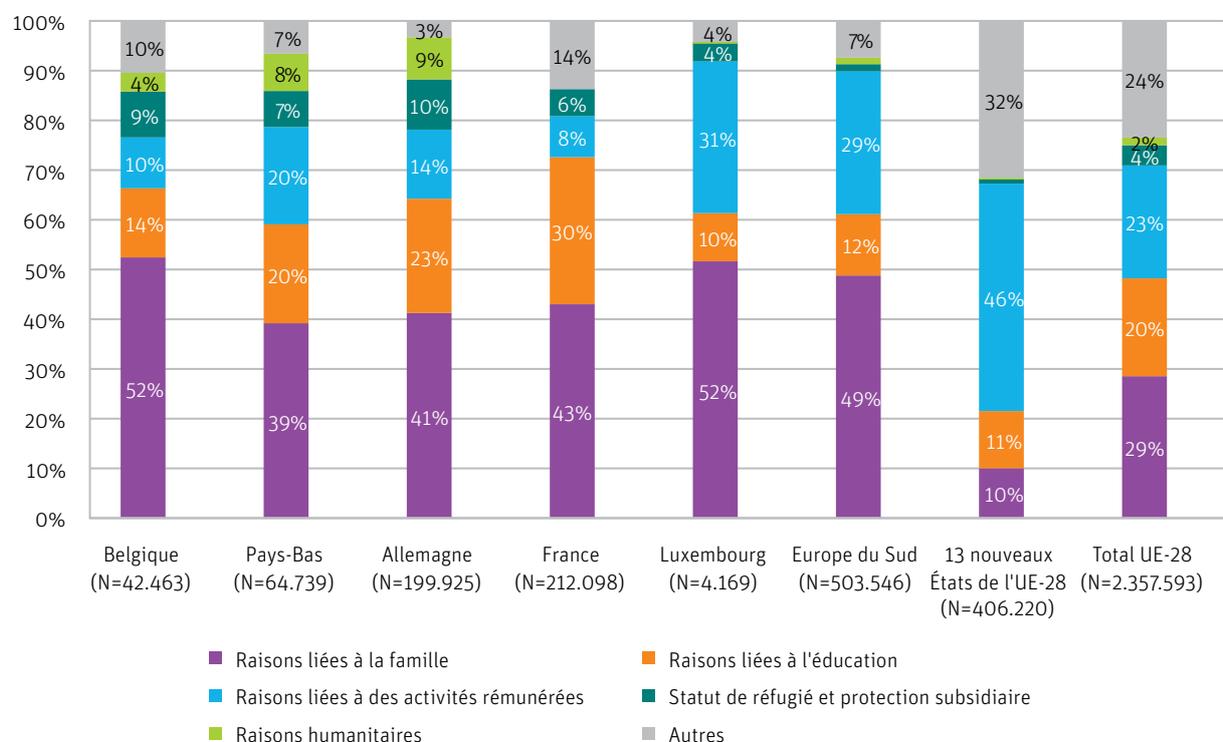
### 1.1.5. | Les migrations des Belges

On l'oublie parfois, mais la migration concerne aussi les Belges, soit parce qu'ils immigreront en Belgique (et s'inscrivent dans leur nouvelle commune de résidence), soit parce qu'ils émigreront de Belgique (en décidant de quitter le territoire pour s'installer ailleurs). En 2013, plus de 60.000 mouvements de Belges, émigrants ou immigrants, ont d'ailleurs été enregistrés au sein de la population belge.

Les Belges, à l'inverse des étrangers établis en Belgique, quittent davantage le pays qu'ils n'y (r)entrent<sup>35</sup>, ce qui

35 Les migrations de Belges ne consistent pas seulement en des mouvements de personnes nées Belges qui décident de s'installer en Belgique ou de quitter le pays. Ces chiffres englobent une multitude de profils. Par exemple, si des personnes nées étrangères migrent vers la Belgique, acquièrent au cours de leur séjour la nationalité belge et quittent ensuite le pays, ces individus comptent parmi les mouvements (et dans ce cas les émigrations) des Belges alors que leur immigration avait été comptabilisée parmi les mouvements effectués par les personnes de nationalité étrangère. L'analyse des mouvements migratoires des Belges regroupe donc non seulement les immigrations ou émigrations de Belges de naissance, mais aussi les mouvements de personnes aux profils parfois particuliers.

Figure 9. Répartition des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants des pays tiers, selon le motif de délivrance, pour la Belgique et ses voisins, 2013 (Sources : OE - Eurostat)



implique que l'on observe pour eux, depuis 2009, des soldes migratoires qui sont systématiquement négatifs (Tableau 2). Le solde migratoire des Belges était de -11.263 en 2013. On comptait donc davantage de Belges ayant émigré hors de Belgique (35.880 personnes) que de Belges ayant immigré en Belgique (24.617 personnes).

Au total, pour les Belges et les étrangers pris ensemble, le solde migratoire atteint la somme positive de 34.843 (avec 146.696 immigrations et 111.853 émigrations).

Tableau 2. Évolution du nombre des immigrations et des émigrations de Belges, 2009-2013 (Sources : RN-DGSIE)

	Immigrations	Émigrations	Solde	Total des mouvements
<b>2009</b>	39.602	45.845	-6.243	85.447
<b>2010</b>	25.802	31.261	-5.459	57.063
<b>2011</b>	23.810	33.773	-9.963	57.583
<b>2012</b>	24.403	35.409	-11.006	59.812
<b>2013</b>	24.617	35.880	-11.263	60.497

## 1.2. | La population étrangère en Belgique (stocks)

### 1.2.1. | Des flux migratoires aux stocks d'étrangers

Les données sur les *flux* migratoires, vues plus haut, permettent d'étudier les immigrants, c'est-à-dire les personnes (Belges ou étrangères) qui entrent annuellement en Belgique. D'autres données, celles sur les *stocks* d'étrangers, permettent quant à elles d'examiner les personnes de nationalité étrangère qui sont établies en Belgique. Cela dit, si certains immigrants se retrouvent ensuite dans les stocks des étrangers, le lien entre ces deux populations n'est pas direct. En effet, une partie de ces immigrants, après une période plus ou moins longue, sort des stocks d'étrangers et figure parmi la population belge. C'est l'acquisition de la nationalité belge qui explique et permet ce passage. Par ailleurs, certains étrangers sont nés en Belgique et n'ont donc jamais effectué de migration.

#### Encadré 4

### Populations

.....

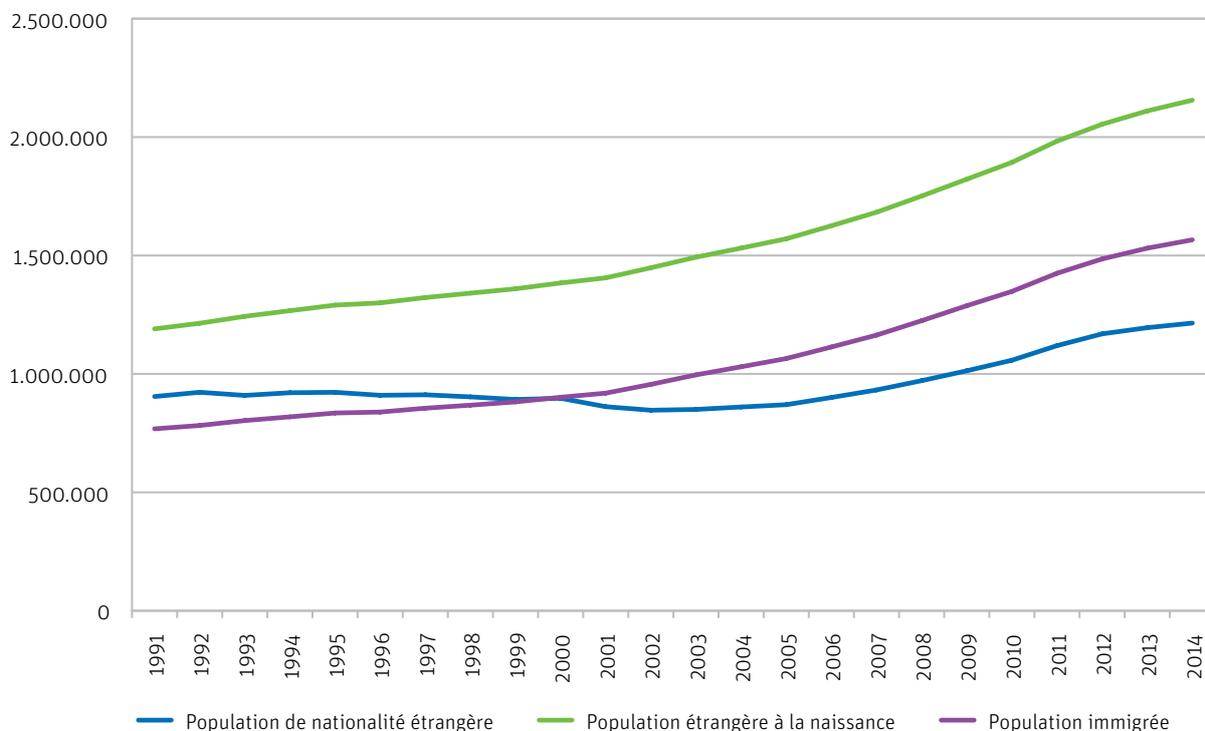
**La population immigrée :** Toutes les personnes nées à l'étranger et résidant officiellement en Belgique. Elles ont quitté un autre pays pour venir s'établir en Belgique.

**La population (de nationalité) étrangère :** Toutes les personnes qui n'ont pas la nationalité belge et qui résident officiellement en Belgique (qu'elles soient nées en Belgique ou à l'étranger). Dans les statistiques belges, si une personne a la nationalité belge et une nationalité étrangère (double nationalité), elle sera uniquement comptabilisée comme belge et non comme étrangère.

**La population étrangère à la naissance :** Toutes les personnes qui ne sont pas nées belges et qui résident officiellement en Belgique. Elles peuvent être nées en Belgique ou à l'étranger. Certains sont devenus Belges, d'autres non.

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1991 et le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la population de nationalité étrangère a connu une augmentation de 34%. Cette croissance s'est essentiellement concentrée entre 2007 et 2014. Par ailleurs, tant la population immigrée que la population étrangère à la naissance ont été multipliées par deux au cours de ces deux dernières décennies. Ce décalage s'explique d'une part, par les changements de nationalité, et d'autre part, par les naissances parmi la population étrangère. En définitive, il est important de retenir que si les *flux migratoires* alimentent les *stocks d'étrangers*, d'autres mécanismes interviennent et doivent être pris en compte pour comprendre les liens qui existent entre les différents indicateurs.

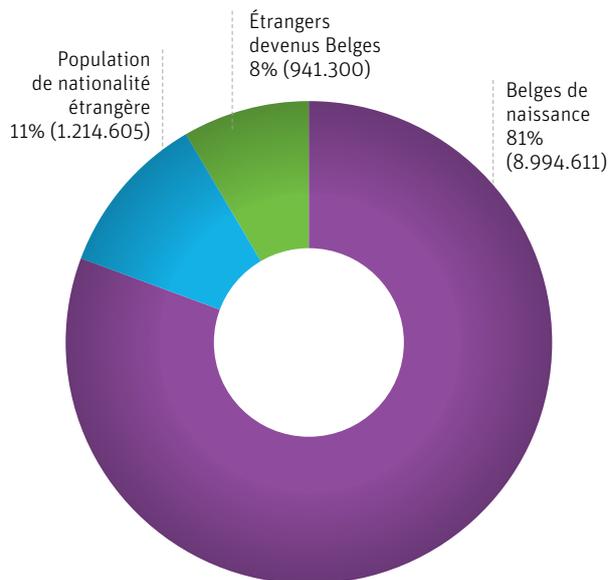
Figure 10. Population de nationalité étrangère, population étrangère à la naissance et population immigrée, 1991-2014 (Sources : RN-DGSIE pour la période 1991-2010 et RN-UCL/DEMO pour la période 2011-2014)



### 1.2.2. | Composition de la population résidant en Belgique

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, sur les 11.150.516 habitants en Belgique, la *population étrangère à la naissance* représentait 2.155.905 personnes (19%), alors que la *population de nationalité étrangère* ne représentait que 1.214.605 personnes (soit environ 11% de la population totale résidant en Belgique à cette date). Toujours à cette même date, parmi la population étrangère à la naissance 941.300 personnes (soit 8% de l'ensemble de la population résidant en Belgique) sont devenues Belges (Figure 12).

Figure 11. Répartition de la population belge et étrangère en Belgique au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (Sources : RN-UCL/DEMO) (N=11.150.516)

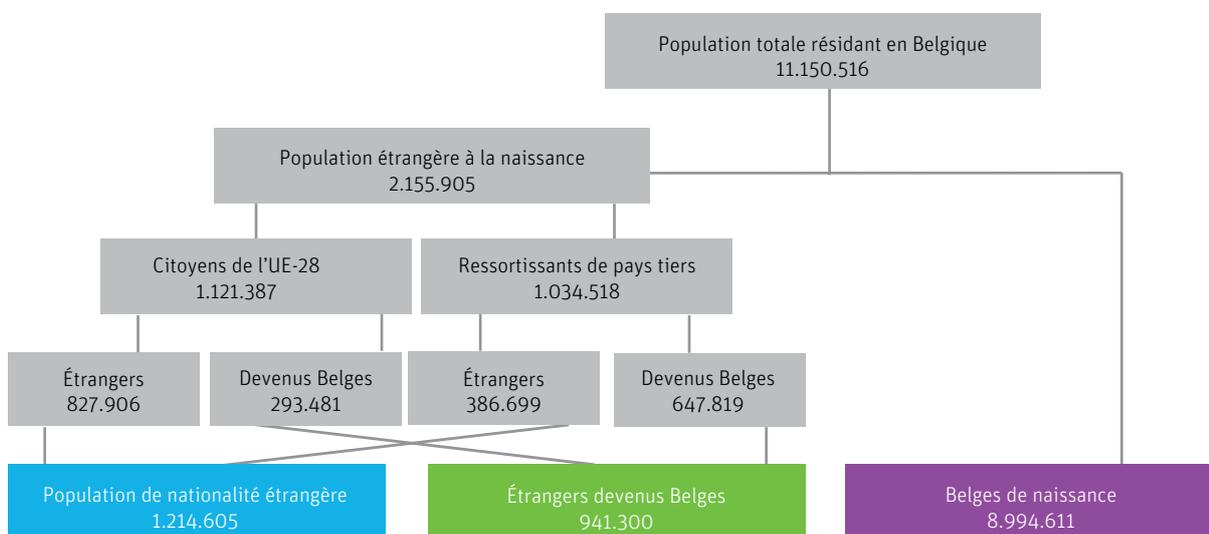


On peut évaluer de façon plus fine ces différentes composantes de la population étrangère en distinguant la part des citoyens UE et celle des ressortissants de pays tiers (Figure 12). Parmi les *personnes étrangères à la naissance* résidant en Belgique au 1<sup>er</sup> janvier 2014, un peu plus de la moitié étaient des citoyens de l'UE-28 (52%), alors que les 48% restants étaient des ressortissants de pays tiers. Toutefois, l'acquisition de la nationalité belge concerne différemment les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers. On observe en effet des écarts plus importants entre ces deux groupes lorsque l'on s'intéresse au critère de la *nationalité actuelle*. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 68% des personnes ayant une *nationalité étrangère* étaient originaires d'un pays de l'UE-28, alors que parmi les étrangers à la naissance *devenus Belges*, on estime que 69% étaient originaires d'un pays tiers<sup>36</sup>.

### 1.2.3. | Une population de nationalité étrangère majoritairement européenne et jeune

La *population de nationalité étrangère* en Belgique est majoritairement européenne. Plus précisément, les données disponibles au 1<sup>er</sup> janvier 2014 indiquent que 54% des personnes de nationalité étrangère sont issues des pays de l'UE-15 et 68% de l'UE-28. Ces proportions ont augmenté au cours de ces deux dernières décennies puisque les ressortissants de l'UE-27 représentaient à peine 60% au début des années 1990. Par ailleurs, si l'on étend les pays européens en dehors des frontières de l'UE (et en incluant la Turquie), cette proportion s'élève à 75%. La Figure 13 permet d'identifier la part des différents groupes de nationalités pour les 1.214.605 personnes de nationalité étrangère enregistrées au Registre national.

Figure 12. Typologie de la population étrangère à la naissance, selon la nationalité à la naissance et la dernière nationalité enregistrée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (Source : RN-UCL/DEMO)



36 Pour plus d'informations sur l'origine des nouveaux Belges : voir 1.2.3 *Les nouveaux Belges, principalement originaires des pays tiers* dans le chapitre 12.

Parmi les pays de l'UE-15, les nationalités italienne, française et hollandaise arrivent en premières places, regroupant à elles trois un peu moins de 38% des personnes de nationalité étrangère. Viennent ensuite les Espagnols, les Portugais, les Allemands, les Anglais et les Grecs. Parmi les treize nouveaux États membres de l'Union, les Polonais, les Roumains et les Bulgares se distinguent des autres nationalités. Ces trois nationalités représentent un peu plus de 12% des personnes de nationalité étrangère. Toujours au sein de la région européenne, mais au-delà des frontières de l'Union, on trouve ensuite les Turcs, représentant un peu plus de 3% des étrangers. Parmi les ressortissants des pays tiers non européens, deux principales nationalités se distinguent : les Marocains (représentant 7%) qui arrivent en quatrième position après les Italiens, les Français et les Néerlandais, ainsi que les Congolais (2%).

En termes de composition par âge et sexe, la population de nationalité étrangère a connu des évolutions importantes depuis le début des années 1990. On observe une légère féminisation ainsi qu'une forme de vieillissement de la population étrangère, surtout dans le courant des années 1990. La proportion d'hommes dans la population étrangère est actuellement de 51% (par comparaison, on observe 49% d'hommes parmi la population belge). La part des femmes étrangères est toutefois en augmentation depuis plusieurs années. Par ailleurs, si la population étrangère est nettement plus jeune que la population belge (Figure 14) on observe de légers changements dans sa structure par âge, avec une diminution de la part des moins de 20 ans, combinée à une légère augmentation de la part des 30-60 ans.

Figure 13. Répartition des nationalités de la population étrangère en Belgique au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (Source : RN-DGSIE) (N=1.214.605)

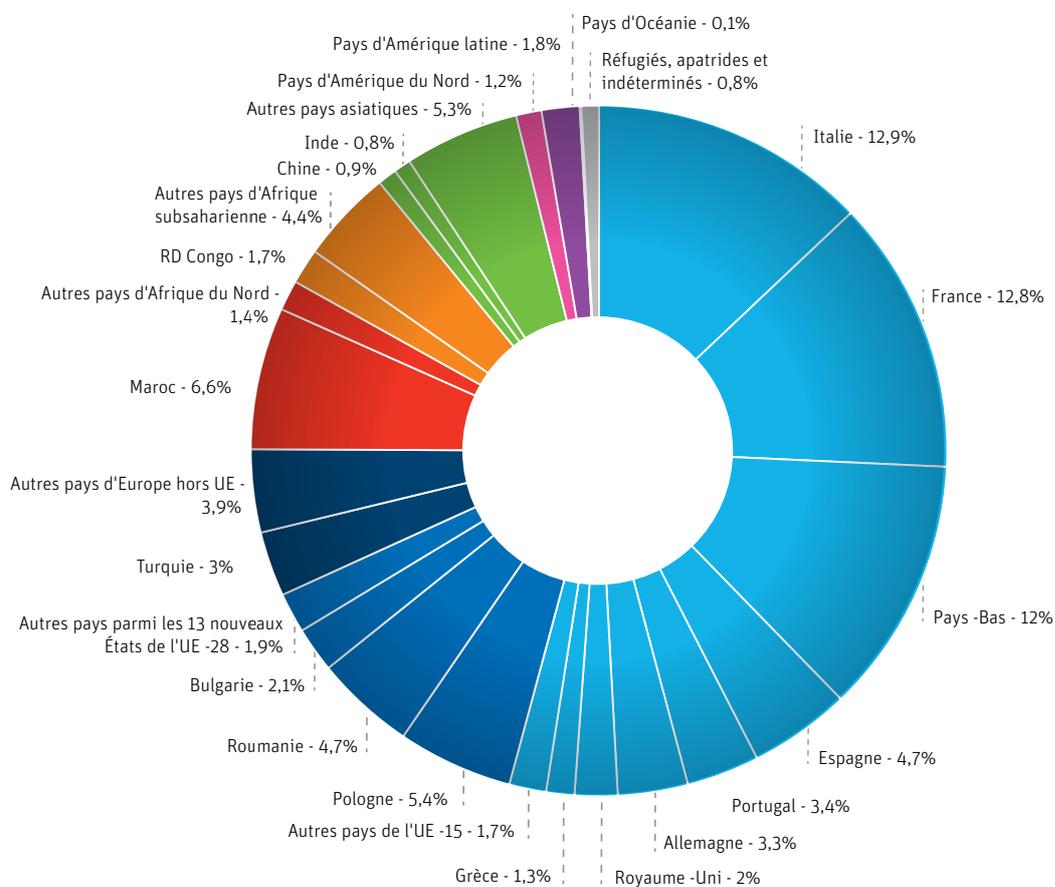
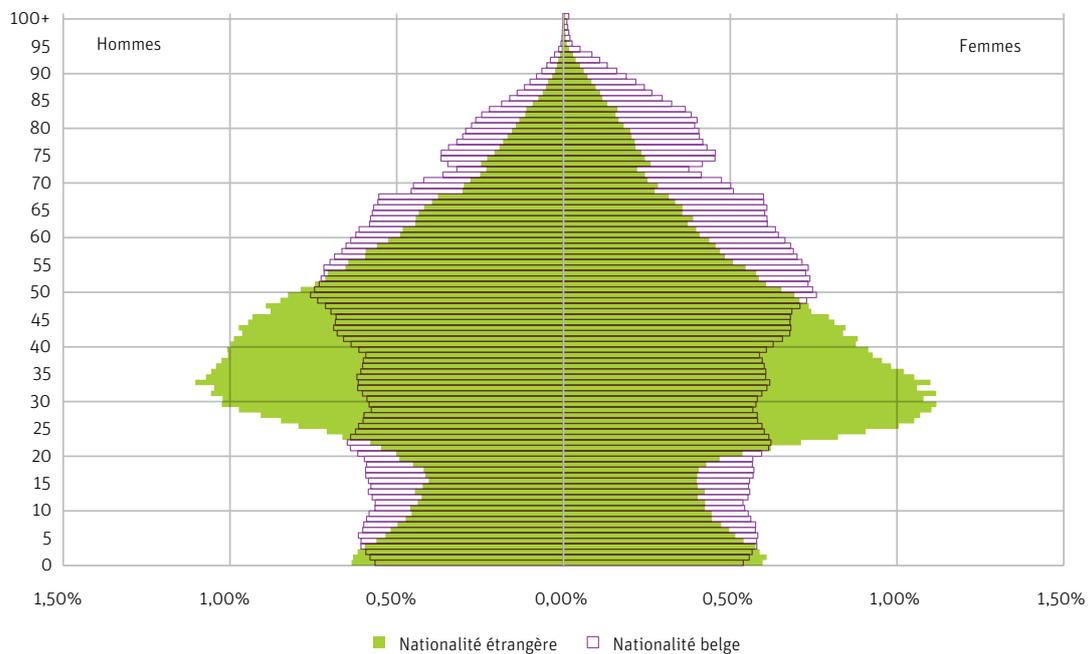


Figure 14. Structures par âge et par sexe des populations belge et étrangère résidant en Belgique au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (Source : RN-DGSIE)



## Encadré 5

### Le Censur 2011

Tous les dix ans, la Belgique procède à une grande opération de recensement de sa population pour rassembler des données exhaustives (concernant tous les habitants) sur des questions sociodémographiques mais également sur le logement, le travail et le niveau d'éducation. En 2001, des formulaires à compléter avaient été envoyés à chaque personne enregistrée au RN avec obligation de le renvoyer complété. Lors des éditions précédentes, un enquêteur passait dans chaque foyer pour faire remplir un questionnaire. Pour la première fois, le Censur 2011 rompt avec ces pratiques d'enquête et utilise une méthode de couplage de bases de données. Les données démographiques du RN ont été couplées aux données sur l'enseignement (à partir des données des communautés), aux données sur le marché du travail (grâce aux données de la Banque carrefour de la sécurité sociale, de la Banque Carrefour des entreprises et du Ministère des Finances) et aux données sur les logements (à partir d'informations de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale).

Véritable photographie des personnes domiciliées sur le territoire belge au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le Censur 2011 offre des données agglomérées directement disponibles en ligne<sup>37</sup> et présentées avec de multiples ventilations. C'est une véritable mine d'or pour les personnes qui s'intéressent aux données sur les migrants en Belgique car on y retrouve des informations sur le lieu de naissance, la citoyenneté et l'année d'immigration (à partir de 1980) croisées avec les variables sur le niveau d'éducation, le type de ménage, de logement et le travail. Le méthode du Censur 2011 marque également une rupture avec les anciennes pratiques parce qu'elle permet la comparaison avec les censur des autres pays de l'UE<sup>38</sup>.

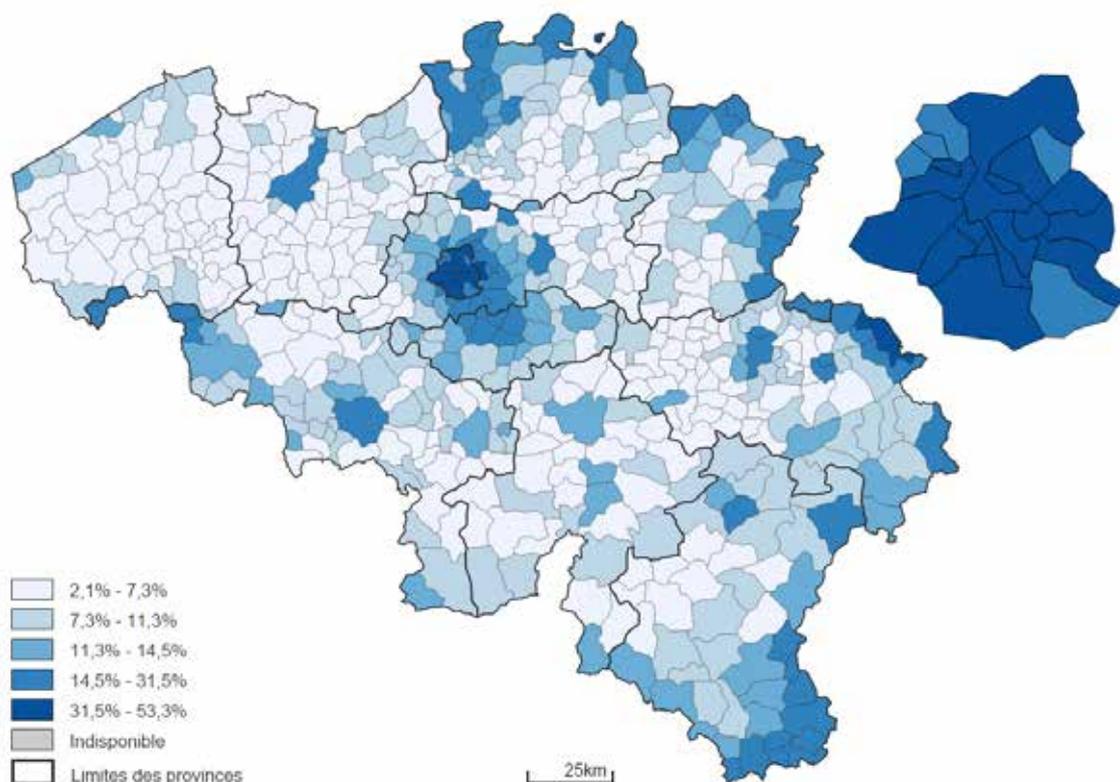
37 [http://census2011.fgov.be/index\\_fr.html](http://census2011.fgov.be/index_fr.html).

38 Les définitions suivent les consignes d'Eurostat et la population est dès lors définie comme comprenant également les demandeurs d'asile. Les nouvelles définitions utilisées permettent donc des comparaisons internationales mais rendent par contre complexe la comparaison avec les recensements belges précédents.

La technique du couplage des bases de données offre plusieurs avantages comme de réduire le coût et le nombre de non-réponses. Mais elle présente également des désavantages. Tout d'abord, comme les autres techniques qui se basent sur les données du RN, le Censur 2011 ne prend pas en compte la population en situation irrégulière. Ensuite, les bases de données utilisées contiennent généralement des informations moins complètes pour les migrants que pour les personnes qui ont toujours résidé en Belgique. En effet, on sait par exemple qu'il existe une surestimation de la population globale parce que les émigrants ne déclarent pas toujours qu'ils quittent le territoire à la commune (et ils restent alors inscrits au RN alors qu'ils ne sont plus présents). Les bases de données belges ne permettent pas non plus de décrire l'ensemble du vécu des migrants (on pense par exemple aux informations concernant les diplômes obtenus à l'étranger, le type de travail des personnes domiciliées en Belgique mais travaillant à l'étranger, etc.).

Au final, malgré cela, le Censur 2011 offre des données de grande qualité. Ces données permettent par exemple, de connaître la proportion de la population ayant immigré en Belgique après 1980 par région et par commune. Alors que cette proportion est de 15% pour l'ensemble de la Belgique, elle est de 40% à Bruxelles, de 12% en Wallonie et de 11% en Flandre. Le Censur 2011 donne même la possibilité de connaître ces proportions par commune (voir Figure 15).

Figure 15. Pourcentage de la population ayant immigré à partir de 1980, en date du 1<sup>er</sup> janvier 2011 (Source : Censur 2011 - DGSIE)





## FOCUS : DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS, UNE ROUTE LONGUE ET SINUEUSE VERS L'EMPLOI

La technique du couplage de bases de données telle qu'elle a été réalisée pour le Censur 2011 (voir Encadré 5) offre de nombreuses possibilités comme le suivi dans le temps de l'intégration des nouveaux immigrants sur le marché du travail. Grâce au financements du SPP Politique scientifique (programme Société et Avenir<sup>39</sup>) et de Myria, des chercheurs de l'Université Libre de Bruxelles (GERME) et de la KULeuven (HIVA) ont pu étudier cette question pour l'ensemble des personnes ayant introduit une demande d'asile entre 2001 et 2010. Il ressort de cette étude (nommée Projet Careers<sup>40</sup>) que leur insertion socio-économique est bien réelle mais longue, difficile et semée d'entraves. Pour arriver à ces résultats, les chercheurs ont examiné leurs périodes d'emploi, de chômage et d'aide sociale sur plusieurs années pour comprendre quels éléments sont déterminants pour une plus grande probabilité d'emploi.

### Encadré 6

#### Définition de la population étudiée

Le projet Careers ne porte pas sur un échantillon de population mais sur **l'entière population ayant demandé l'asile en Belgique entre 2001 et 2010** qui sont toujours présentes officiellement sur le territoire belge en 2010, ce qui représente 108.856 individus.

Parmi ceux-ci, les chercheurs se sont d'abord intéressés aux 71.768 personnes âgées de 18 à 65 ans pour étudier leur probabilité d'emploi à la fin de l'année 2009.

Ensuite, l'étude se focalise plus spécifiquement sur les réfugiés reconnus et fait une analyse spécifique de ceux qui ont obtenu le statut entre 2003 et 2006. Leur carrière est alors étudiée en détail sur quatre années à partir de l'obtention de leur titre de séjour en tant que réfugié. Cette partie de l'étude a porté sur 4.869 personnes.

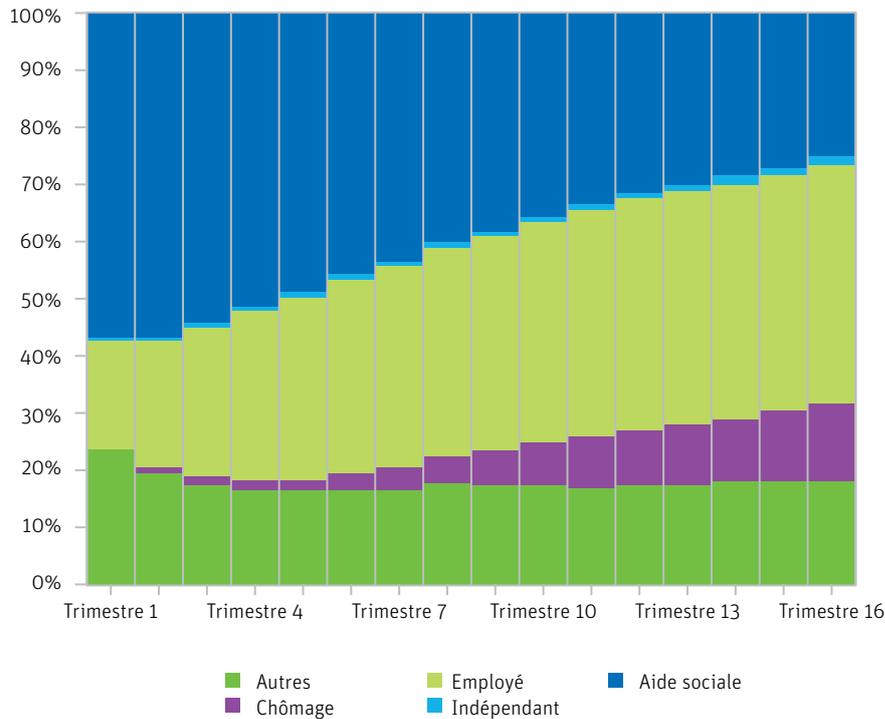
Le temps passé en Belgique joue un rôle prédominant. La première année, la probabilité de dépendre des aides sociales est forte mais elle diminue graduellement d'année en année. L'ensemble des demandeurs d'asile arrivés en 2002 affiche un taux d'emploi de 0,6% après un an passé sur le territoire belge. En 2010, cette même population est passée à un taux d'emploi de 37%. La population arrivée après 2007 montre un taux d'emploi plus faible que les cohortes précédentes, ce qui est probablement dû au changement de législation qui a introduit des restrictions du marché du travail pour les demandeurs d'asile. Le type d'emploi occupé évolue également avec le temps. En 2001, 6% des emplois occupés par les personnes ayant demandé l'asile entre 2001 et 2010 sont des *white collar jobs* (statut d'employé) et 94% des *blue collar jobs* (statut d'ouvrier). Neuf ans plus tard, en 2010, la proportion de *white collar jobs* est passée à 21%.

39 [www.belspo.be/belspo/ta/index\\_fr.stm](http://www.belspo.be/belspo/ta/index_fr.stm).

40 Les résultats de cette étude ont été publiés dans : Rea A. et Wets J. (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gand, 2014. L'étude et son résumé sont disponibles sur [www.myria.be](http://www.myria.be).

Figure 16. Distribution par statut socioprofessionnel des réfugiés reconnus sur une période de quatre ans à partir de la reconnaissance du statut de réfugié (N=4.869)

(Source : Rea A. et Wets J. (ed.), The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium, Academia Press, Gand, 2014, p. 121)



La Figure 16 indique l'évolution de la carrière des réfugiés reconnus entre 2003 et 2006 sur une période de quatre années suivant la reconnaissance du statut de réfugié. Chaque trimestre correspond à une période de trois mois. Au moment de la reconnaissance de leur statut (trimestre 1), 57 % des réfugiés sont bénéficiaires d'un revenu social (en bleu foncé), mais cette catégorie va diminuer petit à petit. Par contre, le nombre d'employés (en vert clair) augmente graduellement jusqu'à devenir la catégorie la plus importante. Après quatre ans, elle représente de loin le premier statut d'occupation des réfugiés. Le nombre d'indépendants (en bleu clair) reste limité mais il augmente avec le temps. Le nombre de réfugiés au chômage (en violet) augmente également avec le temps mais reste faible, même à la fin de la période, comparativement aux personnes salariées, à celles ayant un autre statut et à celles dépendantes des aides sociales. La catégorie des personnes sans aucun revenu (en vert foncé) reste stable à travers le temps.

Ces résultats sont donc encourageants car ils montrent que la proportion de réfugiés actifs sur le marché du travail (salariés, indépendants et chômeurs) augmente fortement. En effet, elle passe de 19% au moment de la reconnaissance du statut à 55% après quatre ans. Et, inversement, la part des réfugiés dépendant des aides sociales diminue fortement en quatre années à peine, passant de 57% à 25%.

Quatre ans après la reconnaissance du statut de réfugié, 55% des réfugiés sont actifs sur le marché du travail.

Les chercheurs ont également étudié l'ensemble des évolutions de carrière sur ces quatre années et ont distingué quatre profils-type de carrières :

1. **La carrière active** (34%) : ce type de carrière identifie les personnes qui ont eu une carrière quasi entièrement active sur le marché du travail (salariés, indépendants ou chômeurs) pendant ces quatre ans.
2. **L'intégration graduelle sur le marché du travail** (29%) : Les personnes appartenant à ce type

de carrière ont essentiellement débuté leurs carrières par l'aide sociale puis, avec le temps, la proportion de travailleurs parmi eux a augmenté.

3. **La carrière de dépendance sociale** (25%) : elle se caractérise par une dépendance quasi totale à l'aide sociale sur la période des quatre années étudiées.
4. Et, enfin, les réfugiés qui présentent un **autre type de carrière** (12%). Cette catégorie inclut les réfugiés qui ne sont ni actifs sur le marché du travail, ni dépendants de l'aide sociale. Selon les chercheurs, il s'agirait en majorité de femmes et d'hommes au foyer qui dépendent du revenu de leur conjoint. Il ne faut pas perdre de vue la situation de ces personnes qui peut être préoccupante en terme de protections sociales (pensions, etc.).

Ces résultats sont donc positifs puisqu'ils montrent qu'au long de ces quatre années, 63% des réfugiés présentent une carrière active ou une intégration graduelle sur le marché du travail. Alors que seulement un réfugié sur quatre reste dépendant de l'aide sociale pendant les quatre ans qui suivent la reconnaissance de son statut.

L'étude Careers a montré que certains facteurs accroissent les chances de trouver un emploi. Le fait d'**avoir travaillé pendant la procédure d'asile**<sup>41</sup> est mis en avant par les chercheurs comme ayant un impact positif sur le reste de la carrière. Ceux qui ont travaillé pendant la procédure d'asile ont plus de probabilité de se trouver dans une carrière de type active. Pour les réfugiés reconnus, les chercheurs remarquent que cette donnée reste fortement liée au nombre d'années passées en Belgique.

Un autre facteur très influent est la région d'habitation. Pour l'ensemble des personnes ayant fait une demande d'asile entre 2001 et 2010, la probabilité d'emploi est deux fois plus grande en Flandre qu'en Wallonie. Et elle n'est que très légèrement plus forte à Bruxelles qu'en Wallonie. Il est difficile d'identifier la cause réelle de cette différence régionale. Est-ce uniquement lié à la meilleure situation économique de la Flandre ou peut-on y voir des conséquences positives du parcours de citoyenneté obligatoire (*inburgering*) mis en place par la communauté flamande à destination des primo-arrivants ?

L'étude donne des conclusions plus nuancées concernant l'influence de l'**acquisition de la nationalité**. Pour les hommes reconnus réfugiés, elle augmenterait les chances

d'avoir une insertion progressive sur le marché du travail et diminuerait celles d'avoir une carrière inactive. Pour les femmes reconnues réfugiées, par contre, les résultats ne sont pas significatifs et ne permettent pas de tirer de conclusion.

Contrairement à ce qu'on aurait pu croire, parmi les personnes qui ont demandé l'asile entre 2001 et 2010, celles qui ont obtenu le **statut de réfugié** ne présentent pas davantage de probabilité d'avoir un emploi que celles qui ne l'ont pas obtenu. L'idée selon laquelle le statut de réfugié (qui offre un séjour illimité, l'accès au marché du travail et des facilités pour le regroupement familial) aiderait à s'insérer sur le marché du travail serait donc infirmée.

L'étude met également en évidence le fait que certains profils rencontrent des difficultés spécifiques. C'est le cas des femmes, des mères célibataires plus spécifiquement, mais aussi des plus jeunes et des plus âgés. Intéressons-nous plus en détails à ces profils.

Parmi les réfugiés reconnus qui ont été étudiés, une femme sur quatre est une **mère célibataire** (26%). Cette proportion est beaucoup plus importante qu'elle ne l'est dans le reste de la société<sup>42</sup>. Il ressort de l'étude que les mères célibataires occupent la place la plus problématique pour intégrer le marché du travail.

Ce sont elles qui ont le plus de probabilité de dépendre des aides sociales tout au long de leur carrière. Les parents isolés sont en effet confrontés au problème de la garde de leurs enfants, que ce soit pour pouvoir travailler mais également pour se former, y compris en français ou néerlandais. Les réfugiés reconnus, en outre, bénéficient moins que le reste de la population d'un réseau familial et social préexistant pour les aider à s'occuper des enfants.

**Parmi les réfugiés, les mères célibataires occupent la place la plus problématique pour intégrer le marché du travail.**

L'âge également joue un rôle. La probabilité de développer une carrière active augmente avec l'âge puis diminue passé un certain seuil. Et inversement, la probabilité de dépendre des aides sociales est plus forte aux jeunes âges, puis elle diminue et redevient élevée pour les plus âgés.

L'étude montre aussi des différences selon l'**origine**. Les personnes ayant demandé l'asile provenant d'Afrique subsaharienne et d'Asie ont en moyenne deux fois plus de probabilités de trouver un emploi que ceux issus d'Europe centrale et de l'Est, ainsi que de ceux venant

41 Aujourd'hui, selon la législation en vigueur, les demandeurs d'asile peuvent travailler avec un permis de travail C à partir de leur septième mois de séjour et à condition que leur demande d'asile soit encore en examen. (Arrêté Royal du 22 décembre 2009 relatif à l'occupation des travailleurs étrangers). Sur la période étudiée par le projet Careers (2001-2010), la législation sur cette question a changé plusieurs fois. Pour plus d'informations, voir Rea A. et Wets J. (ed.), pp. 14-15.

42 À titre de comparaison, sur l'ensemble de la population vivant en Belgique, 9% des femmes de 18 à 64 ans sont des chefs de famille monoparentale en 2008 (Source : Datawarehouse BCSS, calculs : Myria).

du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Les chercheurs émettent plusieurs hypothèses pour comprendre ces résultats. L'importance du français dans beaucoup de pays africains pourrait constituer une aide pour trouver un emploi en Belgique, de même que la présence d'une diaspora africaine déjà établie pouvant offrir le bénéfice de leurs réseaux sociaux.

### Comment améliorer l'entrée des immigrants sur le marché du travail ?

L'étude *Careers* permet de tirer un certain nombre d'enseignements sur les manières d'améliorer l'insertion des immigrants sur le marché du travail.

#### Un accès plus rapide aux formations

L'étude met en avant le fait qu'une intégration rapide sur le marché du travail est avantageuse pour la suite de la carrière professionnelle. C'est pourquoi il est important de donner le droit de travailler pendant la procédure d'asile.

Afin de trouver un emploi rapidement, il est également essentiel de disposer d'un accès rapide aux formations de langue, aux formations qualifiantes ainsi qu'aux équivalences de diplômes. L'expérience montre que les demandeurs d'asile et les réfugiés reconnus doivent souvent attendre plusieurs mois avant de pouvoir bénéficier d'un cours de langue, et plusieurs mois encore avant de pouvoir passer au niveau suivant. Les périodes de *stand-by* et d'attente ralentissent considérablement le processus d'intégration et freinent l'insertion socioprofessionnelle.

#### Le temps n'est pas forcément perdu

Toutefois, si l'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'asile prend du temps, il ne s'agit pas forcément de temps perdu. L'étude a interrogé les bases de données administratives pour savoir si les personnes avaient ou non un emploi, mais la qualité de l'emploi et sa correspondance avec les compétences du demandeur d'asile n'ont pas pu être étudiées. Or, certains demandeurs d'asile sont hautement qualifiés et cherchent avant tout à apprendre la langue et à faire reconnaître leurs compétences via des formations reconnues en Belgique ou par des équivalences de diplômes. Ces démarches peuvent prendre plusieurs années, mais elles sont nécessaires pour éviter le gaspillage de talents. Elles sont donc rentables à long terme, aussi bien pour la personne en question que pour la société.

L'étude montre que les personnes qui ont le plus de probabilité d'emploi viennent des pays les plus pauvres.

On pourrait émettre l'hypothèse que ces personnes sont en moyenne moins qualifiées que les autres demandeurs d'asile et qu'ils accepteraient plus facilement les emplois peu qualifiés qu'on leur propose à leur arrivée en Belgique. Les demandeurs d'asile sont en effet généralement orientés vers des métiers de type *Dirty, Dangerous and Demeaning*. Plutôt que d'accepter ce type d'emploi, les plus qualifiés se lancent parfois dans des formations, ce qui ralentit les statistiques de leur mise à l'emploi, mais qui permet *in fine* à la société de mieux faire profiter de leurs compétences. Loin d'être du temps perdu, le temps passé à se former est donc un investissement pour l'ensemble de la société.

#### Une reconnaissance des compétences simplifiée

Outre l'accès plus rapide aux formations, il serait également nécessaire d'accélérer les procédures de reconnaissance de diplômes, de les simplifier ou de donner la possibilité aux demandeurs d'asile de pouvoir prouver leurs compétences via d'autres voies (tests, examens d'entrée, etc.)<sup>43</sup>. Il est en effet parfois impossible pour les personnes ayant fui leur pays dans des conditions difficiles de réussir à rassembler tous les documents nécessaires pour la procédure d'équivalence de diplôme.

#### La mise en place de gardes d'enfants pour un accès plus juste aux formations et à l'emploi

Les personnes en situation monoparentale se trouvent fortement entravées dans leur insertion socioprofessionnelle. Elles ont davantage de probabilités de dépendre des aides sociales. Or, il est important pour ces parents-là également d'intégrer le marché du travail, et à cette fin de pouvoir suivre des formations de langue et des formations qualifiantes. Non seulement un parent célibataire a autant le droit de se former que les autres réfugiés, mais il est en outre la seule personne de référence de son enfant pour l'aider à suivre son parcours scolaire et pour lui donner une image d'intégration positive dans la société d'accueil.

<sup>43</sup> Cette recommandation a également été émise par Caritas international dans *Refugié ch. travail. Résultats d'une étude sur la formation et l'emploi menée auprès des réfugiés*, janvier 2014, p. 46.

## Encadré 7

**Pour une meilleure connaissance  
du parcours  
socio-économique des migrants**

.....

Grâce à la nouvelle possibilité de coupler les informations de différentes bases de données administratives, la recherche en Belgique a fait un grand pas en avant. Un travail remarquable est réalisé au niveau de la Banque carrefour de la sécurité sociale pour améliorer la qualité des données et pour les rendre accessibles aux chercheurs. L'Office des étrangers, en collaboration avec le Registre national (RN) et les communes, continue également à améliorer la qualité et la quantité des informations qu'il rend disponibles, entre autres via Eurostat. Le projet Careers est arrivé trop tôt pour pouvoir utiliser la variable enregistrant le motif du premier titre de séjour. Cette donnée permettra à l'avenir de comparer la carrière des migrants selon le motif de leur premier titre de séjour. Les données du RN restent quant à elles plus difficilement accessibles en termes de coût et de disponibilité.

Un travail conséquent pour recueillir davantage d'informations reste nécessaire, particulièrement en ce qui concerne les migrants. Des efforts sont actuellement mis en œuvre pour enregistrer le niveau d'éducation, mais il est important de ne pas limiter ce recueil aux diplômes obtenus en Belgique. Seul un enregistrement intégrant les diplômes obtenus à l'étranger permettrait d'étudier la sous-qualification et le gaspillage de talents. Il est également important d'enregistrer les équivalences obtenues par les différentes Communautés afin de mieux évaluer l'impact de la qualification sur l'emploi des migrants.

Enfin, si les études entreprises à partir de bases de données administratives permettent d'identifier des profils plus problématiques que d'autres et montrent quels facteurs favorisent ou défavorisent l'insertion socioprofessionnelle, elles ne permettent pas d'identifier les causes du problème ni les processus se mettant en place au niveau individuel. Des études qualitatives sur le long terme sont donc nécessaires pour accompagner la récolte d'informations auprès des personnes ayant demandé l'asile. Il est également essentiel de valoriser la connaissance des acteurs de terrain qui suivent les migrants au quotidien pour comprendre avec eux les freins dans les processus d'insertion socioprofessionnelle et voir quels sont les mesures nécessaires à prendre.



# Chapitre 3

## Accès au territoire

2014 est l'année la plus mortelle sur la Méditerranée de l'histoire récente, malgré les mesures prises au niveau européen pour intensifier les contrôles aux frontières extérieures. Dans le premier trimestre de 2015, ce sont au moins 1.550 personnes qui ont laissé leur vie en traversant la Méditerranée. L'Europe a réagi dans la foulée des drames, mais sans vision d'envergure.

Dans ce chapitre nous traitons des évolutions aux frontières extérieures de l'UE. Parallèlement nous examinons la situation des passagers clandestins dans les ports belges. Enfin, nous attirons l'attention sur les visas court séjour pour visite familiale. En effet, les effets combinés des réformes récentes du droit des étrangers ont comme conséquence indirecte d'enfreindre le droit de recevoir des visites familiales de courte durée.

# 1. CHIFFRES

## 1.1. | Les données sur les visas : une source pour comprendre les migrations

Pour accéder au territoire belge, les ressortissants de certains pays doivent obtenir un visa. Si les ressortissants des pays de l'espace Schengen et de l'Espace Économique Européen en sont exemptés, ceux des autres pays doivent généralement en disposer afin de franchir les frontières belges<sup>44</sup>. La politique européenne des visas organise les compétences des États membres pour la délivrance de deux types de visas<sup>45</sup> :

- les visas **de courte durée** (visa C) : pour un séjour de moins de trois mois ;
- les visas **de longue durée** (visa D) : pour un séjour de plus de trois mois.

Les visas de courte durée - dits visas Schengen - doivent être délivrés par l'État membre vers lequel le demandeur souhaite voyager en priorité. Cependant, une fois l'accès au territoire Schengen autorisé, le titulaire du visa peut voyager librement dans l'ensemble de l'espace Schengen. De plus, lorsque le demandeur réside dans un pays où la Belgique ne dispose pas de représentation diplomatique, un autre État membre peut délivrer valablement un visa à sa place, et inversement.

Les visas de longue durée relèvent quant à eux des compétences nationales et sont, de ce fait, uniquement délivrés par les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger. Les ambassades et les consulats n'ont pas la compétence de refuser la délivrance du visa demandé. Par conséquent, lorsque le demandeur ne respecte pas les conditions de délivrance du visa, ou lorsque la demande nécessite un examen approfondi, la demande est envoyée à l'Office des étrangers, qui prend la décision.

44 Pour connaître la liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa : voir <https://sif-gid.ibz.be/FR/homepage.aspx>.

45 Pour plus de détails sur la politique européenne des visas, voir *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 36-39.

### Encadré 8

#### Richesses et limites des données sur les visas<sup>46</sup>

Le SPF Affaires étrangères est le principal responsable de l'enregistrement des informations relatives aux demandes de visas, ainsi qu'aux décisions (positives ou négatives), quel que soit l'organisme ayant pris la décision. Toutes ces informations (ainsi que certaines caractéristiques des demandeurs comme leur sexe, leur date de naissance ou leur profession) sont enregistrées de façon informatique, et constituent une base de données intéressante et complète sur l'octroi ou le refus de visas par la Belgique. En dépit de sa richesse, cette base de données présente certaines limites importantes :

- La base de données n'est pas représentative de l'ensemble des immigrés. Deux catégories d'individus n'y apparaissent pas : les individus exemptés de l'obligation de visa de court séjour ; les personnes qui entrent sans visa et sans titre de séjour sur le territoire belge et qui sont par la suite autorisées au séjour (ou pas).
- L'examen des différents types de visas et de leurs motifs de délivrance ne traduit pas la réalité avec exactitude. Il est possible que certains des individus qui entrent sur le territoire avec un visa de court séjour, restent plus longtemps sur le territoire belge, parce qu'ils obtiennent un autre titre de séjour (pas nécessairement pour le même type de motif).
- La base de données est susceptible de souffrir d'une représentation biaisée des entrées. D'une part, elle tient compte des décisions sur les demandes de visa, alors qu'une fois le visa obtenu rien ne garantit que son titulaire va effectivement franchir les frontières belges. Et d'autre part, la possession d'un visa ne garantit pas l'entrée sur le territoire belge, puisque le visa n'est en réalité qu'une autorisation à se présenter à la frontière et qu'un contrôle est effectué à la frontière même, sur la base d'autres critères, qui peut entraîner le refoulement, le refus d'accès effectif au territoire.

Les données présentées dans ce chapitre sont les données sur les visas pour lesquels la décision (positive ou négative) a été prise en 2014, tels que communiqué par le SPF Affaires étrangères.

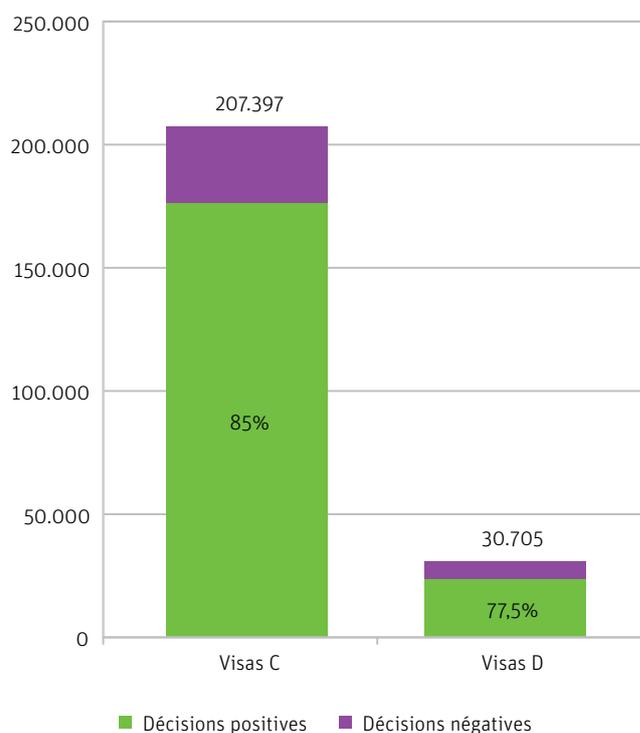
46 N. PERRIN, « Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas », Rev.dr.étr., n° 143, 2007, pp.138-146.

intéressante pour appréhender les migrations, et en particulier pour étudier différents *types* de migration ainsi que les *raisons* qui poussent les individus à accéder au territoire belge. Les motifs qui conduisent les individus à introduire une demande de visa sont en effet enregistrés et permettent d'aborder indirectement les différents mécanismes de l'immigration en distinguant les demandes de visa pour raisons familiales<sup>47</sup>, d'étude ou de travail.

Les statistiques sur les visas pour l'année 2014 (Figure 17) indiquent un premier élément important : **la grande majorité des visas demandés sont des visas de court séjour** (visas C). Sur les 238.102 décisions (négatives et positives) prises en 2014, 207.397 décisions (soit 87% des décisions totales) concernaient en effet des visas demandés dans le cadre d'un séjour de moins de trois mois. Deuxième constat : **la grande majorité des décisions sont positives** (84%). Notons que la proportion de décisions positives est un peu plus élevée pour les visas de court séjour (85%) que pour les visas de long séjour (77,5%). Mais l'écart entre décisions positives de visas C et décisions positives de visas D est plus bas qu'il ne l'a déjà été. En 2012 par exemple, 84% des décisions étaient positives pour les visas C, contre seulement 67% de décisions positives pour les visas D.

Figure 17. Nombre de décisions prises en 2014 selon le type de visa et répartition des décisions positives et négatives

(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères.  
Calculs : M. Bourguignon, UCL)



## 1.2. | Caractéristiques des personnes à qui un visa a été délivré

En ce qui concerne l'origine géographique des personnes auxquelles un visa a été délivré, on observe des différences selon la durée de validité du visa (Tableau 3). Pour les séjours de courte durée (moins de trois mois), les deux pays les plus représentés sont l'Inde (16,3%) et la Chine (10,7%), dont les ressortissants ne constituent pourtant que des communautés relativement restreintes en Belgique<sup>48</sup>.

Par contre, des pays pour lesquels la Belgique était historiquement une destination de migration de main-d'œuvre, comme la Turquie ou le Maroc, arrivent plus loin dans le classement (représentant respectivement 6,3% et 3,7% des visas court séjour). Ces deux pays sont par contre un peu mieux représentés dans les visas de long séjour (avec respectivement 5% et 9%). La RD Congo qui a, de par son histoire, un lien migratoire avec la Belgique, arrive quant à elle en quatrième position du classement sur les visas court séjour (6,9%) et en huitième position en ce qui concerne les visas long séjour (2,6%). On remarque par ailleurs que certains pays asiatiques comme l'Inde (12,6%), la Chine (5,9%) ou le Japon (3,4%) sont également représentés dans ces séjours de longue durée. Il en va de même pour les pays nord-américains (les États-Unis avec 5,7% et le Canada avec 2,5%).

47 Pour plus d'informations sur les visas pour raisons familiales, voir focus *Visa court séjour pour visites familiales* plus loin dans ce chapitre et chap. 5.

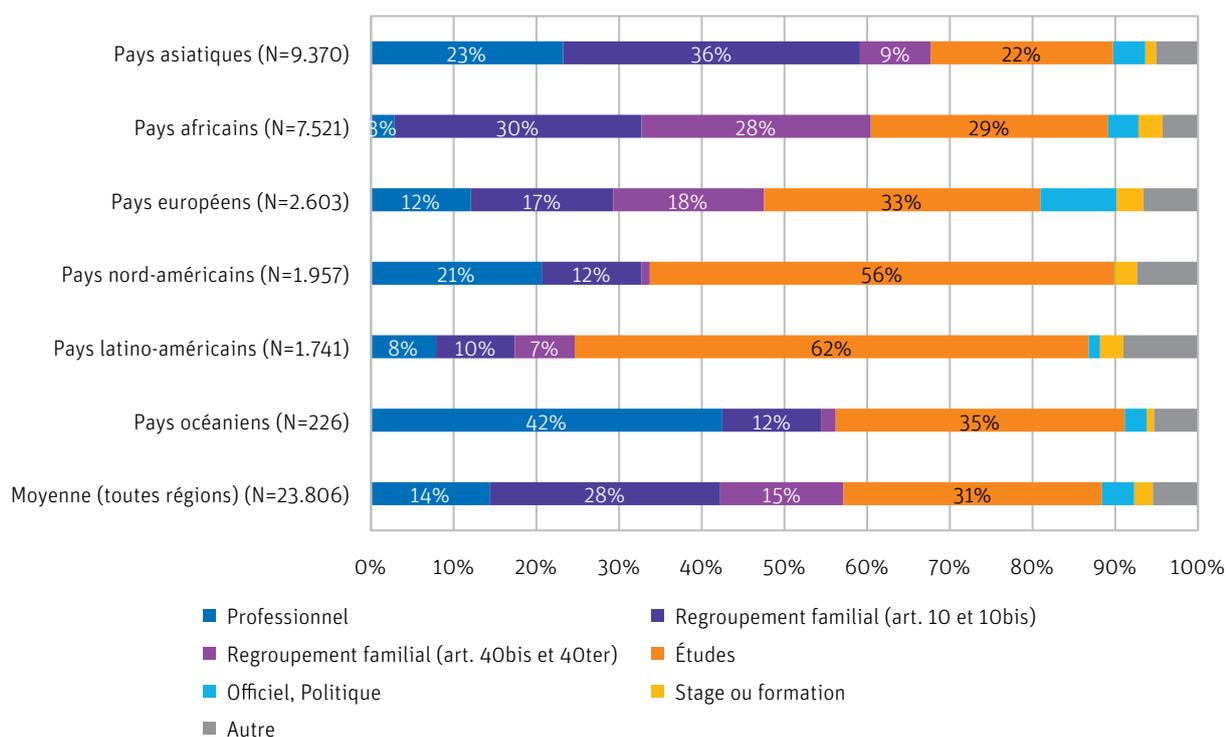
48 Les Indiens représentaient seulement 0,8% de la population étrangère enregistrée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (en termes de stocks) et 2,1% des immigrations enregistrées au cours de l'année 2013 (en termes de flux). Pour les Chinois, ces proportions sont respectivement de 0,9% et 1,3%.

Tableau 3. Principales nationalités des visas délivrés en 2014, selon la durée du visa

(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon, UCL)

Visas court séjour (C)				Visas long séjour (D)		
	Nationalité	Effectif	Pourcentage	Nationalité	Effectif	Pourcentage
1	Inde	28.796	16,3%	Inde	2.995	12,6%
2	Chine	18.870	10,7%	Maroc	2.144	9,0%
3	Russie	17.711	10%	Chine	1.398	5,9%
4	RD Congo	12.243	6,9%	États-Unis	1.354	5,7%
5	Turquie	11.103	6,3%	Turquie	1.194	5%
6	Philippines	7.242	4,1%	Cameroun	885	3,7%
7	Ukraine	7.151	4,1%	Japon	820	3,4%
8	Maroc	6.469	3,7%	RD Congo	624	2,6%
9	Thaïlande	4.958	2,8%	Russie	619	2,6%
10	Afrique du sud	4.938	2,8%	Canada	603	2,5%
	Autres pays	56.844	32,2%	Autres pays	11.170	46,9%
	<b>Total</b>	<b>176.325</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>23.806</b>	<b>100%</b>

Figure 18. Répartition des visas de longue durée délivrés en 2014 selon le motif de séjour, et par groupes de nationalités (N total=23.806)

(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon, UCL)<sup>49</sup>

49 Les pays européens présentés dans cette figure sont les pays hors UE, Turquie incluse. Par ailleurs, les pourcentages présentés pour les pays océaniques doivent être lus avec une certaine prudence, car ils reposent sur un effectif de 226 personnes.

Si l'on se concentre sur les visas délivrés pour un long séjour, on remarque que la grande majorité des personnes auxquelles un visa a été délivré provient des continents asiatique (41%) et africain (32%). Viennent ensuite les pays du continent européen (11%), nord-américain (8%) et latino-américain (7%)<sup>50</sup>. Or, la nationalité du titulaire d'un visa et le motif pour lequel celui-ci est délivré sont fortement liés. Il est donc important d'étudier ces deux caractéristiques conjointement (Figure 18).

En 2014, la proportion de ressortissants des pays asiatiques qui obtiennent un visa dans le cadre d'un regroupement familial est relativement élevée (44%)<sup>51</sup>, de même que la proportion de visas octroyés pour raisons professionnelles (23%). Ces derniers sont plus particulièrement délivrés à des Indiens et, dans une moindre mesure, à des Japonais et des Chinois. Les visas délivrés dans le cadre des études (22%) le sont quant à eux plutôt à des Chinois. En ce qui concerne les visas délivrés aux ressortissants du continent africain, près de 60% l'ont été pour des motifs de regroupement familial (surtout pour des Marocains et, dans une moindre mesure, pour des Congolais, Guinéens, Camerounais et Tunisiens). Représentant 29% des visas délivrés aux ressortissants du continent africain, le motif

des études arrivent en seconde position (avec les Camerounais, les Marocains et les Congolais en tête du classement).

La répartition des types de visa délivrés aux Européens se fait également en faveur du regroupement familial (35%) et concerne essentiellement les

Turcs et les Russes, par rapport aux études (33%) et aux raisons professionnelles (12%). Enfin, les ressortissants du continent américain (Amérique du Nord et Amérique latine) se distinguent des autres nationalités par le fait qu'ils obtiennent une majorité des visas de long séjour dans le cadre des études (plus de 58%). Par comparaison avec d'autres nationalités, assez peu de visas pour regroupement familial sont délivrés à des ressortissants du continent américain (à peine 15%).

En définitive, pour toutes les nationalités confondues<sup>52</sup>, trois grands types de motifs se dégagent : le regroupement

familial (43%), les études (31%) et le travail salarié (14%) ((Figure 18)). Les autres motifs sont présents dans des proportions nettement inférieures. Deux catégories de regroupement familial sont ici distinguées : d'une part, le regroupement familial effectué sur base de l'article 10 ou 10bis<sup>53</sup>, lorsque la personne qui ouvre ce droit est un ressortissant d'un pays tiers (cela concerne 28% des visas longue durée délivrés en 2014), et d'autre part, sur base des articles 40bis ou 40ter<sup>54</sup>, lorsque la personne qui ouvre ce droit est citoyenne de l'UE ou de nationalité belge (15% des visas longue durée)<sup>55</sup>.

### 1.3. | Différentes proportions de refus de visa selon le motif de la demande et l'origine des demandeurs

Les refus de visas varient fortement selon le motif de la demande et la région d'origine des demandeurs. Tous motifs confondus, la proportion de refus pour les visas de longue durée équivaut à 22% (Figure 19). Mais cette proportion de refus varie elle-même fortement selon les motifs. Pour les visas de longue durée demandés pour des raisons professionnelles, la proportion de refus n'est que de 1% alors qu'elle atteint 39% pour les visas demandés pour regroupement familial si la personne ouvrant le droit au regroupement familial est belge ou citoyen UE (art. 40bis et 40ter). Lorsque la personne qui ouvre le droit au regroupement familial est un ressortissant de pays tiers (art.10 et 10bis), 26% des visas de longue durée aboutissent à une décision négative.

**En définitive, pour toutes les nationalités confondues, trois grands types de motifs se dégagent : le regroupement familial (43%), les études (31%) et le travail salarié (14%).**

50 Le pourcent restant concerne des pays d'Océanie.

51 Lorsque l'on parle de regroupement familial au sens large, on inclut tant les demandes de regroupement familial basées sur les articles 10 et 10bis (avec un ressortissant d'un pays tiers), que sur les articles 40bis et 40ter (avec un Belge ou un citoyen de l'UE) de la loi de 15 décembre 1980. Ces deux types de regroupement familial sont davantage distingués dans la suite de ce chapitre.

52 Y compris les apatrides et les individus pour lesquels on ne dispose d'aucune information sur la nationalité.

53 L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 règle les conditions du regroupement familial des ressortissants de pays tiers entre eux, dans le cas où le regroupant est titulaire d'un titre de séjour à durée illimitée. L'article 10bis règle les conditions du regroupement familial des ressortissants de pays tiers entre eux, dans le cas où le regroupant est titulaire d'un titre de séjour à durée limitée.

54 L'article 40bis règle le regroupement familial avec les citoyens de l'UE et l'article 40ter avec les Belges. Cela dit, les données du SPF Affaires étrangères ne permettent pas cette distinction.

55 Les visas pour regroupement familial sont détaillés dans le chapitre 5 Droit de vivre en famille.

Figure 19. Proportions de visas de longue durée refusés<sup>56</sup> en 2014 selon le motif de la demande introduite (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon, UCL)

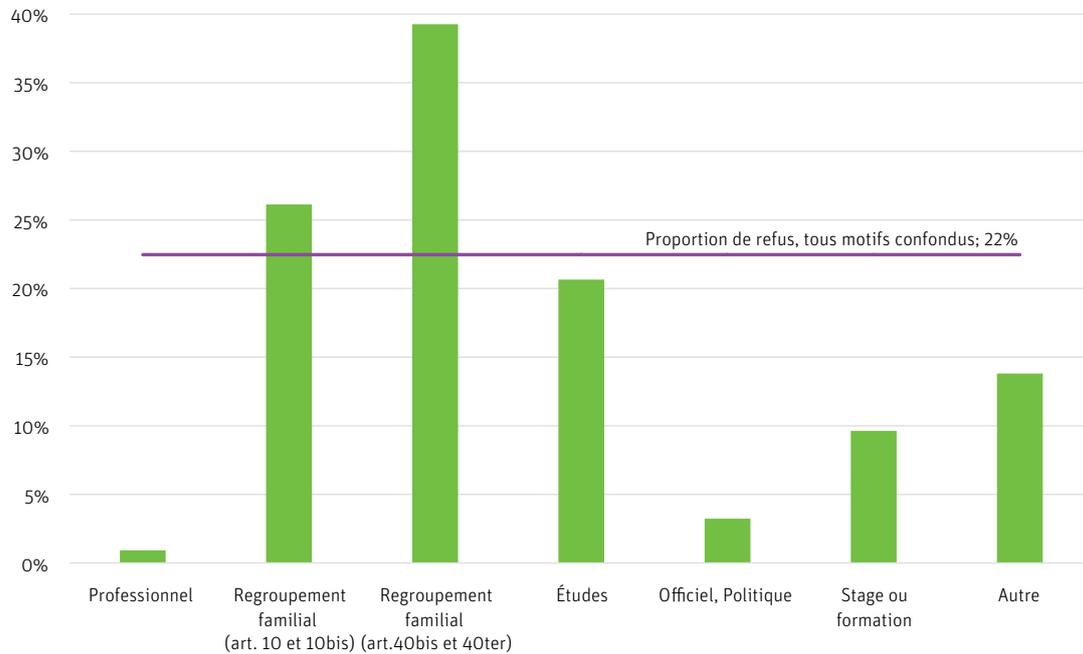
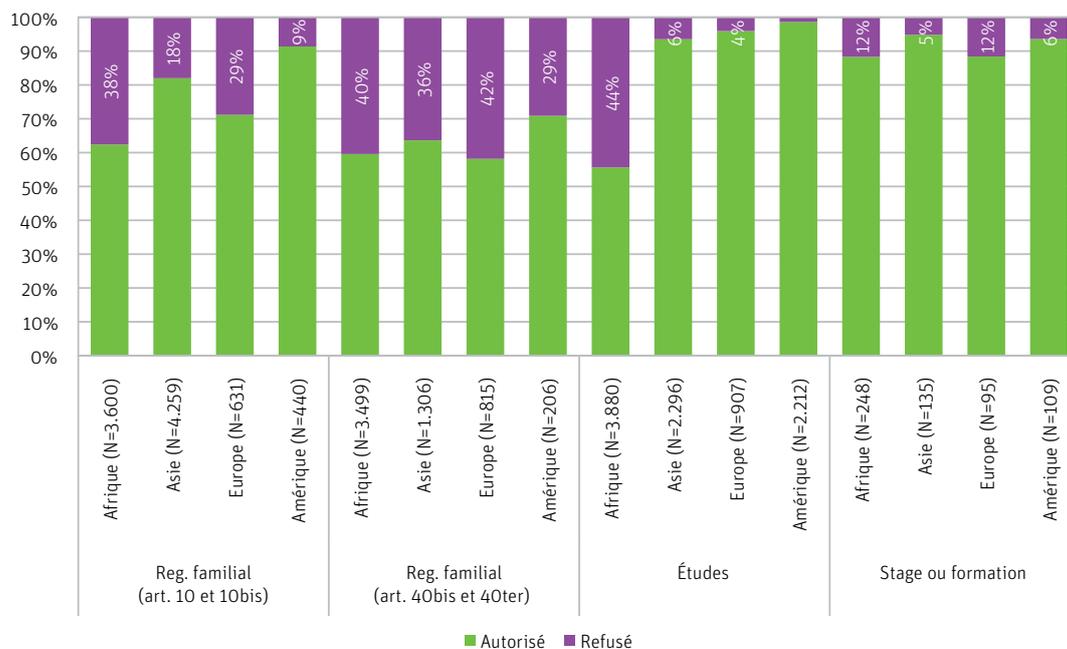


Figure 20. Proportions de visas de longue durée autorisés et refusés en 2014 selon le motif de la demande introduite et la région d'origine des demandeurs (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon, UCL)



<sup>56</sup> La proportion de visas refusés est le rapport entre le nombre de visas refusés d'une part, et la somme de décisions - positives ou négatives - prises au cours de l'année d'autre part.

Des variations importantes apparaissent également lorsque l'on différencie les proportions de refus par région d'origine des demandeurs (Figure 20). Quel que soit le motif, les décisions prises pour des ressortissants d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne sont plus fréquemment négatives. Par exemple, 38% des décisions prises dans le cadre d'un regroupement familial pour un ressortissant de pays tiers (Art. 10 et 10bis) sont négatives lorsque le demandeur provient d'Afrique du Nord ou d'Afrique subsaharienne ; cette proportion n'est que de 29% pour les ressortissants européens, 18% pour les ressortissants d'Asie et seulement 9% pour les ressortissants d'Amérique latine et d'Amérique du Nord. Le constat est le même pour les décisions prises lorsque le motif invoqué lors de la demande concerne les études : 44% des décisions pour des visas d'études sont refusés pour les ressortissants d'Afrique alors que cette même proportion n'est que de 6% pour les ressortissants asiatiques, 4% pour les ressortissants européens et un peu plus d'1% pour les ressortissants d'Amérique latine ou d'Amérique du Nord.

Les tendances observées pour les visa C, c'est-à-dire pour les visas de courte durée, sont les mêmes : tous motifs confondus, 15% des décisions aboutissent en un refus de l'octroi de visa C. La proportion de refus varie toutefois selon le motif invoqué lors de la demande. Le taux de refus est effectivement plus élevé lorsque les demandes concernent des visites familiales (31%) ou des raisons médicales (19%). Le taux de refus est par contre inférieur à la moyenne lorsque les motifs invoqués sont commerciaux (7%), professionnels (6%) ou encore officiels et politiques (5%).

Comme pour les visas long séjour, les proportions de visas autorisés ou refusés varient non seulement selon le motif invoqué, mais aussi selon la région d'origine des demandeurs (Figure 22). Les ressortissants d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne sont plus fréquemment confrontés à un refus de visas. Par exemple, lorsque le motif de visite familiale est invoqué, 44% des visas sont refusés aux ressortissants d'Afrique du Nord ou d'Afrique subsaharienne contre seulement 20% pour les ressortissants d'Asie et d'Europe, et 10% pour les ressortissants d'Amérique latine ou d'Amérique du Nord. Les tendances sont les mêmes lorsque des demandes ont été introduites pour des raisons liées au tourisme et aux manifestations. Quelle que soit la région, les taux de refus sont bien plus faibles lorsque la demande est introduite pour la réalisation d'un stage ou d'une formation ou pour des raisons professionnelles. Cela dit, l'Afrique est toujours la région pour laquelle les proportions de refus sont les plus élevées.

Enfin, si l'on compare le taux de refus des visas de courte durée en Belgique avec les taux de refus des pays de l'espace Schengen, la position de la Belgique est surprenante. En 2013, la Belgique est le pays qui présente le taux de refus de visas de courte durée le plus élevé (15%) parmi ceux de l'espace Schengen. Si ce taux reste élevé en 2013, il est toutefois en diminution constante depuis 2010, où il était de 19%. Les pays voisins présentent des taux bien plus faibles : 10% en France, 8% en Allemagne, 6% aux Pays-Bas ou même 1% au Luxembourg (Figure 23).

Figure 21. Proportions de visas de courte durée refusés en 2014 selon le motif de la demande introduite (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon, UCL)

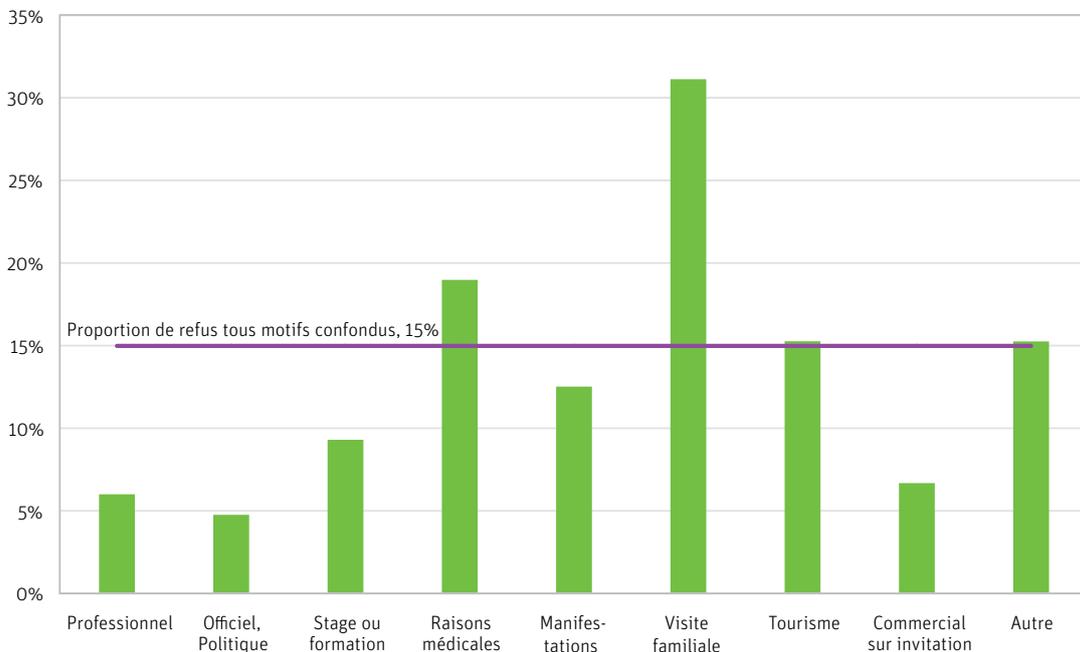


Figure 22. Proportions de visas de courte durée autorisés et refusés en 2014 selon le motif de la demande introduite et la région d'origine des demandeurs (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon, UCL)

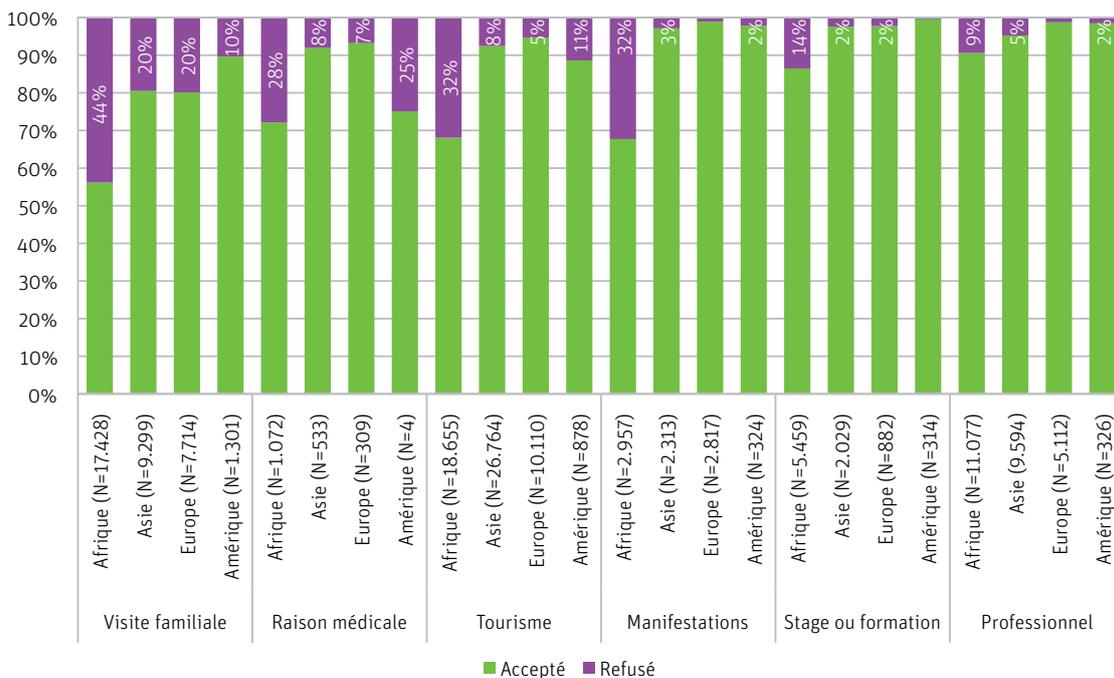
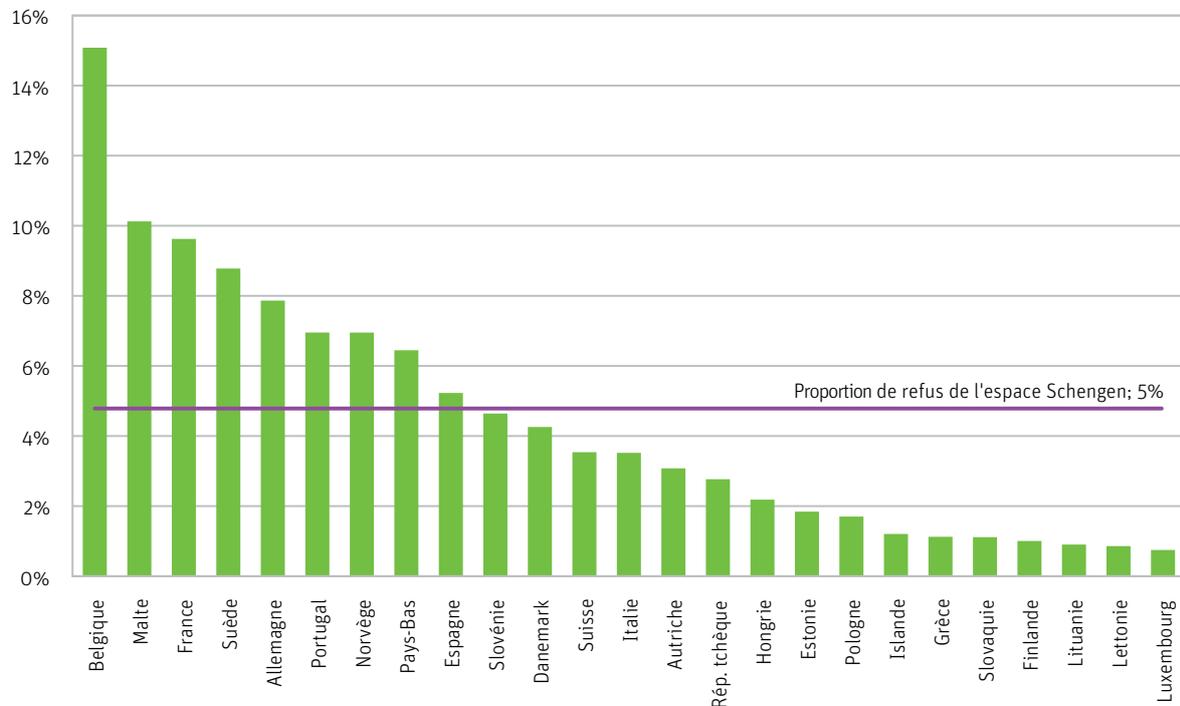


Figure 23. Proportion de refus<sup>57</sup> de visas de courte durée par pays appartenant à l'espace Schengen et responsable des décisions prises en la matière, 2013 (Source : Commission européenne, DG Migration et affaires intérieures (Home). Calculs : M. Bourguignon, UCL)



## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

La traversée de la Méditerranée est la route maritime la plus mortelle que des migrants puissent emprunter. Pourtant, des milliers d'entre eux risquent chaque année leur vie dans l'espoir d'atteindre le continent européen pour y trouver la sécurité et une vie meilleure.

Les chiffres du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) montrent que 218.000 personnes ont traversé la Méditerranée en 2014. Parmi ceux-ci, 3.500 personnes environ y ont perdu la vie ou sont portées

disparues<sup>58</sup>. La plupart d'entre eux fuyaient la violence, les conflits armés et les persécutions en Syrie, en Érythrée et en Irak<sup>59</sup>. On estime qu'entre 1988 et le 15 septembre 2004, 21.344 personnes se sont noyées dans la mer Méditerranée en tentant d'atteindre l'Europe.

Elles étaient 1.500 en 2011, 500 en 2012 et 600 en 2013<sup>60</sup>.

**Cela fait de 2014 l'année la plus mortelle en Méditerranée de l'histoire récente.**

Cela fait de 2014 l'année la plus mortelle en Méditerranée de l'histoire récente, malgré les mesures prises au niveau européen pour intensifier les contrôles aux frontières extérieures et mettre en œuvre une politique de gestion des frontières meilleure et plus efficace. Le nombre d'opérations de sauvetage en mer a été temporairement augmenté avant d'être à nouveau réduit fin 2014.

<sup>57</sup> Ces données proviennent de la Direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne (DG Home). La proportion de refus est calculée dans ce cadre comme le rapport entre le nombre de visas C refusés d'une part, et le nombre de demandes introduites pour un visa C. Cette définition diffère légèrement de celle que nous adoptons plus haut dans ce rapport. La seule conséquence de ces différences est que les deux types de données ne sont pas comparables : les données de DG Home mentionnent que la Belgique a une proportion de refus de 15%, tandis qu'à partir de nos propres observations, nous obtenons un taux de refus pour la Belgique de 18%. Cette différence tient seulement au fait que les dénominateurs utilisés ne sont pas les mêmes. La DG Home utilise le nombre de demandes introduites alors que nous n'utilisons que les décisions positives et négatives.

<sup>58</sup> HCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI), Action plan*, Décembre 2014, disponible sur : [www.unhcr.org/531990199.html](http://www.unhcr.org/531990199.html).

<sup>59</sup> HCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI), Action plan*, Décembre 2014, disponible sur : [www.unhcr.org/531990199.html](http://www.unhcr.org/531990199.html).

<sup>60</sup> Amnesty International, *Search and rescue operations in the central Mediterranean : Facts and Figures*, 30 septembre 2014, disponible sur : [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

## Encadré 9

**Entretiens en 2015...**

.....

Au cours du premier trimestre de 2015 au moins 1.500 personnes ont perdu la vie en tentant de franchir la mer Méditerranée, à la recherche d'une vie meilleure ou plus sûre. Il y a quelques mois à peine, l'opération de recherche et de sauvetage Mare Nostrum dotée d'un budget de 9 millions d'euros par mois était remplacée par une opération de plus petite échelle, Triton, dotée de seulement 3 millions d'euros par mois.

L'Europe a réagi. Après une nouvelle catastrophe en avril 2015, l'UE a proposé un plan d'action en dix points, suivi par un Conseil extraordinaire pour élaborer ces mesures.

Myria prend acte de ces efforts et reconnaît que certains des points envisagés vont dans la bonne direction. Il accueille en particulier le renforcement des actions conjointes en Méditerranée et la refonte des engagements nationaux relatifs à la réinstallation et à la réinstallation d'urgence. Cependant, tant que la priorité européenne sera donnée à la seule défense des frontières extérieures, il n'y a aucune raison que cette tragédie cesse. L'UE n'a pas attaqué le problème à sa racine : le manque de canaux de migration légale vers l'Europe. Combattre le trafic d'êtres humains est et doit rester une priorité. Mais centrer toute l'attention sur les réseaux criminels qui tirent profit du trafic d'êtres humains risque de reléguer au second plan les droits fondamentaux des migrants qui entreprennent ce voyage périlleux.

**Comment l'Union peut-elle prévenir d'autres tragédies ?** Les options ne manquent pas. En collaboration avec ENNHRI<sup>61</sup>, Myria recommande que les États membres s'engagent plus franchement en faveur de la réinstallation et des autorisations de séjour pour raisons humanitaires, avec le soutien financier de l'UE. L'ouverture de nouveaux canaux migratoires vers l'Europe devrait être envisagée sur la base des expériences du passé : les programmes d'évacuation humanitaire développés lors de la crise du Kosovo par exemple. En outre, l'activation de la directive 2001/55/EC sur la protection temporaire en cas de déplacement massif de population déplacée devrait être envisagée sérieusement.

À court terme, la délivrance de visas humanitaires de courte durée offre un début de solution concrète. Les États membres doivent maintenant passer à l'action : ils peuvent dès à présent envisager la mise en œuvre souple et généreuse des règles du regroupement familial pour les familles des personnes en besoin de protection internationale. Les États membres ne devraient pas se contenter de contribuer au développement de l'action de l'Union européenne - en ce compris l'ouverture de canaux de migration légale - mais ils doivent utiliser la marge d'appréciation que leur offre le droit national en matière de droit des étrangers.

Myria n'ignore pas qu'à long terme les solutions pour attaquer à la racine le problème des déplacements massifs d'individus qui cherchent l'asile exigent l'action de plusieurs régions de par le monde et les efforts concertés d'un grand nombre d'acteurs. Myria appelle également tous les États à organiser une contribution proportionnée au développement durable et à la réalisation de tous les droits humains - civils, politiques, économiques, sociaux et culturels-, dans ces régions de migrations forcées ainsi qu'en Europe.

61 Le 23 avril 2015, Le Centre fédéral Migration en collaboration avec ENNHRI a pris position : « *Priorité aux personnes - La protection passe avant le contrôle des frontières* ». Myria appelle la Belgique, et chaque État membre, à modifier ses priorités en matière de migration. Il relaye cet appel en qualité de membre actif du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) sous forme d'une prise de position commune. À consulter sur notre site web : [www.myria.be](http://www.myria.be).

## 2.1. | Refoulements illégaux aux frontières extérieures de l'Union européenne

En 2014, des réfugiés ont à nouveau été victimes de refoulements illégaux, mieux connus sous le nom de *pushbacks* et ce, tant aux frontières maritimes extérieures qu'aux frontières terrestres de l'Union européenne. Lors de ces opérations, des États membres repoussent des réfugiés de l'autre côté de la frontière sans leur donner l'occasion de demander une protection internationale. Aucune décision ne leur est communiquée et ils n'ont pas la possibilité d'expliquer leur situation. Lorsque le *pushback* a lieu en mer, il consiste à renvoyer des *boat people* avant qu'ils ne se trouvent dans les eaux territoriales d'un pays. Cette pratique est contraire au droit de l'UE, aux conventions internationales et au droit coutumier international. Tous ces textes consacrent en effet le principe de non-refoulement, c'est-à-dire l'interdiction de renvoyer un réfugié vers un pays où il craint d'être persécuté ou de voir sa vie ou sa sécurité être mises en danger. La Cour européenne des droits de l'homme s'est déjà prononcée en 2012 sur cette pratique dans l'arrêt *Hirsi Jamaa*<sup>62</sup>. Elle a condamné l'Italie pour avoir refoulé vers la Libye onze migrants somaliens et treize migrants érythréens qui avaient été interceptés en mer par les autorités italiennes avec un groupe de 200 personnes. Ces migrants n'avaient été ni entendus, ni autorisés à introduire une demande d'asile alors qu'ils risquaient des persécutions et des traitements inhumains en Libye<sup>63</sup>.

En dépit de cet arrêt de principe, le Parlement espagnol a adopté en décembre 2014 une législation qui permet l'expulsion collective par voie terrestre de réfugiés qui ont tenté de pénétrer de manière irrégulière dans les deux enclaves espagnoles au Maroc, Ceuta et Melilla<sup>64</sup>. Ainsi, cette pratique illégale utilisée depuis un certain temps<sup>65</sup> a-t-elle été ancrée dans un instrument législatif. Depuis lors, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé à l'Espagne de revoir cette législation car elle constitue une violation flagrante des droits humains<sup>66</sup>.

62 Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012.

63 Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012.

64 ECRE weekly bulletin, *Spanish Parliament passes legislation legalising push-backs in Ceuta and Melilla*, 12 décembre 2014, disponible sur : [www.ecre.org](http://www.ecre.org).

65 Human Rights Watch, *Spain : Halt Summary Pushbacks to Morocco*, 17 août 2014, disponible sur : [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

66 ECRE, *Muižnieks urges Spain to withdraw amendment giving legal cover to pushbacks in Ceuta and Melilla*, 16 janvier 2015, disponible sur : [www.ecre.org](http://www.ecre.org).

L'Espagne n'est pas le seul pays qui empêche des réfugiés de pénétrer sur son territoire et donc aussi sur celui de l'Union européenne. La Grèce et la Bulgarie, entre autres, se sont également rendues coupables de refoulements illégaux. Dans un rapport d'avril 2014<sup>67</sup>, Human Rights Watch a identifié 44 incidents au cours desquels au moins 519 personnes ont été arrêtées par la police bulgare. Celle-ci a ensuite refoulé de manière collective ces demandeurs d'asile, réfugiés et autres migrants vers la Turquie. Un rapport d'Amnesty International<sup>68</sup> fait quant à lui état de refoulements illégaux effectués par la Grèce, la Bulgarie et la Turquie. Ceux-ci concernaient principalement des personnes qui fuyaient le conflit en Syrie ou qui venaient d'Afghanistan. D'autres étaient originaires d'Iran et de Mauritanie.

C'est pourquoi plusieurs organisations ont appelé la Commission européenne à initier des procédures d'infraction lorsqu'elle constate que des États membres procèdent à des refoulements illégaux. La Commission poursuit actuellement son enquête sur les allégations de refoulements illégaux aux frontières de la Grèce et de la Bulgarie. En 2014, elle a lancé une enquête similaire sur les allégations d'expulsions collectives depuis le territoire espagnol (Ceuta et Melilla)<sup>69</sup>.

## 2.2. | Un règlement européen fixe des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures

Un nouveau règlement européen, qui fixe les règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures, est en vigueur depuis le 17 juillet 2014<sup>70</sup>. Son champ d'application

67 Human Rights watch, *Containment Plan, Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants*, avril 2014, disponible sur : [www.hrw.org/reports/2014/04/28/containment-plan](http://www.hrw.org/reports/2014/04/28/containment-plan).

68 Amnesty International, *Greece : Frontier of hope and fear : Migrants and refugees pushed back at Europe's border*, 29 avril 2014, disponible sur : [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

69 COM(2014) 711 final, Commission européenne, *Sixième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen*, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles, 27 novembre 2014, 1<sup>er</sup> mai - 31 octobre 2014, pp. 5-6.

70 Règlement 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

est néanmoins limité aux opérations en mer effectuées en collaboration avec Frontex (l'agence européenne pour la surveillance des frontières). Ce règlement remplace une décision du Conseil de l'Union européenne de 2010<sup>71</sup> que la Cour de justice de l'UE avait annulée en 2012 parce qu'elle violait les règles en matière de procédure et de compétences<sup>72</sup>.

Le règlement vise à renforcer les opérations de surveillance des frontières menées en collaboration avec Frontex. Il fixe à cet effet des règles pour le déploiement de patrouilles communes, les situations de recherche et de sauvetage et le débarquement des personnes interceptées ou secourues.

Ce règlement comporte plus de garanties sur le plan des droits fondamentaux que la décision de 2010 qu'il remplace. Ainsi, l'article 4 intègre le principe de non-refoulement. Cette disposition a été adoptée suite à l'arrêt *Hirsi Jamaa* de la Cour européenne des droits de l'homme. Cet article indique comment mettre en pratique le principe de non-refoulement lors d'opérations en mer.

L'article 10 détermine quant à lui le lieu de débarquement lorsque des personnes sont interceptées en mer. C'est précisément dans ce contexte que le risque est grand que les opérations violent le principe de non-refoulement. L'article mentionne le respect du droit international et des droits fondamentaux, mais il ne fait pas explicitement référence au principe de non-refoulement qui pourtant prime sur tous les cas de figure envisagés. Ce principe est évidemment applicable en vertu du droit international et de l'article 4 du règlement, mais il est regrettable que cet article crucial ne mentionne pas explicitement que le principe de non-refoulement l'emporte sur toutes les autres options.

Si des personnes sont interceptées dans les eaux territoriales (ou dans une zone contiguë), le débarquement a lieu dans l'État membre côtier. Les autorités qui mènent l'opération ont néanmoins la possibilité d'ordonner à des navires de changer de cap de façon à ce qu'ils quittent les eaux territoriales ou qu'ils ne puissent pas y pénétrer. Ceci ne peut être ordonné que si les autorités peuvent prouver leur soupçon, pour des motifs raisonnables, que le navire transporte des personnes qui cherchent à échapper aux contrôles frontaliers ou qu'il s'agit de trafic d'êtres humains<sup>73</sup>. Les autorités peuvent également saisir le navire et appréhender les personnes qui se trouvent à

bord<sup>74</sup>. Cependant, ces « motifs raisonnables » ne sont pas définis par le texte. Alors, il y a un risque réel que dans la pratique le principe de non-refoulement soit compromis.

En cas d'interception en haute mer, il y a deux possibilités. Le principe de base est que le débarquement se fait dans le pays tiers d'où provient le navire. Si ce n'est pas possible, il a lieu dans l'État membre d'accueil, à savoir celui d'où est partie l'opération en mer.

Au cours de ces opérations, les personnes interceptées et secourues sont débarquées dans un lieu sûr. Si ce n'est pas possible, le débarquement a lieu dans l'État membre d'accueil. Le règlement définit un « lieu sûr » comme étant « un endroit où des opérations de sauvetage sont réputées être achevées et où [...] la sauvegarde de la vie des rescapés n'est pas mise en péril, où leurs besoins humains fondamentaux peuvent être satisfaits et à partir duquel des dispositions peuvent être prises pour le transport des rescapés jusqu'à leur destination suivante ou finale, en tenant compte de la protection de leurs droits fondamentaux dans le respect du principe de non-refoulement »<sup>75</sup>. La notion de « lieu sûr » et l'interprétation concrète qui en est faite constituent les défis essentiels pour garantir l'accès à la protection internationale.

Ce règlement est un instrument précieux parce qu'il fixe des règles pour les opérations de recherche et de sauvetage, le débarquement, la responsabilité de Frontex et les mesures de protection. Il se montre malheureusement très négligent dans ses références à la protection internationale. Ainsi, le règlement n'utilise pas les mêmes définitions que dans l'acquis européen en matière d'asile, ce qui donne l'impression qu'il en est dissocié alors que le principal défi dans les opérations de recherche et de sauvetage en mer est justement de garantir l'accès à la protection internationale.

## 2.3. | Opérations de sauvetage en mer

Le 1<sup>er</sup> novembre 2014, l'Italie a mis fin à son opération de recherche et de sauvetage *Mare Nostrum*. Elle l'avait lancée en octobre 2013, en réaction à deux naufrages qui avaient coûté la vie à plus de 500 hommes, femmes et

71 Décision 2010/252/UE du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

72 CJUE (Grande Chambre), *Parlement européen /Conseil de l'Union européenne*, 5 septembre 2012.

73 Art. 10, § 1 (a) lu conjointement avec l'art.6 § 2 (b) du Règlement 656/2014.

74 Art. 10, § 1 (a) lu conjointement avec l'art.6 § 2 (a) du règlement 656/2014.

75 Article 2 (12) du règlement 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014.

enfants au large de l'île italienne de Lampedusa. Depuis lors, l'Italie a sauvé, avec une aide financière limitée de l'Union européenne<sup>76</sup>, plus de 155.000 personnes en mer. Frontex a également soutenu l'Italie par deux opérations coordonnées : *Hermes* et *Aeneas*. Ce soutien était cependant trop limité et l'Italie a décidé de mettre un terme à cette opération parce qu'elle ne pouvait plus en assumer seule la responsabilité.

Le 31 octobre 2014, la Commission européenne a annoncé que Frontex allait entamer l'opération *Triton* dans le but de surveiller les côtes<sup>77</sup> et d'apporter une assistance à des personnes et à des navires en détresse. Cette opération relève du champ d'application du nouveau règlement sur les règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures<sup>78</sup>. Elle doit donc être menée conformément aux obligations internationales et européennes en matière de respect des droits fondamentaux des migrants et du principe de non-refoulement.

Vingt-et-un états membres et pays associés à l'Espace Schengen participent à l'opération *Triton*, dont plusieurs officiers de la police belge mis à disposition pour assurer la fonction de « débriefing » qui consiste à interviewer le migrant après son débarquement<sup>79</sup>. Ce premier entretien vise à identifier les flux migratoires et à détecter les réseaux de trafiquants.

La Commission européenne affirme que *Triton* n'a pas pour ambition de remplacer *Mare Nostrum*. C'est un moyen pour aider les autorités italiennes qui restent responsables de la décision de poursuivre ou non *Mare Nostrum* ou de lui donner un successeur. Contrairement à ce qui se passait avec *Mare Nostrum*, Frontex ne se rendra pas dans les eaux internationales où ont lieu la plupart des naufrages. En outre, le budget de *Triton* est plus limité que celui de *Mare Nostrum* : 3 millions d'euros par mois pour le premier contre 9 millions d'euros par mois pour le second.

Durant les premières semaines de cette opération, Frontex a, en collaboration avec les gardes-frontières italiens, sauvé et intercepté 8.952 demandeurs d'asile et migrants en situation irrégulière. L'agence a aussi arrêté 42

personnes soupçonnées de trafic d'êtres humains<sup>80</sup>.

La Commission européenne souligne que les efforts en mer ne peuvent porter leurs fruits que s'ils sont complétés par d'autres mesures. Il est donc essentiel que les États membres de l'UE mettent pleinement en œuvre le régime européen d'asile commun et que des efforts sérieux soient entrepris pour mener un véritable programme européen de réinstallation pour les réfugiés<sup>81</sup>.

**Les États membres de l'UE doivent mettre pleinement en œuvre le régime européen d'asile commun et entreprendre des efforts sérieux pour mener un véritable programme européen de réinstallation pour les réfugiés.**

## 2.4. | Mos Maiorum

À l'initiative de la présidence italienne, le Conseil de l'Union européenne a organisé, du 13 au 26 octobre 2014, une vaste opération commune avec de 26 États membres et la Norvège, Europol et Frontex : *Mos Maiorum*. Des contrôles renforcés ont eu lieu durant cette période sur le territoire de tous les États participant à l'opération.

D'après le Conseil, l'opération *Mos Maiorum* (« usages de nos ancêtres » en latin) vise à affaiblir la capacité des organisations criminelles qui facilitent l'immigration clandestine vers l'UE. Cette opération a mis l'accent sur le franchissement irrégulier des frontières et les mouvements secondaires<sup>82</sup>. Les autorités cherchaient ainsi à récolter des informations sur les principales filières suivies par les migrants en situation irrégulière et sur le fonctionnement des réseaux de trafiquants<sup>83</sup>.

76 L'Italie a reçu pour cela 1,8 million d'euros, mais l'opération coûtait près de 9 millions par mois. À ce sujet, voir : Commission européenne, *Memo : Frontex Joint Operation « Triton » - Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*, 7 octobre 2014. Disponible sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-566\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm).

77 Pas plus de 30 milles nautiques des côtes italiennes (uniquement dans les eaux territoriales).

78 Règlement 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014.

79 La Chambre, Question n° 54 de monsieur le député Olivier Chastel du 12 janvier 2015 (Fr.) au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, QRV 54 012.

80 Commission européenne, *Remarks of Dimitris Avramopoulos, Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship, at the end of the Home Affairs Council*, 5 décembre 2014, disponible sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-2421\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2421_en.htm).

81 Commission européenne, *Commissioner Malmstrom welcomes the launch of the Triton operation*, 31 octobre 2014, disponible sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-346\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm).

82 Dans le contexte européen, un mouvement secondaire désigne le mouvement d'un demandeur d'asile d'un État membre vers un autre État membre. Ce mouvement est motivé par des raisons liées aux conditions d'accueil et au cadre juridique applicable. La limitation de ces mouvements secondaires est l'un des objectifs de l'harmonisation de la politique européenne en matière d'asile. EMN, *Asylum and Migration Glossary*, janvier 2010, p.15.

83 Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil : sixième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen - Bruxelles, 1 mai - 31 octobre 2014*, 27 novembre 2014, COM(2014) 711 final, p.4.

Cette opération a été vivement critiquée par des organisations de défense des droits de l'homme qui craignaient que les principales victimes en soient des migrants qui avaient besoin d'une protection internationale. Ces craintes ne se sont pas avérées tout à fait sans fondement : des fuites dans un document de la présidence ont révélé que le premier objectif de cette opération commune était l'arrestation de migrants en séjour irrégulier<sup>84</sup>.

La police fédérale belge a participé à l'opération par des contrôles sur les autoroutes et dans les trains. Celle-ci indique que 917 personnes au total ont été interceptées. Cinq d'entre elles étaient cachées dans des coffres de voiture dans le port de Zeebrugge. Les migrants interceptés à l'aéroport de Gosselies et à Bruxelles-National étaient principalement arrivés par des vols italiens et grecs. Ils étaient porteurs de faux documents et avaient dû payer en moyenne 3.000 euros aux trafiquants pour leur voyage. Dans l'Eurostar, les policiers ont intercepté des passagers en route vers le Royaume-Uni. Certains étaient munis de faux documents et d'autres étaient en possession d'un billet d'avion pour Gosselies en provenance d'Italie. La police fédérale a intercepté des personnes cachées dans des camions sur des parkings d'autoroute dans tout le pays : notamment 30 personnes sur un seul parking et, le lendemain, 26 autres personnes au même endroit. Il s'agissait essentiellement de jeunes familles avec des enfants en bas âge qui se trouvaient dans des camions frigorifiques<sup>85</sup>.

C'est la police fédérale qui a transmis ces données à Myria. Frontex fait, de son côté, preuve de moins de transparence. L'agence a déclaré qu'elle ne partagerait les statistiques et l'analyse des données sur les mouvements aux frontières extérieures de l'UE qu'avec l'Italie. Elle justifie cette position en affirmant que l'opération est coordonnée par le ministère italien de l'Intérieur et non par Frontex, qui n'assume elle qu'un rôle de soutien<sup>86</sup>.

84 Conseil de l'Union européenne, Note Joint Operations « Mos Maiorum », 11671/14, Bruxelles, 10 juillet 2014, LIMITE. C'est le site internet Statewatch qui a fait état de ces fuites. Le document est disponible sur : [www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-operation-mos-maiorum.htm](http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-operation-mos-maiorum.htm).

85 Police fédérale, Migration News, n°18, décembre 2014.

86 Frontex, Frontex's participation in Mos Maiorum, disponible sur : <http://frontex.europa.eu/news/frontex-s-participation-in-mos-maiorum-B0eKrL>.

## 2.5. | Suivi du Smart Borders Package

En février 2013, la Commission européenne a proposé un ensemble de mesures (dites « *smart borders* ») destinées à permettre que les flux de ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures de l'UE (depuis l'intérieur ou l'extérieur) soient contrôlés de manière systématique. Il comprend deux aspects : un système d'enregistrement des entrées et des sorties<sup>87</sup> et un programme pour les voyageurs enregistrés<sup>88</sup>. Le but est de mieux détecter les personnes qui restent sur le territoire au-delà de la durée autorisée. Ceci se fait notamment par l'enregistrement systématique des données personnelles (y compris les empreintes digitales) à chaque fois qu'un ressortissant de pays tiers (même s'il est exempté de l'obligation de visa) franchit une frontière extérieure de l'UE. Un régime plus souple serait prévu pour les voyageurs réguliers issus de pays tiers.

Cette proposition soulève de sérieuses questions tant au niveau de son coût (1,1 milliard d'euros selon les estimations de la Commission) qu'en termes de respect des droits fondamentaux des voyageurs. En 2013, le Contrôleur européen de la protection des données a rédigé un communiqué de presse dans lequel il indique que ce système est trop cher, sans fondement et qu'il représente

87 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie (EES) pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, 28 février 2013, COM(2013) 95 final. En même temps, une proposition visant à instaurer un système d'enregistrement des entrées/sorties a été introduite. En effet, l'automatisation complète des vérifications aux frontières pour les voyageurs enregistrés ne peut se faire qu'au moyen d'un système qui enregistre les entrées et les sorties, aux frontières extérieures, des ressortissants de pays tiers effectuant un séjour de courte durée. L'apposition manuelle d'un cachet sur le document de voyage sera remplacée par un enregistrement et un calcul automatique de la durée de séjour. Après la suppression du cachet manuel, il faudra consulter le système d'entrée/sortie aux frontières extérieures pour s'assurer que le ressortissant de pays tiers n'a pas dépassé la durée du séjour autorisé dans l'espace Schengen. Cette consultation pourra se faire automatiquement, grâce à la partie du document de voyage qui est lisible par la machine ou grâce aux empreintes digitales.

88 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs*, 28 février 2013, COM(2013) 97 final. La Commission européenne veut instaurer un programme pour les voyageurs enregistrés afin de faciliter le franchissement des frontières pour les ressortissants de pays tiers qui voyagent fréquemment et qui ont au préalable été soumis à une enquête de sécurité. En pratique, cela se passerait comme ceci à la frontière : le voyageur enregistré reçoit un jeton d'authentification sous la forme d'une carte lisible à la machine qui contient un code d'identification unique. Le voyageur la passe une barrière automatique, à l'arrivée comme au départ. La barrière lit le jeton, le document de voyage et les empreintes digitales du voyageur. Un certain nombre de données sont comparées avec les informations contenues dans un registre central et dans d'autres bases de données. Si toutes les vérifications concordent, la procédure est traitée de manière électronique. En cas de problème, un garde-frontière vient pour effectuer un contrôle plus approfondi.

une trop grande violation de la vie privée<sup>89</sup>. De plus, la Commission Meijers, un groupe d'experts néerlandais spécialisés dans les questions d'immigration internationale, le droit pénal et le droit des réfugiés, a également émis des critiques à l'encontre de ces propositions. Elle a fait valoir le manque de cohésion avec la législation européenne en vigueur et avec des banques de données telles que notamment le système d'information Schengen. Elle a aussi souligné les conséquences inéluctables et disproportionnées pour les personnes dont les données ont été introduites dans le système. Par ailleurs, les experts ont indiqué que la conservation des données personnelles<sup>90</sup> et le transfert de ces données à des pays tiers pouvait conduire à une violation du droit au respect de la vie privée<sup>91</sup>. C'est pourquoi la Commission Meijers a demandé au Parlement européen de voter contre les propositions<sup>92</sup>.

Depuis lors, la commission Libertés civiles, justice et intérieur (LIBE) du Parlement européen a également émis des critiques sur la proposition. Elle estime notamment que la durée de conservation des données personnelles des voyageurs (cinq ans) est anormalement longue. De plus, on ne connaît pas encore avec certitude les instances qui auront accès à ces données. De manière générale, les députés ont des doutes quant à l'objectif premier du projet. Ils voient en celui-ci davantage une mesure sécuritaire qu'une accélération et une facilitation des contrôles frontaliers. Malgré ces objections, la Commission européenne a lancé un projet pilote en 2015. Un rapport d'évaluation suivra à la fin de l'année<sup>93</sup>.

89 Contrôleur européen de la protection des données, *Smart borders : key proposal is costly, unproven and intrusive* communiqué de presse, 19 juillet 2013; *Opinion on the Proposals for a Regulation establishing an Entry/Exit System (EES) and a Regulation establishing a Registered Traveller Programme (RTP)*, 18 juillet 2013.

90 L'article 20 de la proposition prévoit les délais suivants de conservation des données : chaque fiche d'entrée/sortie est conservée pendant 181 jours au maximum; chaque dossier individuel ainsi que la ou les fiches d'entrée/sortie qui y sont relatives sont conservées pendant 91 jours au maximum à compter de la dernière sortie enregistrée, si aucune nouvelle entrée n'est enregistrée dans les 90 jours suivant ce dernier enregistrement de sortie; si aucune sortie n'est enregistrée après la date d'expiration de la durée de séjour autorisée, les données sont conservées pendant une durée maximale de cinq ans à compter du dernier jour du séjour autorisé.

91 L'article 27 de la proposition prévoit en effet la possibilité que les données soient transmises ou mises à la disposition d'un pays tiers ou d'une organisation internationale énumérée en annexe, si c'est nécessaire dans des cas individuels pour établir l'identité d'un ressortissant d'un pays tiers, y compris en vue d'un retour. Ceci n'est cependant possible que si les conditions imposées par le règlement sont remplies. D'autre part, la Commission Meijers a aussi exprimé sa préoccupation sur la large liberté d'appréciation dont disposent les autorités pour délivrer le statut de voyageur enregistré. Elle s'inquiète également de la formulation du considérant 11 du préambule de la proposition de règlement, selon lequel, lors du développement technique du système, il conviendrait de prévoir la possibilité d'un accès au système à des fins répressives, pour le cas où le règlement serait modifié à l'avenir afin de permettre un tel accès.

92 Comité Meijers, Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, *Note Meijers Committee on the Smart Borders proposals*, disponible sur : [www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1307\\_note\\_meijers\\_committee\\_on\\_the\\_smart\\_borders\\_proposals\\_0.pdf](http://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1307_note_meijers_committee_on_the_smart_borders_proposals_0.pdf).

93 AEDH, *Debate on the Smart Borders package at the LIBE committee*, [www.aedh.eu/Debate-on-the-Smart-Borders.html](http://www.aedh.eu/Debate-on-the-Smart-Borders.html).

## Encadré 10

## Les passagers clandestins dans les ports belges

Depuis 2013, Myria s'intéresse à la question du respect des droits fondamentaux des passagers clandestins découverts à bord des navires dont la prochaine escale est un port belge. Il a pour cela visité les ports belges situés aux frontières maritimes et a eu des échanges avec des représentants de la Police de la Navigation et de l'Office des Étrangers. Ces activités ont été poursuivies en 2014.

Sans vouloir procéder à une analyse détaillée des droits fondamentaux des étrangers, nous allons esquisser ci-dessous la situation juridique et la procédure suivie lorsque des clandestins sont découverts dans un navire qui fait escale dans un port belge. En 2015, Myria poursuivra l'analyse de la situation de ces clandestins à la lumière des droits fondamentaux des étrangers et des mécanismes de protection des droits humains.

### De qui s'agit-il ?

Nous nous limiterons ici à la situation de passagers clandestins découverts à bord d'un navire qui fait escale dans un port belge, sans évoquer le cas des membres d'équipage étrangers qui ne répondent pas aux conditions d'entrée sur le territoire belge.

Le nombre de passagers clandestins recensés a nettement diminué ces dernières années. Bien qu'il ne nous soit méthodologiquement pas possible de connaître leur nombre exact, il ressort des rapports de l'Office des Étrangers qu'en 2005, 128 personnes se sont vu refuser l'accès au territoire de l'espace Schengen aux frontières maritimes parce qu'elles ne répondaient pas aux conditions d'admission<sup>94</sup>. Elles n'étaient plus que de 37 en 2013<sup>95</sup>. La plupart de ces étrangers sont des passagers clandestins. Selon la Police de la Navigation du port d'Anvers, cette diminution est essentiellement due à l'intensification des mesures de sécurité qui ont été prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ainsi qu'à la modification d'un

certain nombre de lignes maritimes qui ont été déviées vers d'autres ports européens. Dans les ports côtiers, la baisse du nombre de passagers clandestins s'explique également par la faillite d'une compagnie de transport maritime qui assurait une liaison entre Ostende et le Royaume-Uni.

### Quel est le cadre juridique ?

Au niveau européen et international, deux instruments importants abordent la situation des passagers clandestins. Il y a d'une part, la convention FAL (Convention de l'Organisation maritime internationale visant à faciliter le trafic maritime international<sup>96</sup>) qui comporte entre autres des dispositions relatives au traitement des passagers clandestins et qui prévoit un système en cascade pour déterminer l'État responsable du débarquement. La Belgique a signé cette convention, dont les normes et standards ont été intégrés dans la législation nationale.

On trouve aussi une référence aux passagers clandestins dans le Code frontières Schengen, qui est lui directement applicable. Ce code stipule que le capitaine du navire doit communiquer sans délai aux autorités compétentes la présence à bord de passagers clandestins<sup>97</sup>. Il précise explicitement que ceux-ci restent toutefois sous sa responsabilité.

Le cadre juridique belge relatif aux passagers clandestins se trouve dans plusieurs textes légaux. Ceux-ci portent surtout sur les formalités que le capitaine d'un navire doit accomplir lorsqu'il découvre un passager clandestin et sur les coûts qui en résultent. La législation comporte aussi des dispositions pénales au cas où le capitaine du navire ne respecte pas ses obligations. La loi du 15 décembre 1980 ne contient aucune disposition spécifique relative aux passagers clandestins et on ne trouve dans la législation belge aucune directive pour le débarquement éventuel d'un clandestin.

L'Arrêté royal du 11 avril 2005 relatif au contrôle frontalier aux frontières maritimes externes définit le passager clandestin comme « toute personne qui, de façon irrégulière, se trouve à bord d'un bateau ou dans la cargaison qui y est chargée, et qui est découverte soit à bord du bateau après le départ, soit dans la cargaison

94 OE, Rapport d'activité 2005, p. 82

95 OE, Rapport d'activité 2013, p. 154.

96 Convention visant à faciliter le trafic maritime international du 9 avril 1965.

97 Article 18, interprété en lien avec le point 3.1.4 de l'annexe VI du Code frontière Schengen ; Règlement (EG) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

dans le port de destination<sup>98</sup> ». L'AR oblige également le capitaine à établir, au plus tard 24 heures avant l'arrivée dans le port belge, une liste des passagers clandestins qui se trouvent à bord.

Les dispositions pénales applicables se retrouvent dans la loi portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime<sup>99</sup>. Les dispositions clés sont contenues dans les articles 44 à 46, qui précisent les obligations du capitaine du navire, le règlement des dépenses et les dispositions pénales si le capitaine ne respecte pas ses obligations. Une clause retient particulièrement l'attention : le capitaine peut obliger le passager clandestin à exercer un travail non rémunéré pendant le voyage. Ceci est pourtant en contradiction avec les normes fixées dans la convention FAL<sup>100</sup> et avec l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de l'esclavage et du travail forcé).

La loi sur les étrangers impose au transporteur qui a amené en Belgique un passager sans document valable, de le reconduire dans le pays d'où il vient ou dans un autre pays qui l'admet<sup>101</sup>. Cette

obligation s'applique aussi au transporteur maritime. Lorsqu'une reconduite immédiate n'est pas possible, le transporteur devra financer le rapatriement par les autorités et payer les frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé de l'étranger (solidairement avec celui-ci). Ces frais s'ajoutent à des amendes administratives<sup>102</sup>.

**Le passager clandestin ne reçoit aucune décision quant à sa situation et n'a donc accès à aucune procédure de recours pour la contester.**

### Et en pratique ?

Lorsque le capitaine d'un navire découvre un passager clandestin à bord, il en informe la Police de la Navigation du port belge dans lequel il va faire escale. Celle-ci informe à son tour l'OE. Si un mineur non accompagné est à bord, le Service des Tutelles est également averti.

Conformément à la convention FAL, le passager clandestin reste en principe à bord. Dans ce cas, la Police de la Navigation notifie au capitaine une interdiction de débarquement. Le capitaine reste donc responsable du passager clandestin. Cependant, la Police de la Navigation vérifiera les conditions de vie à bord en étant particulièrement attentive au logement, à l'état de santé et aux relations avec l'équipage. Au besoin, elle prendra des mesures. Quant au passager clandestin, il ne reçoit aucune décision quant à sa situation et n'a donc accès à aucune procédure de recours pour la contester.

Dans certains cas, l'étranger sera malgré tout débarqué et éventuellement transféré dans un centre fermé. C'est notamment le cas s'il introduit une demande d'asile. L'OE et la Police de la Navigation nous ont indiqué que cette situation se présentait rarement. On procède également à un débarquement pour les mineurs étrangers non accompagnés et les passagers clandestins qui ont besoin de soins médicaux. En cas d'agression ou de rapatriement aux frais du capitaine par un autre moyen de transport, l'étranger sera également débarqué.

Dans le cadre de sa mission de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, Myria poursuit l'analyse de cette problématique. Il sera particulièrement attentif au fait qu'aucune décision n'est communiquée au passager clandestin qui, par conséquent, est privé de la possibilité de contester la situation dans laquelle il se trouve.

98 Art. 1 de l'AR du 11 avril 2005 relatif au contrôle frontalier aux frontières maritimes externes.

99 Loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime, M.B. 26 juillet 1928.

100 Standard 4.5.1. de la Convention visant à faciliter le trafic maritime international du 9 avril 1965.

101 Article 74/4 de la loi des étrangers.

102 Article 74/2 de la loi des étrangers.



## FOCUS : LES VISAS DE COURT SÉJOUR POUR VISITE FAMILIALE

La politique de délivrance des visas est une composante importante de la politique migratoire qui est menée au niveau de l'Union européenne. Cette autorisation de se présenter à la frontière d'un État membre est organisée différemment par les textes légaux selon que le candidat au visa postule pour un long ou un court séjour et selon qu'il est citoyen européen, membre de la famille d'un citoyen européen ou ressortissant de pays tiers. En approuvant ou en rejetant les demandes de visas qui lui sont soumises, la Belgique fait usage de sa politique des visas comme d'un instrument de pilotage de sa migration. Cet instrument se place presque intégralement sous le signe de la prévention et de la lutte contre la migration irrégulière et la fraude.

Le Médiateur fédéral enregistre régulièrement des réclamations de citoyens qui ne comprennent pas le refus de l'Office des étrangers d'accorder un visa à un membre de leur famille établi à l'étranger, pour leur rendre visite lors d'un court séjour. Dans une contribution externe, le Médiateur fédéral aborde cette problématique et formule plusieurs recommandations.

Myria estime que des garanties légales doivent être données pour permettre aux Belges d'entretenir des relations familiales normales, y compris le droit de recevoir la visite de leurs parents. Myria recommande donc que soit inséré dans la loi sur les étrangers le droit des membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa pour un séjour de courte durée dans le cadre de visites familiales. Cela serait idéalement réalisé par la délivrance d'un visa à entrées multiples, assorti de conditions préalables. Le renouvellement d'un visa pourrait aussi être conditionné au respect des conditions fixées pour la délivrance du visa précédent.

Myria fait l'hypothèse que les effets combinés de plusieurs réformes récentes du droit des étrangers en Belgique ont eu pour conséquence indirecte de précariser le droit de recevoir une visite familiale –de courte durée- pour toutes les personnes qui résident en Belgique.

À cet égard, la loi qui a modifié profondément les contours du droit au regroupement familial en Belgique a eu un

premier effet. Cette réforme exclut du droit de vivre en famille les étrangers hors Union européenne, qui sont parents et grands-parents de Belges majeurs. Rappelons que les frères et soeurs, oncles et tantes sont également exclus du droit au regroupement familial. Seuls les citoyens européens (non-Belges) peuvent désormais prétendre à cette définition « large » de la famille, qui comprend les ascendants ainsi que les frères et sœurs.

Un deuxième effet résulte de la réforme du Code de la nationalité belge visant à organiser la « neutralité migratoire » et qui interdit désormais l'accès à la nationalité aux enfants des Belges, si ces enfants, majeurs ou mineurs, sont étrangers et vivent à l'étranger.

Privés de l'accès à la nationalité belge et exclus du droit au regroupement familial, il ne reste à ces personnes, qui comptent pourtant parmi les membres de famille proches, pour seul canal légal d'accès au territoire belge que la possibilité de demander un visa de court séjour pour motif de visite familiale.

Or, si la matière des visas de court séjour est encadrée par le Code des visas depuis la Convention de Schengen, elle repose encore à certains égards entre les mains des États. En Belgique, cette matière est confiée par la loi, à l'appréciation discrétionnaire de l'Office des étrangers. Sur la base des dossiers individuels dont il a pu prendre connaissance au cours de l'année écoulée, Myria constate qu'il devient très difficile pour certains étrangers d'obtenir l'autorisation de venir en Belgique afin d'assister au mariage, au baptême, à la naissance, à l'enterrement d'un proche ou même de passer l'été en famille si l'on est étranger et que l'on a un enfant (qui est devenu Belge et) qui vit en Belgique.

**Les effets combinés de plusieurs réformes récentes du droit des étrangers en Belgique ont pour conséquence indirecte de précariser le droit de recevoir une visite familiale de courte durée.**



le Médiateur fédéral

## Contribution externe : Traitement des demandes de visa court séjour pour visite familiale à des membres de famille installés en Belgique, introduites par des ressortissants d'États tiers

*Collège des médiateurs fédéraux*

Le 21<sup>e</sup> siècle connaît, avec l'augmentation de la circulation des personnes, une multiplication des situations familiales à dimension internationale. Il est ainsi de plus en plus fréquent qu'en vue de maintenir des relations familiales, une personne doive franchir une ou plusieurs frontières afin de rendre visite à sa famille.

Lorsqu'un ressortissant étranger qui réside en-dehors de l'Espace Schengen veut rendre visite à sa famille en Belgique, il doit en principe obtenir un visa court séjour pour franchir les frontières extérieures de l'espace Schengen.

Près de 80 % des visas sont délivrés d'office par les postes diplomatiques ou consulaires de Belgique à l'étranger. Lorsque le poste estime que le demandeur ne démontre pas (ou pas suffisamment) qu'il respecte les conditions d'entrée sur le territoire Schengen, il transmet la demande à l'Office des étrangers qui prend la décision d'octroi ou de refus du visa.

Le Médiateur fédéral enregistre régulièrement des réclamations de citoyens (belges ou étrangers résidant légalement en Belgique) qui ne comprennent pas le refus de l'Office des étrangers d'accorder un visa à un membre de leur famille établi à l'étranger. N'ont-ils pas le droit de conserver des liens avec leur famille ? L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre en tout cas leur droit au respect de la vie familiale. Mais ce droit peut être limité si l'ingérence poursuit un but légitime et résiste à un examen de sa proportionnalité par rapport au but poursuivi. L'ingérence doit s'accompagner de certaines garanties.

Les conditions de délivrance d'un visa Schengen ainsi que les procédures applicables sont harmonisées au niveau européen dans le Code frontières Schengen<sup>103</sup> et le Code des visas<sup>104</sup>. Pour obtenir un visa, le demandeur doit disposer des moyens de subsistance suffisants. Mais il doit aussi établir sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé. Il s'agit du motif de refus le plus fréquent.

L'Office des étrangers dispose d'un pouvoir d'appréciation pour juger si la volonté de quitter le territoire est établie. Mais pour refuser le visa sur cette base, son doute sur la volonté de quitter le territoire avant l'échéance du visa doit être raisonnable. Il ne peut exiger que le demandeur prouve de manière irréfutable qu'il ne s'établira pas illégalement en Belgique après l'expiration de son visa. L'Office des étrangers doit veiller à atteindre un juste équilibre entre le droit de l'individu à entretenir des relations familiales et l'intérêt général qui consiste à contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire national.

L'Office des étrangers doit également accorder une attention particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant et à son droit de ne pas être séparé de ses parents contre leur gré et d'entretenir avec eux des relations personnelles et des contacts réguliers<sup>105</sup>.

Lorsque le demandeur du visa dispose potentiellement d'un droit au séjour en vertu des règles relatives au regroupement familial (auteur d'un enfant belge mineur, enfant mineur, conjoint d'une personne qui dispose de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants), l'Office des étrangers ne peut déduire de ce seul fait une volonté de contourner la procédure par le biais du visa court séjour, sans étayer concrètement ce risque.

En cas de refus du visa, le demandeur doit être en mesure de vérifier si l'Office des étrangers a pris en considération tous les éléments dont il avait connaissance ou dont il aurait dû avoir connaissance et s'il en a fait une lecture raisonnable. L'Office des étrangers doit donc motiver adéquatement sa décision pour que le demandeur puisse comprendre pour quelles raisons l'État belge entrave son droit au respect de la vie familiale.

Afin de (mieux) concilier le maintien des relations familiales entre ressortissants belges ou étrangers résidant en Belgique et leurs membres de famille à l'étranger

103 Règlement 562/2006/CE établissant un Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code des visas).

104 Règlement 810/2009/CE établissant un Code communautaire des visas.

105 Articles 9 et 10 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

avec la lutte contre l'immigration illégale, le Médiateur fédéral a adressé fin 2014 une recommandation aux postes diplomatiques et consulaires ainsi qu'à l'Office des étrangers<sup>106</sup>.

Il a recommandé aux postes diplomatiques et consulaires :

- d'améliorer l'information concernant les conditions d'octroi du visa, en particulier les pièces de nature à établir les garanties de retour, afin d'encourager le dépôt de dossiers correctement documentés ;
- lorsqu'ils transmettent le dossier pour décision à l'Office des étrangers, d'appuyer leur avis sur les éléments objectifs et factuels du dossier et de joindre un relevé complet des documents et informations fournis.

À l'Office des étrangers, le Médiateur fédéral a recommandé :

- de renforcer la qualité du processus d'analyse des dossiers et de motivation des décisions pour qu'elles rendent compte de l'examen de l'ensemble des éléments fournis ;
- d'apprécier de manière raisonnable et proportionnée le doute quant à la volonté du demandeur de quitter le territoire des États Schengen à l'expiration de son visa ;
- d'intégrer dans la balance des intérêts en présence le droit du demandeur et de la personne visitée à maintenir des relations familiales ;
- d'accorder une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'un mineur est impliqué ;
- lorsque le demandeur peut prétendre à un droit au séjour dans le cadre du regroupement familial, de ne pas lui opposer de ce seul fait une volonté de détournement de la procédure aux fins d'immigration illégale.

---

106 Recommandation RO 14/02.



## Chapitre 4

# Protection internationale et apatridie

De tous temps, des hommes et des femmes se sont déplacés d'un endroit à l'autre, à la recherche d'une protection. Dans l'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014, le gouvernement souligne que le droit à l'asile est une obligation internationale cruciale de la Belgique et insiste sur l'importance d'améliorer sans cesse l'efficacité et la qualité de la procédure et de l'organisation de l'asile. Néanmoins, il met également l'accent sur la lutte contre les abus dans la procédure d'asile.

Éviter les abus dans la procédure d'asile est un objectif légitime. En élaborant de telles mesures, le gouvernement doit garantir à ces personnes, qui peuvent aussi se trouver en besoin de protection internationale, qu'elles auront encore effectivement droit à l'examen approfondi de leur demande et aux indispensables garanties de procédure. Ce chapitre traite les matières suivantes: l'asile, l'accueil, l'apatridie, les mineurs étrangers non accompagnés et le séjour pour raisons médicales. Le focus traite l'intérêt supérieur de l'enfant dans la procédure Dublin.

De tout temps, les hommes et les femmes migrent d'un endroit à l'autre, à la recherche d'un refuge. Les différentes formes de protection internationale auxquelles les étrangers ont droit lorsqu'ils entrent sur le territoire belge constituent dès lors l'un des thèmes de travail de Myria. Dans l'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014, le gouvernement souligne que le droit à l'asile est une obligation internationale cruciale de la Belgique. Il insiste aussi sur l'importance d'améliorer sans cesse l'efficacité et la qualité de la procédure et de l'organisation de l'asile.

Néanmoins, l'accord de gouvernement met également l'accent sur la lutte contre les abus dans la procédure d'asile. Le gouvernement affirme ainsi qu'il veillera pour cela à lutter contre les demandes multiples abusives et à adapter la liste des pays sûrs, sur avis du CGRA.

Éviter les abus dans la procédure d'asile est un objectif légitime. Les pouvoirs publics doivent toutefois veiller à ce qu'un lien (quasi) automatique ne soit pas établi entre l'introduction de nouvelles demandes d'asile ou de demandes de ressortissants de pays dits sûrs et une intention frauduleuse. En luttant contre les abus, le gouvernement doit garantir à ces personnes, qui peuvent aussi se trouver en besoin de protection internationale, qu'elles auront encore effectivement droit à l'examen approfondi de leur demande et aux indispensables garanties de procédure. Le respect de leur droit à la dignité humaine s'oppose aussi à leur exclusion automatique du droit à l'accueil.

Ce chapitre traitera des matières suivantes : l'asile, l'accueil, l'apatridie, les mineurs étrangers non accompagnés et le séjour pour raisons médicales.

## 1. CHIFFRES

En 2013, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) estimait à environ 11,7 millions le nombre de réfugiés relevant de sa compétence dans le monde. Fin 2013, le UNHCR montrait également que pour la première fois depuis la Seconde Guerre Mondiale, le nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays avait dépassé le seuil des 51 millions de personnes<sup>107</sup>.

107 UNHCR, Les déplacements forcés dans le monde dépassent les 50 millions de personnes pour la première fois depuis la Seconde Guerre Mondiale, 20 juin 2014, [www.unhcr.fr/53a2e37ac.html](http://www.unhcr.fr/53a2e37ac.html).

Les principaux pays qui accueillent ces personnes sont le Pakistan, l'Iran, le Liban, la Jordanie et la Turquie. Pris ensemble, en 2013, ces cinq pays accueillent environ 40% de la population réfugiée mondiale, soit plus de 4,5 millions de personnes. Les pays de l'UE-28 accueillent quant à eux environ 8% des réfugiés présents dans le monde, soit un peu moins d'un million de personnes<sup>108</sup>.

### 1.1. | Légère reprise du nombre de demandeurs d'asile en Belgique

#### 1.1.1. | Tendances belges et européennes

En Belgique, contrairement à 2012 et 2013 qui affichaient une diminution du nombre de demandeurs d'asile, l'année 2014 se caractérise par une stabilisation, voire une légère reprise (+8% entre 2013 et 2014). Au cours de l'année 2014 en effet, 22.850 demandeurs d'asile<sup>109</sup> ont été enregistrés. Ils sont principalement originaires de Syrie, d'Afghanistan, de Russie, de Guinée et d'Irak.

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en Belgique est beaucoup moins forte que la tendance globale en Europe. Selon les données d'Eurostat, ce chiffre a connu pour l'ensemble des pays de l'UE-28 une très nette augmentation, passant d'un peu plus de 436.000 à quasiment 630.000 demandeurs (+44%). Ce même constat peut être appliqué à un bon nombre d'États membres où on a observé une forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile : +143% en Italie, +126% en Hongrie et +104% au Danemark. La Belgique se démarque de cette tendance puisqu'on n'y observe qu'une légère augmentation (+8%).

108 Les données présentées dans ce paragraphe proviennent du site du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (*UNHCR Population Statistics Reference Database, United Nations High Commissioner for Refugees*) : <http://popstats.unhcr.org>. Ces données ont été téléchargées le 2 avril 2015.

109 Ce chiffre prend en compte les demandeurs d'asile faisant une première demande d'asile mais aussi ceux faisant une demande multiple.

Tableau 4. Nombre de demandeurs d'asile (y compris les accompagnants) pour les principaux pays de l'UE-28<sup>110</sup> en 2013 et 2014

(Source : Eurostat ; Calculs : M. Bourguignon, UCL)

Pays	2013	2014	Croissance entre 2013 et 2014
Allemagne	126.995	202.815	+60%
Suède	54.365	81.325	+50%
Italie	26.620	64.625	+143%
France	66.265	62.735	-5%
Hongrie	18.900	42.775	+126%
Grande-Bretagne	30.820	31.945	+4%
Autriche	17.520	28.065	+60%
Pays-Bas	17.160	26.215	+53%
<b>Belgique</b>	<b>21.215</b>	<b>22.850</b>	<b>+8%</b>
Danemark	7.230	14.715	+104%
Bulgarie	7.145	11.080	+55%
Grèce	8.225	9.435	+15%
Pologne	15.245	8.025	-47%
<b>Total UE-28</b>	<b>436.125</b>	<b>626.820</b>	<b>+44%</b>

Les flux d'asile, souvent sous les feux de l'actualité, ne représentent en réalité qu'une faible proportion du nombre total d'immigrants qui arrivent en Belgique. Sur la Figure 24, on observe deux pics dans le nombre de demandeurs d'asile (faisant une première demande) : un pic important en 2000 et un, plus faible, en 2011. Lors du pic observé en 2000, la part de demandeurs d'asile dans le flux total a atteint son niveau le plus élevé, elle s'élevait alors à plus de 42%. Lors du pic de 2011, cette proportion était de 16%. En 2013, la part de demandeurs d'asile dans les flux totaux était encore plus faible (environ 10%).

#### Encadré 11

### Demandes multiples v. demandeurs

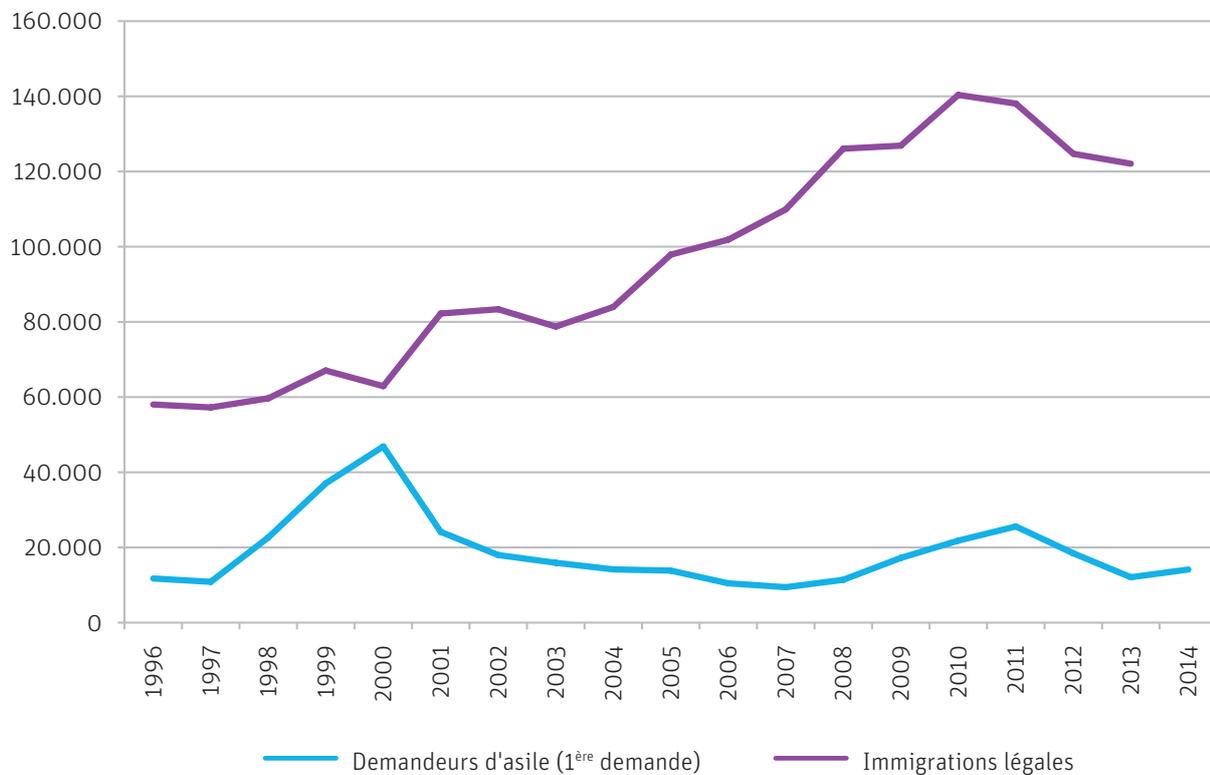
Pour comprendre les chiffres expliqués ici, il est important de pouvoir différencier :

Les **premières demandes** d'asile des **demandes multiples** : On parle de *demande multiple* lorsqu'une personne, qui a déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes d'asile dans le passé, introduit une nouvelle demande.

Les **demandes** d'asile et les **demandeurs** d'asile : Les *demandes* se réfèrent au nombre de dossiers introduits, alors que les *demandeurs* rendent compte du nombre d'individus. Les étrangers majeurs ou mineurs non accompagnés introduisent leur propre demande d'asile. Les enfants accompagnant leur(s) parent(s) dépendent en général du dossier du parent principal (dans la plupart des cas, de la mère).

<sup>110</sup> Les pays identifiés dans le Tableau 4 sont ceux pour lesquels, en 2013 ainsi qu'en 2014, au moins 7.000 demandeurs d'asile ont été dénombrés. Les données présentées dans ce tableau sont celles extraites de la base de données Eurostat le 19 mars 2015. Elles ne tiennent pas compte de potentielles corrections intervenues après cette date.

Figure 24. Évolution du nombre d'immigrations légales (1996-2013) et de demandeurs d'asile ayant introduit une première demande (1996-2014)<sup>111,112</sup> (Sources : RN/OE, calculs UCL jusqu'en 2007 et OE/Eurostat à partir de 2008)



### 1.1.2. | Les fluctuations des demandes d'asile sont fonction des crises observées à l'étranger

111 La méthodologie utilisée pour calculer la proportion de premiers demandeurs d'asile parmi les flux totaux n'est pas la même que celle utilisée dans les rapports précédents. Auparavant, lorsque nous calculions cette proportion, nous utilisions un nombre ajusté d'immigrations légales, dont était soustrait le nombre de demandeurs d'asile reconnus dans l'année calendrier. Pour les années récentes, cette donnée nous provenait du Registre d'attente. Cependant, pour 2013, nous n'avons plus accès à ces informations. Nous avons dès lors opté pour la reconstitution rétrospective des ratios en ne corrigeant pas les données pour les doubles-comptes qui figureraient à la fois dans le nombre d'immigrations légales et dans le nombre de (premiers) demandeurs d'asile, de sorte que nous puissions continuer à comparer nos ratios annuels. Cela suppose que le facteur de correction qui permettrait de rectifier les doubles-comptes n'est plus pris en compte. Toutefois, vu le faible nombre annuel de demandeurs d'asile reconnus dans l'année calendrier, les proportions calculées selon les deux méthodologies présentées varient extrêmement peu et présentent, jusqu'en 2012, une différence d'à peine 0,1%.

112 La comparaison du nombre d'immigrations légales et du nombre de premiers demandeurs d'asile ne peut être actualisée pour la période après 2013. Si nous disposons bien du nombre de premiers demandeurs d'asile pour 2014, nous ne possédons par contre pas l'information relative aux flux d'immigrations pour l'année 2014, ce qui empêche toute comparaison plus récente que 2013.

Les nationalités les plus représentées parmi les premiers demandeurs d'asile sont généralement le reflet des crises humanitaires et politiques observées à l'étranger. Il n'est donc pas étonnant qu'en 2014, les Syriens soient les plus nombreux parmi les premiers demandeurs d'asile. Leur proportion, depuis 2008, a progressivement augmenté : en 2008, ils ne représentaient que 2% des premiers demandeurs d'asile alors qu'en 2014, 19% des demandeurs d'asile sont Syriens (soit 2.635 personnes). Cette évolution sans précédent du nombre de Syriens demandeurs d'asile (+1021%) doit son explication à la crise qui frappe le pays.

## Encadré 12

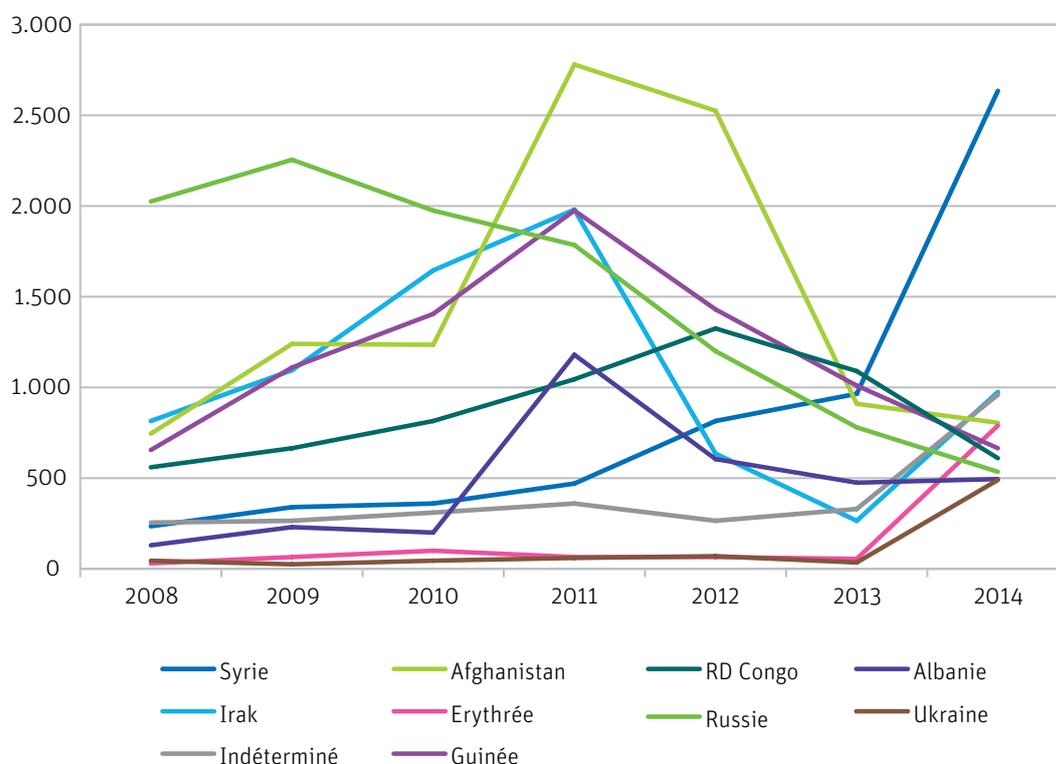
## Crise syrienne et asile

En date du 6 mars 2015, la Commission européenne (Aide humanitaire et protection civile) estimait que 12,2 millions de Syriens étaient dans le besoin d'une aide humanitaire à l'intérieur de la Syrie. Près de 4 millions de réfugiés ont fui le pays et se trouvent en grande majorité dans les pays voisins : environ 1.620.000 personnes en Turquie, 1.180.000 personnes au Liban, 625.000 personnes en Jordanie, 240.000 personnes en Irak et 160.000 personnes en Égypte et dans le reste de l'Afrique du Nord<sup>113</sup>. Parallèlement, on observe qu'environ 120.000 Syriens ont introduit une demande d'asile dans un État membre de l'UE-28<sup>114</sup>.

Durant la période 2008-2014, d'autres nationalités ont également connu une augmentation de l'effectif de premiers demandeurs d'asile. C'est notamment le cas des Érythréens (dont l'effectif a augmenté de +2533%), des Ukrainiens (+989%), des Albanais (+281%), ainsi que des personnes dont la nationalité est indéterminée<sup>115</sup> (+276%).

Depuis 2011, le nombre de premiers demandeurs d'asile venant d'Afghanistan diminue alors que celui-ci avait fortement augmenté entre 2010 et 2011. Le nombre de premiers demandeurs d'asile irakiens a augmenté jusqu'en 2011 puis a diminué jusqu'en 2013. De 2013 à 2014, une augmentation du nombre d'Irakiens (+268%), les place à nouveau dans le haut du classement des nationalités des premiers demandeurs.

Figure 25. Évolution du nombre de premiers demandeurs d'asile (top 10 des nationalités en 2014), 2008-2014 (Sources : OE/Eurostat)



113 Commission européenne, Aide humanitaire et protection civile, Crise en Syrie, Fiche info écho, mars 2015, 5 p., [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf).

114 Ces données sont extraites de : UNHCR, *Asylum Trends 2014 : Levels and Trends in Industrialized Countries*, 26 mars 2015, [www.refworld.org/docid/5513bd3b4.html](http://www.refworld.org/docid/5513bd3b4.html), p. 3.

115 Sont comptées comme « personnes de nationalité indéterminée », les personnes qui n'ont pas pu prouver leur nationalité (cette catégorie est en partie constituée de personnes d'origine palestinienne).

### 1.1.3. | La part des demandes multiples est en hausse

Plusieurs indicateurs permettent d'aborder les flux d'asile sous différents angles (Figure 25). Entre 2012 et 2013, on observait une nette diminution des demandes d'asile (-26%). Entre 2013 et 2014, les signes de la reprise des demandes d'asile (+9%), apparaissent, les demandes multiples augmentant plus rapidement (+10%) que les premières demandes (+8%). En 2011 en effet, une demande sur cinq (20%) était une demande multiple. En 2012, c'était le cas pour presque une demande sur trois (29%) tandis qu'en 2013 et 2014, cette proportion est dépassée avec 36% de demandes multiples.

### 1.2. | La liste des pays d'origine sûrs mise à jour

Une liste de pays sûrs a été introduite dans la législation belge en 2012<sup>116</sup>. Sept pays y figurent depuis : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, l'Inde, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie<sup>117</sup>. Ces pays sont considérés comme sûrs c'est-à-dire qu'ils pratiquent des standards élevés de respect de l'état de droit et des droits humains, qui rendent improbables des persécutions au sens de la Convention de Genève<sup>118</sup>. Une procédure d'asile spécifique est alors appliquée, qui prévoit l'accélération du traitement des demandes introduites par les ressortissants des pays concernés.

Tableau 5. Nombre de demandes d'asile selon différents indicateurs, 2008-2014

(Sources : OE, Eurostat et CGRA)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Demandes d'asile (demandeurs principaux)	Demandes d'asile	12.252	17.186	19.941	25.479	21.463	15.840	17.213
	Premières demandes	8.921	12.925	16.532	20.330	15.206	10.193	10.975
	Demandes multiples	3.331	4.261	3.409	5.149	6.257	5.647	6.238
	Proportion des demandes multiples parmi l'ensemble des demandes	27,2%	24,8%	17,1%	20,2%	29,2%	35,7%	36,2%
Demandeurs d'asile (y compris les accompagnants)	Demandeurs d'asile	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850
	Demandeurs d'asile dont c'est la première demande	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130
	Nombre moyen de personnes par demande	1,30	1,34	1,33	1,27	1,32	1,34	1,33
	Nombre moyen de personnes par première demande	1,28	1,33	1,32	1,26	1,21	1,19	1,29

L'Albanie constitue un cas particulier. Chaque année depuis son adoption, la liste des pays sûrs est revue par voie d'arrêté royal. Partant du constat qu'en 2012, le taux de reconnaissance pour les ressortissants albanais faisait partie des dix valeurs les plus élevées, le Conseil d'État<sup>119</sup> a décidé rétrospectivement que ce pays ne ferait plus partie de la liste des pays sûrs pour la période 2012-2013.

116 Voir art. 57/6/1, al. 2 de la loi sur les étrangers, introduit par la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et 3 arrêtés royaux « portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs » datés respectivement du 26 mai 2012, 7 mai 2013 et 24 avril 2014.

117 Chambre des Représentants, *Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015. Avis sur la section 13 - SPF Intérieur*, 12 décembre 2014, DOC 54 0496/028, p. 10.

118 Art. 57/6/1, al. 2 de la loi sur les étrangers.

119 Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.901 ; Conseil d'État 23 octobre 2014, n° 228.902.

Le Conseil d'État a pris une décision similaire sur l'arrêté royal de 2014<sup>120</sup>. Le CGRA a fait savoir que, suite aux arrêts de 2014, il a examiné directement au fond les demandes d'asile introduites par les Albanais. L'AR du 11 mai 2015 réinscrit cependant l'Albanie sur la liste des pays sûrs<sup>121</sup>.

En termes statistiques, depuis l'instauration de cette liste, on observe une modification des tendances globales concernant les demandes d'asile. En effet, le nombre (et la part) de premiers demandeurs d'asile provenant de pays sûrs avait augmenté entre 2008 et 2010, passant de 1.555 à 6.710. Ensemble, ils représentaient alors un peu plus de 30% de tous les demandeurs d'asile en 2010. Après un ralentissement en 2011 (5.870 premiers demandeurs ou 23% de tous les premiers demandeurs d'asile), on observe depuis 2012 une nette diminution de ce nombre. En 2012, on en dénombrait 2.215 et en 2013, 1.395, soit 12% de l'ensemble des premiers demandeurs d'asile. Les effectifs observés en 2014 se stabilisent : 1.325 premiers demandeurs issus de ces sept pays ont été dénombrés, ce qui équivaut cependant à une diminution de la proportion de demandeurs issus de pays sûrs parmi l'ensemble des premiers demandeurs, toutes nationalités confondues (9%).

Notons que les demandeurs d'asile issus de ces pays sont fortement représentés parmi les demandes multiples. En 2014, trois de ces pays (le Kosovo, la Serbie et l'Albanie) figuraient dans le top dix des demandes d'asile multiples.

Tableau 6. Évolution du nombre et de la part de demandes d'asile introduites par des ressortissants des pays considérés comme sûrs (demandes et premières demandes), 2008-2014<sup>122</sup>  
(Sources : OE/Eurostat) (n.d. : données non disponibles)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Inde</b>	60	75	135	150	90	45	65
<b>Monténégro</b>	10	15	10	45	90	5	20
<b>Albanie</b>	130	230	200	1.180	605	475	495
<b>Bosnie-Herzégovine</b>	75	95	110	500	120	70	85
<b>Kosovo</b>	n.d.	2.075	2.730	1.500	460	420	315
<b>Macédoine</b>	125	290	1.635	1.085	410	165	170
<b>Serbie</b>	1.155	735	1.890	1.410	440	215	175
<b>Nombre de demandes d'asile de ressortissants de pays sûrs</b>	1.555	3.515	6.710	5.870	2.215	1.395	1.325
<b>Parts de demandes d'asile de ressortissants de pays sûrs</b>	14%	20%	31%	23%	12%	12%	9%

120 Conseil d'État, 7 mai 2015, n° 231.157.

121 Arrêté royal du 11 mai 2015 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs.

122 Les données de 2008 sont calculées à partir des données des sept pays identifiés, excepté celles du Kosovo, indisponibles au moment de la clôture de ce rapport.

### 1.3. | Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire

En 2014, mis à part les décisions de prise en considération et de refus de prise en considération des demandes multiples, le CGRA a pris 13.132 décisions. Parmi celles-ci, 4.805 ont abouti à la reconnaissance du statut de réfugié et 1.341 à l'octroi de la protection subsidiaire<sup>123</sup> (Figure 26), ce qui donne des proportions de décisions positives de l'ordre de 47%, dont 37% pour la reconnaissance du statut de réfugié et 10% pour l'octroi de la protection subsidiaire<sup>124</sup>. L'année 2014 se distingue des précédentes avec une nette augmentation du nombre de reconnaissances du statut de réfugié. Ce nombre qui était d'environ 3.000 en 2012 et 2013, est passé à 4.805 en 2014 (soit une augmentation de 61% en un an). Cette hausse est également visible en termes de proportions. On note effectivement que si l'attribution du statut de réfugié représentait 15% des décisions en 2012 et 18% en 2013, elle concerne par contre 37% des décisions en 2014. En 2014, les personnes reconnues réfugiées étaient principalement originaires de Syrie (20%), d'Afghanistan (11%), de Guinée (9%), de régions indéterminées (7%, essentiellement des Palestiniens<sup>125</sup>), ainsi que d'Irak (5%).

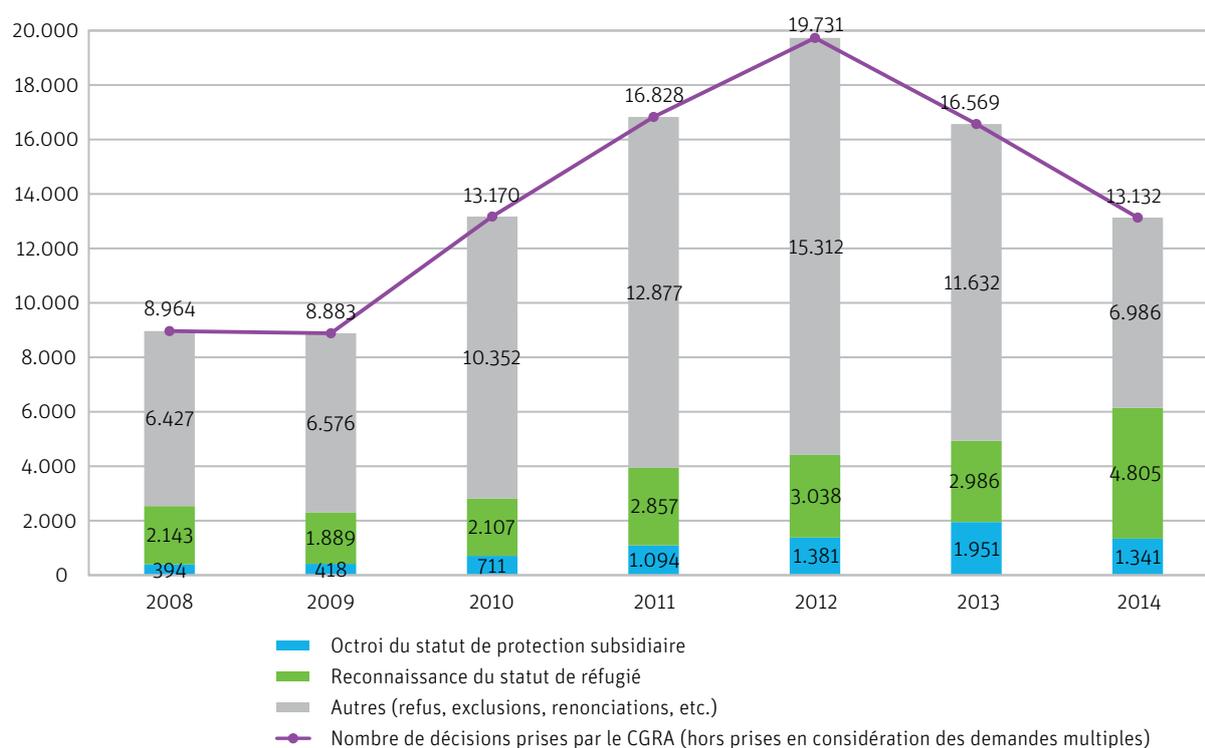
123 Depuis 2006, l'octroi du statut de *protection subsidiaire* peut se faire lorsque le demandeur d'asile n'entre pas dans les conditions pour être reconnu comme réfugié, mais risque réellement de subir des atteintes graves en cas de retour dans son pays d'origine.

124 Les pourcentages de 2013 et 2014 ont été calculés par rapport au total des décisions du CGRA en excluant le nombre de prises en considérations des demandes multiples et le nombre de refus de prises en considération des demandes multiples afin de permettre une comparaison avec les années précédentes pendant lesquelles le CGRA n'était pas compétent pour ce type de décision.

125 Voir : CBAR, Compte-rendu de la réunion de contact du 10 mars 2015, § 20, [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be).

En ce qui concerne l'octroi de la protection subsidiaire, les Afghans, les Irakiens et les Syriens arrivent très clairement en tête du classement : ils représentent respectivement 33%, 30% et 25% de l'ensemble des reconnaissances.

Figure 26. Évolution du nombre de décisions annuelles prises par le CGRA, du nombre de décisions conduisant à la reconnaissance du statut de réfugié ou du nombre d'octrois de protection subsidiaire<sup>126</sup>, 2008-2014 (Source : CGRA)



Si ces chiffres sont utiles pour évaluer l'évolution des décisions prises par le CGRA, ils présentent d'importantes limites. En particulier, on peut leur reprocher de ne pas tenir compte de la durée de la procédure, ni de l'année d'introduction de la demande. Ici, le nombre de décisions positives de l'année est simplement reporté sur le nombre total de décisions prises au cours de cette même année.

Pourtant, les décisions prises en 2014 se rapportent, en partie, à des demandes faites au cours des années antérieures<sup>127</sup>. On mélange alors des demandes traitées rapidement (au cours de l'année d'introduction de la demande) avec des demandes ayant pris plusieurs années et l'on confond des demandes introduites dans des contextes très différents.

<sup>126</sup> Depuis septembre 2013, le CGRA s'est vu confier la compétence de prendre en considération ou non les demandes multiples, compétence qui était auparavant attribuée à l'OE. Le nombre de prises en considération et celui des refus de prise en considération des demandes multiples n'ont pas été inclus au total des décisions prises par le CGRA pour 2013 et 2014 afin de permettre une comparaison avec les années précédentes.

<sup>127</sup> En plus de cela, une autre limite importante tient au fait que ces données ne concernent que les décisions prises par le CGRA, et pas par les autres instances d'asile. Pour évaluer l'ampleur des reconnaissances en Belgique, il est important de tenir compte des différents niveaux de prise de décision.

## 1.4. | Dublin III : que disent les statistiques ?

La Convention de Dublin a été établie en 1990 et a été suivie par un règlement européen en février 2003 (dit « Dublin II ») et ensuite par un nouveau règlement (dit « Dublin III » applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>128</sup>). Cette législation européenne vise à établir un seul État membre comme responsable de l'examen d'une demande d'asile pour éviter les demandes multiples dans plusieurs États (« asylum shopping ») et empêcher que des États se renvoient mutuellement la responsabilité du traitement de certains dossiers d'asile (« réfugiés en orbite »).

Le règlement Dublin établit les critères et mécanismes qui servent à déterminer l'État membre responsable de la demande d'asile introduite dans l'un des États membres de l'UE par un individu ressortissant d'un pays tiers. Toute personne qui introduit une demande d'asile dans un des 32 pays participant au règlement de Dublin (28 membres de l'UE, Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein) devra donner ses empreintes digitales et répondre à des questions sur son parcours<sup>129</sup>. Ces éléments pourront amener les autorités à considérer qu'un autre État est responsable de l'examen de la demande d'asile. Dans ce cas, elles introduiront une requête auprès de cet État qui devra y répondre en principe dans un délai de deux mois maximum. L'État qui est requis de prendre en charge le demandeur d'asile ne peut refuser que s'il démontre qu'il n'est pas responsable en vertu du règlement Dublin. L'absence de réponse dans le délai prévu est considérée comme un accord tacite. Après acceptation de l'État requis, l'État où le demandeur d'asile se trouve peut lui notifier un ordre de quitter le territoire vers l'État responsable de sa demande d'asile. Ces ordres de quitter le territoire n'aboutissent pas toujours à des transferts effectifs (disparition, impossibilité de déplacement pour raisons de santé...).

Dans le cadre du règlement Dublin, chaque État est tenu d'informer Eurostat de trois types de statistiques :

- le nombre de demandes de (re)prise en charge d'un demandeur d'asile émises et reçues pour chaque État membre,
- le nombre et la nature des décisions,
- le nombre de transferts effectifs.

### 1.4.1. | Les demandes Dublin

Entre 2012 et 2013, le nombre de demandes reçues par la Belgique de la part d'un autre État a fortement augmenté passant de 3.381 à 5.441, soit une augmentation de +61%. Par contre, le nombre de demandes émises par la Belgique à un autre État a diminué passant de 4.119 en 2012 à 2.813 en 2013 (-32%). En 2013, le nombre de demandes reçues représente donc quasiment le double du nombre de demandes émises par la Belgique, ce qui contraste avec 2012 où le nombre de demandes émises par la Belgique (4.119) était supérieur au nombre de demandes reçues (3.381).

L'Allemagne est de loin le premier pays émetteur de demandes Dublin à la Belgique. Le nombre des demandes que l'Allemagne a envoyées à la Belgique a plus que doublé entre 2012 et 2013. Il représente à lui seul 52% du nombre de demandes faites à la Belgique en 2013. La France suit en deuxième position avec 1.037 demandes, suivie de loin par la Suède (338), les Pays-Bas (303) et la Suisse (251).

En 2013, la Belgique a principalement adressé des demandes Dublin à l'Italie (475 demandes), la France (355), la Pologne (333), l'Espagne (303) et l'Allemagne (265). Alors que le Royaume-Uni était en première position en 2012 avec 1.192 demandes, il est tombé à la sixième position en 2013 avec seulement 196 demandes (-84%).

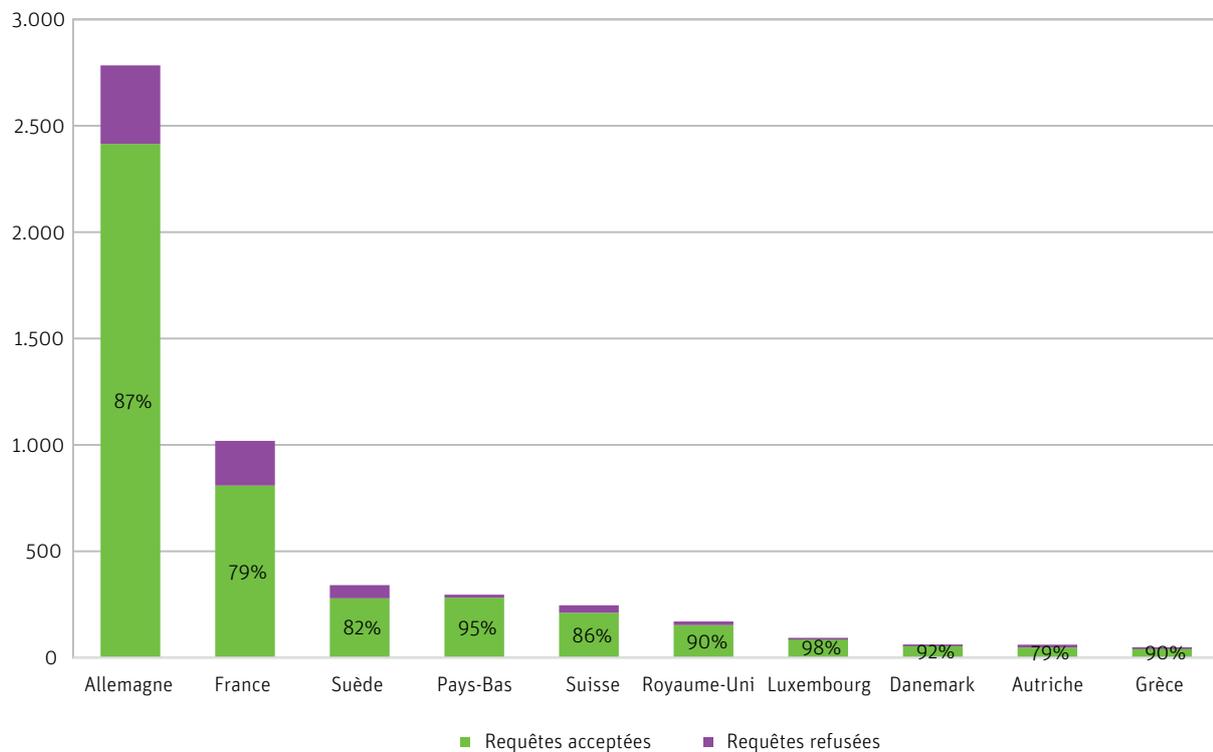
### 1.4.2. | Les décisions

En 2013, la Belgique a pris 5.331 décisions dans le cadre de demandes émises par d'autres pays. Dans 85% des cas, la Belgique a accepté de (re)prendre en charge la demande d'asile (4.546). Dans 15% des cas, la Belgique a donné une réponse négative (785).

128 Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18/02/2003 ; Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013.

129 Voir : M. Beys « Le règlement de Dublin III, « lipstick on a pig » ? Mode d'emploi pour les praticiens de l'asile », *Parole à l'exil*, Caritas international, janvier - septembre 2014, pp. 3-34, [www.caritas-int.be/fr/publicaties/vluchtschrift](http://www.caritas-int.be/fr/publicaties/vluchtschrift).

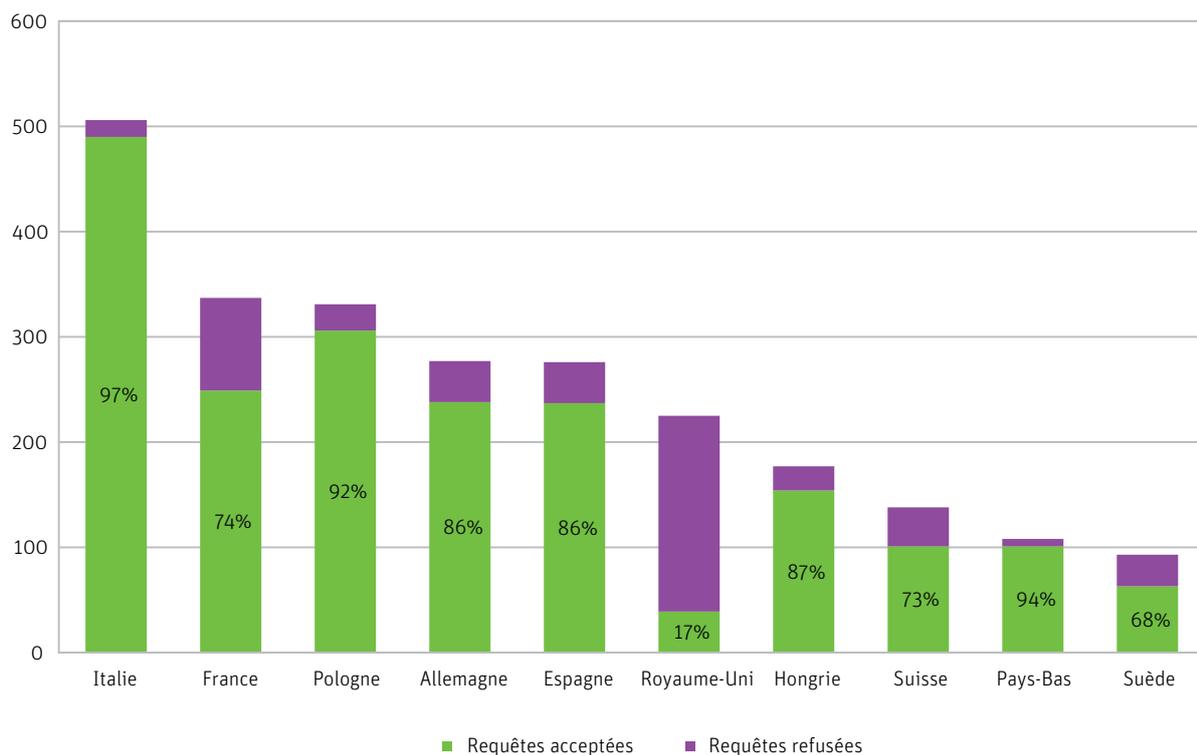
Figure 27. Nombre et type de décisions prises par la Belgique suite à la réception d'une requête Dublin par pays ayant fait la demande (top 10), 2013 (Source : Eurostat)



Cette même année, un total de 2.832 décisions ont été prises par les autres pays sur la base de demandes émises par la Belgique. Parmi ces décisions, 79% des demandes

ont été acceptées (2.239) et 21% ont été refusées (593). Le Royaume-Uni présente un taux de demandes acceptées particulièrement bas (17%).

Figure 28. Nombre et type de décisions prises par les pays auxquels la Belgique a adressé une requête Dublin (top 10), 2013 (Source : Eurostat)



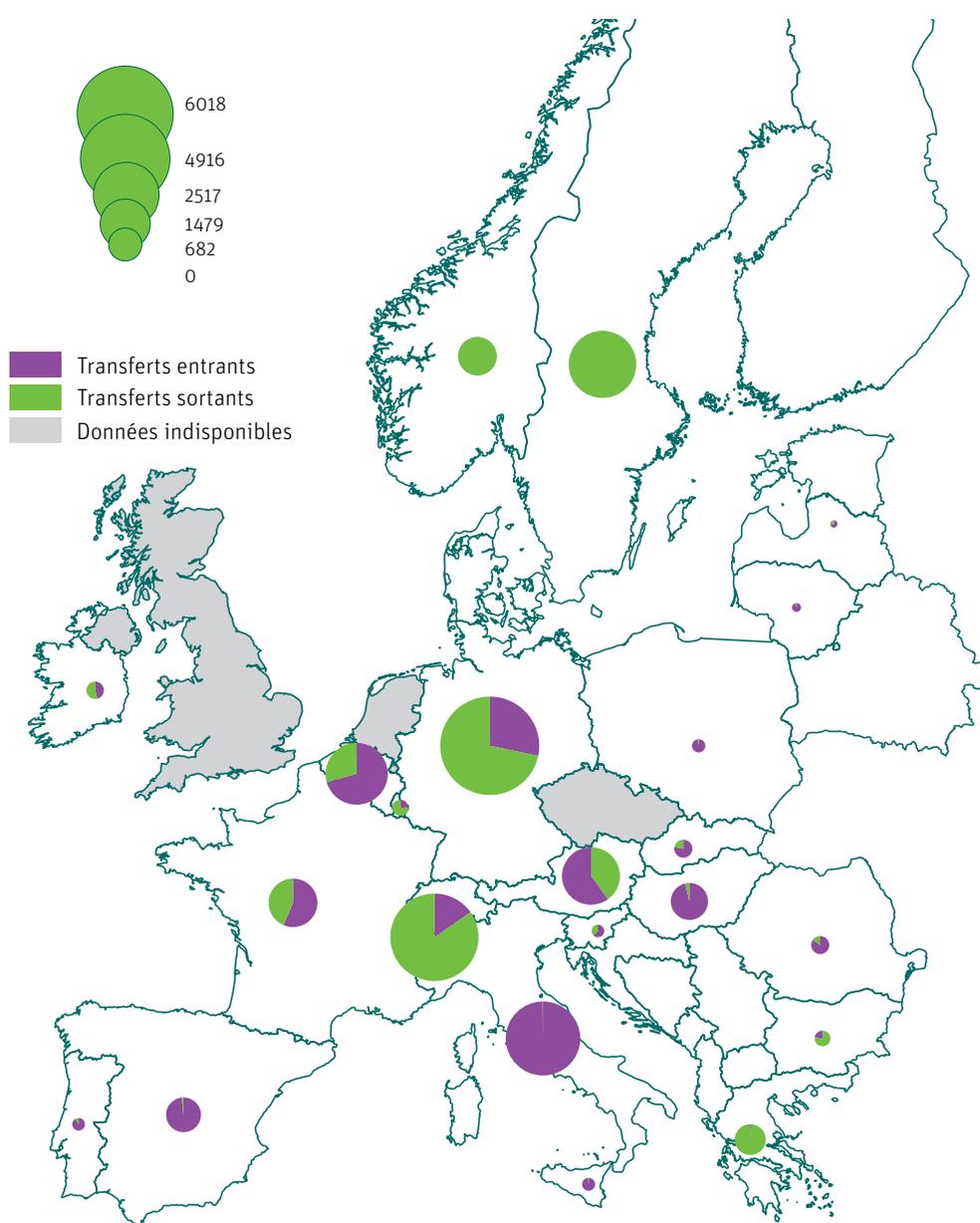
### 1.4.3. | Les transferts effectifs

Au final, seule une partie des transferts a effectivement lieu. En 2013, 1.779 transferts Dublin ont été effectués vers la Belgique et 738 depuis la Belgique. Si on compare l'ensemble des pays, on remarque une forte disparité. Certains pays comme l'Italie, l'Espagne, la Hongrie ou Malte accueillent presque exclusivement des transferts

et n'envoient presque pas de transferts vers d'autres pays, alors que d'autres comme la Suède et la Norvège envoient des transferts vers les autres pays mais n'en reçoivent pratiquement aucun. Seules la France, l'Irlande et l'Autriche présentent un relatif équilibre entre transferts entrants et sortants (voir carte ci-dessous).

Figure 29. Part des transferts entrants et sortants dans le cadre du règlement Dublin III<sup>130</sup>

(Source : Eurostat)



130 Les pays ayant un nombre de transferts très faible n'apparaissent pas sur la carte. Il s'agit de Chypre (15 transferts entrants et 4 sortants), de l'Islande (pas de transfert entrant, 13 transferts sortants) et de la Croatie (8 transferts entrants et 2 transferts sortants). La Finlande n'a eu aucun transfert en 2013.

## 1.5. | Accueil

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil belge et l'organise en collaboration avec les Centres publics d'action sociale (CPAS) et avec des organisations non-gouvernementales partenaires. La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi accueil) prévoit que les demandeurs d'asile ont droit à un accueil et à un accompagnement pendant la durée de leur procédure d'asile<sup>131</sup>.

Entre 2008 et 2012, le réseau d'accueil a été surchargé. Pour faire face à ces nombreuses demandes, de nouveaux lieux d'accueil (structurels et d'urgence) ont été créés. En avril 2012, le réseau d'accueil a ainsi atteint une capacité maximale de 24.820 places<sup>132</sup>. Entre octobre 2009 et 2012, Fedasil a néanmoins pris 12.350 décisions de non-désignation. Ces personnes pouvaient en principe adresser leur demande à un CPAS, mais dans la pratique, nombreuses sont celles qui se sont retrouvées à la rue.

C'est en 2012 que cette situation a changé. Le nombre de nouveaux arrivants dans le réseau d'accueil a en effet fortement diminué, suite à la baisse du nombre de demandes d'asile (voir supra) et sous l'effet de mesures politiques, telles que l'introduction d'une liste de pays d'origine sûrs et la limitation du droit à l'accueil des personnes qui introduisent des demandes d'asile multiples. Ces tendances se sont maintenues en 2013 et 2014. D'après Fedasil, 22.235 personnes ont demandé une place d'accueil en 2013 et 24.323 en 2014 (contre 29.975 en 2012 et 32.574 en 2011). Parmi ces demandes, respectivement 15.455 (70%) et 16.566 (71%) ont débouché sur une place d'accueil. En 2014, un peu plus de 7.750 personnes ont ainsi été enregistrées comme *no show* et ce, soit parce qu'elles ont décidé de ne pas demander d'accueil, soit parce qu'elles n'y ont pas eu droit suite à l'introduction d'une demande d'asile multiple ou suite à une éventuelle exclusion temporaire de l'accueil à titre disciplinaire.

Depuis que les demandes ont chuté et se stabilisent à des niveaux inférieurs à 25.000, le nombre de places d'accueil s'est encore réduit. En 2013, les centres d'accueil d'urgence de Houthalen-Helchteren et de Gembloux ont ainsi fermé leurs portes, tout comme les centres de Dinant et de Stoumont, ainsi que plusieurs structures d'accueil individuel<sup>133</sup>. En 2014, nous avons également assisté à la réduction de plus de 2.500 places de la capacité d'accueil du réseau Fedasil.

Des places structurelles ont également été transformées en places « tampon » : des places de réserve qui ne sont pas utilisées mais peuvent être rapidement opérationnelles en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile.

Au 31 décembre 2014, la capacité d'accueil atteignait encore 17.290 places, avec un taux d'occupation de 78,1%. Il faut cependant noter que depuis 2012, Fedasil considère comme intégrées à son réseau structurel les places d'accueil d'urgence, les places en centres d'observation et d'orientation (destinées aux mineurs étrangers non accompagnés) ainsi que les places ouvertes de retour. Les chiffres publiés par Fedasil pour l'année 2014 comptaient dès lors au 31 décembre 2014 : 18.015 places disponibles et 13.802 places occupées soit un taux d'occupation de 76,6%.

Pour permettre la comparaison avec les années précédentes, les chiffres qui figurent ci-dessous ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, des places en centres d'observation et d'orientation (COO)<sup>134</sup> et des places ouvertes de retour. Le taux d'occupation qui figure dans le tableau ci-dessous montre donc la proportion entre le nombre de personnes accueillies et la capacité *structurelle* d'accueil<sup>135</sup>.

Tableau 7. Évolution de la capacité et de l'occupation du réseau d'accueil ordinaire, 2005-2014<sup>136</sup> (Source : Fedasil)

	Capacité d'accueil	Personnes accueillies	Taux d'occupation
<b>2005</b>	15.659	14.769	94,3%
<b>2006</b>	15.896	12.816	80,6%
<b>2007</b>	15.609	13.847	88,7%
<b>2008</b>	15.862	15.775	99,5%
<b>2009</b>	17.168	16.655	97,0%
<b>2010</b>	18.990	18.364	96,7%
<b>2011</b>	21.031	20.455	97,3%
<b>2012</b>	22.513	20.486	91,0%
<b>2013</b>	19.929	14.379	72,2%
<b>2014</b>	17.290	13.506	78,1%

134 Ces centres assurent l'accueil de mineurs étrangers non accompagnés qu'ils soient ou non demandeurs d'asile.

135 Pour plus d'informations sur la différence entre les places d'accueil *structurelles* et les places d'urgence, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 60-62.

136 Chiffres au 31 décembre de chaque année, pour la période 2005-2014. Ces chiffres ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, de l'accueil en hôtel, des places en centres d'observation et d'orientation et des places ouvertes de retour.

131 Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 54-55.

132 Chambre des Représentants, *Note de politique générale*, 7 novembre 2013, DOC 53 3096/017, p. 3.

133 Chambre des Représentants, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 22 octobre 2013, CRIV53 COM834, pp. 39-40.

## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | Asile

#### 2.1.1. | Au niveau européen

##### L'entrée en vigueur de Dublin III

Le règlement Dublin III<sup>137</sup> est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il détermine quel État membre est responsable du traitement d'une demande d'asile. Il succède au règlement Dublin II et s'applique à toutes les nouvelles demandes de prise ou de reprise en charge de procédures d'asile en cours.

Certaines adaptations apportées au règlement Dublin III le mettent en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme. Le règlement interdit explicitement le transfert vers l'État membre où existe un risque de traitement inhumain ou dégradant<sup>138</sup>. Désormais, il s'applique aussi aux demandes de protection subsidiaire et plus seulement aux demandes d'asile au sens de la Convention de Genève sur les réfugiés. Par ailleurs, le texte intègre les notions de « membre de la famille » et de « personne à charge », ce qui élargit les possibilités de regroupement familial, surtout vis-à-vis de mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Le règlement précise aussi à quel moment prend fin la responsabilité d'un État et oblige celui-ci à fournir aux demandeurs d'asile des brochures d'information détaillées dans une langue qu'ils comprennent.

L'une des principales nouveautés dans le règlement Dublin III est l'obligation, pour les États membres, de prévoir un droit de recours effectif<sup>139</sup>. Cela signifie que le demandeur de protection internationale doit pouvoir intenter un recours « en fait et en droit » contre la décision de transfert et que, dans ce cas, le juge doit procéder à un examen approfondi et attentif du dossier. Pour l'instant, la législation belge n'est pas encore en conformité avec cette obligation : en effet, elle ne prévoit qu'un recours en suspension ou un recours en annulation.

Le droit à l'accueil devra aussi être prolongé pendant la

procédure de recours contre le transfert. Mais la législation belge relative à l'accueil<sup>140</sup> ne le permet pas lorsque c'est un recours en suspension ou un recours en annulation qui sont introduits contre la décision de transfert.

Le règlement est directement applicable : ses dispositions sont en vigueur sans devoir être transposées par une loi nationale. Pour mettre le droit belge en conformité avec le droit européen, Myria recommande que la loi sur les étrangers et celle de l'accueil soient amendées dans le sens indiqué par la lettre et l'esprit du règlement<sup>141</sup>.

##### Arrêt Tarakhel : des garanties individuelles lors du transfert Dublin des personnes vulnérables

Le 3 novembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme<sup>142</sup> a condamné la Suisse pour n'avoir pas demandé de garanties individuelles lors du transfert vers l'Italie d'une famille avec des enfants mineurs.

Il s'agissait d'une famille afghane, avec six enfants mineurs, pour qui la Suisse avait demandé un transfert vers l'Italie, conformément au règlement Dublin II. La famille a contesté cette décision et, en 2012, la Cour a pris une mesure provisoire pour suspendre ce transfert. Elle s'est finalement prononcée sur le fond de l'affaire en novembre 2014 et a jugé que le transfert Dublin d'une famille avec des enfants mineurs pourrait constituer un traitement dégradant et inhumain (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme). La Cour a en effet exprimé de sérieuses réserves sur les possibilités d'accueil en Italie. Elle s'est basée pour cela sur des rapports et des recommandations du UNHCR, montrant que les structures d'accueil étaient surpeuplées, qu'elles manquaient d'hygiène et qu'elles pouvaient être le théâtre d'actes de violence.

La Cour a souligné que les demandeurs d'asile constituent un groupe particulièrement vulnérable et doivent donc bénéficier d'une protection spécifique en vertu de l'article 3 de la Convention. Elle a estimé que cette protection spécifique est d'autant plus importante quand des enfants sont concernés, même s'ils sont accompagnés de leurs parents.

**Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme affirme que l'État requérant doit obtenir des garanties individuelles afin que les demandeurs d'asile concernés ne se retrouvent pas dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention.**

137 Règlement Dublin III (UE) n° 604/2013.

138 Article 3 § 2 Règlement Dublin III (UE) n° 604/2013.

139 Article 27 Règlement Dublin III (UE) n° 604/2013.

140 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, MB 7 mai 2007.

141 Voir chap. 10 : *Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux.*

142 Cour eur. DH, *Tarakhel c. Suisse* 4 novembre 2014, n° 29217/12.

La Cour en conclut que la Suisse n'a pas obtenu suffisamment de garanties individuelles de la part des autorités italiennes que, dans le cadre de ce transfert, cette famille serait accueillie dans des conditions adéquates, c'est-à-dire adaptées à l'âge des enfants et avec la certitude que les membres de la famille ne seraient pas séparés.

Contrairement à ce qu'exige la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>143</sup>, le système d'asile ne doit donc pas présenter de défaillances systémiques. Même des défaillances particulières, en l'occurrence les conditions d'accueil pour les familles avec enfants, posent la question de la conformité du transfert à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme affirme que l'État requérant doit obtenir des garanties individuelles afin que les demandeurs d'asile concernés ne se retrouvent pas dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention.

L'arrêt se concentre sur la situation d'une famille avec enfants mineurs, mais la question qui se pose est de savoir si l'État requérant le transfert ne doit pas aussi obtenir des garanties individuelles pour d'autres groupes de demandeurs d'asile. En effet, la Cour fait une interprétation très large de la notion de vulnérabilité. Tout comme dans l'arrêt MSS<sup>144</sup>, elle affirme qu'en raison même de leur statut, les demandeurs d'asile font partie d'une « catégorie de la population particulièrement défavorisée et vulnérable » qui a besoin d'une protection spéciale. Dans la pratique, l'OE demande des garanties individuelles pour les demandeurs d'asile particulièrement vulnérables, comme les enfants et les femmes seules<sup>145</sup>. Myria plaide, lui aussi, pour une conception élargie de cette notion de vulnérabilité. On peut se fonder pour cela sur la définition des personnes vulnérables dans le droit européen, comme dans les directives sur l'accueil et sur le retour : elles définissent les personnes vulnérables comme les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés avec des enfants mineurs ainsi que les personnes qui ont été torturées ou violées ou qui ont subi d'autres formes graves de violence psychique, physique ou sexuelle<sup>146</sup>. Il faudrait donc à tout le moins demander des

garanties individuelles pour tous ces profils vulnérables.

Plus loin, nous analysons l'interprétation que les autorités belges font de cet arrêt et nous verrons comment il est appliqué en pratique aux familles avec enfants.

### Arrêt ABC : apporter la preuve de l'homosexualité dans la procédure d'asile

La Cour de justice de l'UE a pris position sur les moyens utilisés par les autorités nationales pour évaluer la crédibilité de l'orientation sexuelle de demandeurs d'asile<sup>147</sup>. Elle exclut une série de méthodes et de tests, mais sans répondre à la question de savoir quels moyens de preuve sont adéquats pour constater cette orientation.

La Cour affirme premièrement que l'évaluation de l'orientation sexuelle ne peut pas se baser sur des conceptions purement stéréotypées. Il faut tenir compte de la situation individuelle et personnelle du demandeur d'asile. Le fait qu'il soit incapable de répondre à certaines questions stéréotypées, comme celles portant sur les organisations qui défendent les intérêts des homosexuels, n'est donc pas en soi un motif suffisant pour mettre sa crédibilité en doute<sup>148</sup>.

Deuxièmement, lorsqu'elles interrogent le demandeur d'asile, les autorités nationales ne peuvent pas lui poser de questions intimes et détaillées sur la manière dont il vit sa sexualité. Ces questions sont en effet contraires aux droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, en particulier le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale<sup>149</sup>.

Troisièmement, la Cour souligne que l'utilisation d'éventuels tests en vue d'établir l'homosexualité ou la diffusion d'enregistrements vidéo d'actes intimes n'est pas conforme non plus avec le respect de la dignité humaine, tel qu'il est prévu à l'article 1 de la Charte<sup>150</sup>. De plus, autoriser ou accepter ce type de preuve pourrait constituer un incitant à l'égard d'autres demandeurs d'asile et reviendrait en fait à leur imposer de telles preuves<sup>151</sup>.

Enfin, le simple fait que le demandeur d'asile n'ait pas déclaré d'emblée son homosexualité ne peut pas entraîner

143 CJUE, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, C411/10 et C493/10, 21 décembre 2011. Selon cette jurisprudence, c'est seulement s'il existe des « défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil » qu'un transfert Dublin ne peut pas avoir lieu.

144 Cour eur. DH, *M.S.S contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011.

145 CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 10 février 2015, point 11.

146 Art. 3 (9) de la directive « retour » 2008/115/CE du 16 décembre 2008 et art. 17 de la directive « accueil » 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

147 CJUE, *A, B, C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (affaires jointes C-148/13-C-150/13), 2 décembre 2014.

148 CJUE, *A, B, C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (affaires jointes C-148/13-C-150/13), 2 décembre 2014, §§ 60-63.

149 *Ibid.*, § 64.

150 *Ibid.*, § 65-66.

151 À l'appui de sa demande, C a présenté aux autorités chargées de l'examen un enregistrement vidéo dans lequel il a des relations intimes avec une personne du même sexe.

la conclusion qu'il n'est pas crédible<sup>152</sup>. Il s'agit peut-être là d'une simple réticence explicable par le fait qu'on lui demande de dévoiler des aspects très intimes de sa vie, notamment son orientation sexuelle.

Contrairement à la Cour, qui décrit en termes vagues les preuves non autorisées, l'avocat général Sharpston s'est exprimée de manière plus concrète dans ses conclusions<sup>153</sup>. Elle affirme que le recours aux méthodes intrusives et humiliantes, comme des tests médicaux ou pseudo-médicaux tels que la phallométrie, violent le droit à l'intégrité physique et mentale ainsi qu'à la vie privée. Des interrogatoires inquisiteurs et la demande de photos et de vidéos de pratiques sexuelles violent également ces droits<sup>154</sup>.

L'avocat général Sharpston s'efforce aussi de proposer des directives sur la manière de constater l'orientation sexuelle du demandeur. Selon elle, l'appréciation doit être centrée sur la crédibilité même du demandeur d'asile. Autrement dit, il convient de déterminer si son récit est plausible et cohérent. Elle souligne que la procédure d'asile n'est pas un procès, mais une procédure de coopération. Ce n'est ni aux autorités de réfuter les allégations du demandeur d'asile, ni à celui-ci de les prouver, les deux parties devant collaborer en vue d'un objectif commun<sup>155</sup>.

Concrètement, l'avocat général considère qu'il est important que le fonctionnaire qui prend la décision ait pu observer l'attitude du demandeur d'asile quand il raconte son histoire (ce qui est souhaitable) ou qu'il dispose au moins d'un compte rendu complet à ce sujet. En outre, avant l'adoption d'une décision définitive, les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité de répondre à tous les points problématiques concernant leur crédibilité identifiés au cours de la procédure. Le principe selon lequel chacun a le droit d'être entendu avant que soit prise une décision susceptible de nuire à ses intérêts<sup>156</sup> l'exige.

La Belgique a communiqué des commentaires écrits à propos de l'arrêt A, B, C. Elle a souligné qu'elle appliquait les lignes directrices du HCR et qu'il n'était pas nécessaire de vérifier de manière clinique ou scientifique l'orientation sexuelle d'un demandeur. Ce qui importe, par contre, c'est de savoir si le récit du demandeur est plausible. La Belgique plaide pourtant pour une certaine flexibilité, avec laquelle l'avocat général n'est pas d'accord. Dans leur

point de vue, les autorités belges déclarent en effet que le droit à la vie privée est déjà adéquatement pris en compte par les directives existantes relatives aux qualifications et aux procédures. C'est pourquoi la Belgique estime qu'il ne saurait être invoqué une seconde fois pour soutenir une évaluation moins rigoureuse ou pour assouplir les règles en faveur des demandeurs d'asile qui prétendent être homosexuels<sup>157</sup>.

### 2.1.2. | Au niveau belge

#### L'Albanie : un pays d'origine sûr, ou pas finalement ?

La notion de « pays d'origine sûr » a été introduite début 2012 en droit belge. Elle soumet les ressortissants de ces pays à une procédure d'asile spécifique et accélérée. Il existe désormais une présomption réfragable selon laquelle les pays de cette liste sont sûrs, ce qui fait que la charge de preuve revient exclusivement au demandeur d'asile. Le CGRA dispose de quinze jours pour refuser de prendre en considération la demande d'asile des personnes issues de ces pays à dater de son introduction. Jusqu'il y a peu, la seule possibilité d'appel contre cette décision était un recours en annulation, mais c'est désormais un recours de plein contentieux qui est ouvert<sup>158</sup>.

La liste de pays d'origine sûrs doit être établie au moins une fois par an. Pour 2014, cette liste comprenait les pays suivants : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Inde, Kosovo, Macédoine (FYROM), Monténégro et Serbie<sup>159</sup>, soit les mêmes pays qu'en 2012 et en 2013.

Entre-temps, le Conseil d'État<sup>160</sup> a rayé l'Albanie de la liste des pays sûrs parce qu'en 2012 elle faisait partie des dix pays qui comptaient le plus grand nombre de réfugiés reconnus. Entre juin 2012 et avril 2013, le taux de reconnaissance en Belgique a atteint 17,2%, ce qui est élevé. Les Albanais reconnus comme réfugiés fuient généralement la vendetta. Le CGRA a fait savoir que ce

**Entre juin 2012 et avril 2013, le taux de reconnaissance en Belgique a atteint 17,2%, ce qui est élevé.**

152 *Ibid*, § 67-71.

153 Conclusion de l'avocat général dans les affaires jointes C-148/13, C-149/13 et C-150/13 A, B et C, 17 juillet 2014.

154 *Ibid*, §§ 62-63.

155 *Ibid*, § 73.

156 Au sujet du droit d'être entendu, voir focus chap. 10 : *Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux*.

157 Conclusion de l'avocat général dans les affaires jointes C-148/13, C-149/13 et C-150/13 A, B et C, 17 juillet 2014, §§ 53 et 59.

158 Loi du 10 avril 2014. Voir également : Chap. 10 : *Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux*.

159 Arrêté royal du 24 avril 2014 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs.

160 Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.901; Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.902.

motif était à la base d'environ 80% des décisions positives prises durant la période de référence. Ce phénomène reste actuel et justifie l'octroi d'une protection<sup>161</sup>. Suite aux décisions du Conseil d'État, le CGRA a fait savoir qu'il a examiné les demandes d'asile pour l'Albanie au fond. Dans ces dossiers, il a aussi retiré les décisions de refus de prise en considération lorsqu'un recours était pendant auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) contre cette décision.

En mai 2015, le Conseil d'État a statué sur l'AR de 2014. L'Albanie a de nouveau été retirée de la liste des pays sûrs<sup>162</sup>.

Le 11 mai 2015, le conseil des ministres a approuvé, en seconde lecture, la liste des pays sûrs pour 2015. L'évolution la plus remarquable concerne l'Albanie qui figure à nouveau sur la liste. Pour le reste, l'AR est inchangé, il mentionne : la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Serbie, le Monténégro, l'ancienne république yougoslave de Macédoine (FYROM) et l'Inde<sup>163</sup>. Les demandes d'asile en provenance d'Albanie sont donc de nouveau traitées selon la procédure accélérée.

### Réinstallation : nouveaux efforts du gouvernement belge

Dans le cadre du programme européen de réinstallation, la Belgique s'était engagée à réinstaller cent réfugiés en 2014. Pour 2015, cet objectif est passé à 300. Il s'agit des personnes qui fuient la Syrie et de réfugiés congolais de la région des Grands Lacs. Suite aux événements dans la Méditerranée, le secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration a annoncé que 250 réfugiés syriens en plus seront réinstallés cette année<sup>164</sup>.

Myria soutient cet engagement, qui reste cependant insuffisant pour répondre à la crise actuelle au Moyen-Orient ou à la crise persistante des réfugiés dans la région des Grands Lacs comme dans d'autres régions du monde, où certaines populations sont réfugiées depuis des années sans qu'aucun retour ou intégration locale ne soient possibles.

Les engagements de réinstallation pris dans le passé montrent que, moyennant la volonté politique nécessaire, la Belgique peut faire plus. Elle a réinstallé plus de 10.000 personnes depuis la Deuxième Guerre mondiale. C'est ainsi que 6.000 Hongrois qui avaient fui leur pays après la répression de l'insurrection de Budapest ont pu trouver un nouveau foyer en Belgique. En 1973, 1.100 Chiliens ont pu fuir la terreur du régime Pinochet. Dans un passé plus récent, 1.200 Kosovars ont été accueillis en Belgique en 1999, lors de la guerre au Kosovo<sup>165</sup>.

La commissaire européenne Malmström appelle également les États membres à aller plus loin dans la voie de la réinstallation<sup>166</sup>. Elle reconnaît que l'UE ne peut pas les obliger à prendre ce type d'engagement, mais tente de les inciter à le faire en octroyant un montant de 6.000 à 10.000 euros (selon la catégorie concernée) par réfugié réinstallé<sup>167</sup>.

Cette année, nous donnons la parole au CGRA qui, dans une contribution externe, précise les engagements belges et explique comment les priorités sont fixées. Il nous permet aussi de mieux comprendre la procédure de sélection.

161 Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.902, p.20.

162 Conseil d'État, 7 mai 2015, n° 231.157.

163 Arrêté royal du 11 mai 2015 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs.

164 Fedasil, Actualités : Visite du secrétaire d'État Francken à Saint-Trond, 29 avril 2015, voir : [www.fedasil.be](http://www.fedasil.be).

165 Voir le site internet des autorités belges : [www.reinstallation.be](http://www.reinstallation.be).

166 Commission européenne, Commissioner Malmström welcomes the launch of the Triton operation, 31 octobre 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-346\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm). Entretemps, Dimitris Avramopoulos a succédé à Cecilia Malmström au poste de Commissaire européen à la migration et aux affaires intérieures.

167 Commission européenne, Commissioner Cecilia Malmström commemorates the Lampedusa tragedy, 2 octobre 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-296\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-296_en.htm).



## Contribution externe : la réinstallation



Commissariat général aux  
réfugiés et aux apatrides

### Encadré 13

La réinstallation (Resettlement) consiste à sélectionner et à transférer des réfugiés depuis un *premier pays d'asile*, où ils ont cherché une protection, vers un pays tiers qui a donné son accord pour les accueillir et leur accorder un *droit de séjour permanent*.

La réinstallation est l'une des *trois solutions durables* pour les victimes de persécutions. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) vérifie d'abord, pour chaque réfugié concerné, si le retour dans le pays d'origine ou l'intégration dans le premier pays d'accueil n'est pas une (meilleure) option. Ce n'est que si ces deux options sont exclues qu'une réinstallation peut être envisagée. Il s'agit donc manifestement de rechercher des solutions durables à long terme, pour lesquelles la réinstallation constitue la clé de voûte.

En 2013, la réinstallation a été ancrée dans la politique belge d'asile et de migration. C'est aussi cette année-là que la Belgique a mis en route un programme structurel de réinstallation. Depuis lors, la Belgique accueille sur son territoire un quota préalablement défini de réfugiés vulnérables. Ces transferts se font dans un cadre européen et en concertation étroite avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Ce programme de réinstallation a permis à 100 réfugiés de rejoindre la Belgique au cours de l'année 2013. Il y avait parmi eux 31 réfugiés burundais fuyant la Tanzanie et 52 réfugiés congolais fuyant le Burundi. Pour 2014-2015, l'accent a davantage été mis sur les réfugiés syriens que sur les Congolais fuyant la région des Grands Lacs, principalement le Burundi. Le quota pour 2014 a une nouvelle fois été fixé à 100 personnes : 75 réfugiés syriens de Turquie et 25 réfugiés congolais du Burundi. En novembre 2014, le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a décidé de porter de 75 à 225 le nombre de places pour la réinstallation de réfugiés syriens. 75 places sont également prévues en 2015 pour des réfugiés congolais du Burundi.

Pour remplir ce quota annuel, la Belgique examine avant tout le besoin de protection des différentes populations de réfugiés dans le monde, qui sont recensées chaque année par le HCR. Le choix de la Belgique en faveur des réfugiés congolais de la région des Grands Lacs s'inscrit dans le plan d'action pluriannuel du HCR qui a, entre autres, pour ambition de réinstaller 50.000 réfugiés congolais issus de cette région dans la période 2013-2017. Ce sont surtout les États-Unis qui accueilleront un grand nombre de ces réfugiés. Il s'agit principalement de réfugiés vulnérables originaires de l'est du Congo, qui ont fui entre 1994 et 2005 et dont certains séjournent depuis près de 20 ans dans différents camps au Burundi, au Rwanda, en Ouganda et en Tanzanie, sans perspective de solution durable.

Un autre critère important pour déterminer les priorités belges est l'utilité stratégique pour la Belgique et l'Union européenne. En effet, il est opportun que les opérations de réinstallation aient une rentabilité maximale pour la coopération belge au développement et la politique étrangère en général. L'importance prioritaire accordée aux réfugiés congolais s'inscrit dans cette stratégie, compte tenu du rôle actif que joue la Belgique dans la région des Grands Lacs. À cela s'ajoute l'utilité stratégique pour l'UE, avec la focalisation sur des pays qui ont été identifiés comme prioritaires dans les programmes de réinstallation de l'Union européenne. La Commission européenne plaide depuis des années pour que les États membres jouent un rôle plus actif dans ce domaine. Afin de les y encourager, d'importantes possibilités de financement, allant jusqu'à 10.000 euros par réfugié réinstallé, ont été prévues dans le cadre du programme européen de réinstallation. La Belgique exploite au maximum ces possibilités de financement.

Les derniers critères importants pour fixer les priorités ont trait à l'accueil et à l'intégration, ce qui désigne entre autres notre capacité limitée à accueillir des réfugiés ayant certains besoins médicaux.

La décision de réinstaller aussi des Syriens, qui ont fui leur pays d'origine beaucoup plus récemment que les Congolais – le début du conflit syrien date des premiers mois de 2011 – a été prise après plusieurs appels du HCR à la solidarité avec les pays voisins de la Syrie. Fin 2014, ceux-ci accueillaient ensemble plus de 3,5 millions de réfugiés syriens et ne peuvent plus faire face à cet afflux. Les trois pays qui supportent le plus grand poids sont le Liban, la Turquie et la Jordanie. Le nombre de places proposées pour réinstaller les réfugiés syriens atteignait pratiquement 60.000 unités à la fin de l'année 2014, sans compter les États-Unis, étant donné que ceux-

ci fonctionnent avec un quota ouvert. Au sein de l'UE, l'Allemagne est en pointe : elle propose 20.000 places pour les admissions dites humanitaires et 8.500 places dans le cadre d'un programme de sponsoring individuel. Avec 2.500 places pour la réinstallation de réfugiés syriens, la Suède joue également les premiers rôles. Grâce à ces signaux clairs de « partage du fardeau », la communauté internationale espère obtenir des pays d'accueil dans la région la garantie qu'ils continueront à permettre aux réfugiés syriens d'avoir accès à une protection vitale pour eux et qu'ils maintiendront ouvertes les frontières avec la Syrie.

Dans l'énorme groupe des plus de 3,5 millions de réfugiés syriens, le HCR accorde la priorité aux plus vulnérables, comme ceux qui ont des besoins de protection aigus, les femmes et les enfants en danger ou les personnes qui ont survécu à des violences ou à des tortures. Le HCR applique également de manière stricte un certain nombre de motifs de « priorité négative ». Si des éléments indiquent par exemple qu'une personne pourrait perdre son statut de réfugié en raison de crimes de guerre commis pendant le conflit syrien, elle n'est pas proposée comme candidate à la réinstallation.

La Belgique accepte uniquement les propositions de réinstallation du HCR : ce n'est qu'après l'octroi du statut de réfugié et après un screening approfondi du besoin de réinstallation par cette organisation que des dossiers sont proposés à la Belgique. En vertu de son mandat de protection et de son expertise dans les différents pays, le CGRA joue un rôle clé dans le processus ultérieur de sélection. Après la proposition du HCR, il effectue une première analyse approfondie de ces dossiers. Les services belges de sécurité font également un screening de tous les dossiers proposés. Le CGRA envoie ensuite une mission de sélection dans le pays d'accueil pour interviewer les

réfugiés qui sont proposés. L'objectif principal de ces missions est de vérifier s'il y a effectivement lieu de craindre des persécutions au sens de la Convention de Genève sur les réfugiés. En se basant sur les informations obtenues, le CGRA transmet une recommandation de sélection au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, qui donne ensuite l'instruction à l'Office des Étrangers d'établir des documents de voyage pour que le groupe de personnes sélectionnées puisse venir en Belgique.

75 réfugiés syriens résidant en Turquie ont été admis à la réinstallation en Belgique en septembre 2014. 28 d'entre eux sont arrivés dans notre pays en décembre de la même année. Fin 2014, le reste du groupe n'avait pas encore obtenu l'autorisation des autorités turques de quitter le pays. Leur arrivée est prévue pour début 2015.

Outre le CGRA, Fedasil joue également un rôle important dans le programme belge de réinstallation. Il assure l'orientation culturelle sur place afin de préparer l'accueil et l'intégration des réfugiés après leur arrivée en Belgique. Fedasil se charge également de coordonner, en collaboration avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), le transfert en Belgique des réfugiés réinstallés. L'OIM est chargée de réaliser les examens médicaux. D'autre part, Fedasil prévoit l'accueil initial durant six à sept semaines dans un programme collectif pour demandeurs d'asile ainsi que l'orientation vers des communes et des CPAS qui ont, au préalable, donné leur accord pour accueillir des réfugiés réinstallés. Deux ONG, Caritas International et Convivial, assurent le suivi individuel de ces réfugiés pendant une période d'un an minimum.

Pour de plus amples informations sur la réinstallation et pour un point actuel de la situation, vous pouvez consulter le site [www.reinstallation.be](http://www.reinstallation.be).

## 2.2. | Accueil

### 2.2.1. | Accord de gouvernement fédéral : davantage d'accueil collectif, moins d'accueil individuel

L'accord de gouvernement fédéral prévoit d'accorder la priorité à l'accueil collectif. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration estime que le maintien d'un modèle d'accueil en deux phases (collectif d'abord, puis individuel) n'est

plus opportun parce que la procédure d'asile a été considérablement raccourcie. L'accueil individuel devrait être réservé en priorité à certaines catégories vulnérables (les personnes souffrant d'un handicap physique, les femmes enceintes, les personnes isolées avec enfants, les mineurs étrangers non accompagnés) ainsi qu'aux demandeurs d'asile qui ont une chance élevée d'être reconnus<sup>168</sup>.

<sup>168</sup> Chambre des Représentants, Exposé d'orientation politique – Asile et Migration, DOC 54 0020/021 18 novembre 2014, [www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020021.pdf](http://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020021.pdf).

Ces mesures de restriction de l'accueil individuel constituent une évolution regrettable. En effet, l'accueil individuel offre, plus qu'un autre, la possibilité de mener un travail sur mesure et d'accroître l'autonomie des réfugiés reconnus, ce que reconnaît d'ailleurs l'accord de gouvernement<sup>169</sup>. En outre, il est moins cher que l'accueil collectif<sup>170</sup>.

L'accueil individuel est aussi essentiel pour le maintien d'une vie familiale. Il convient donc de reprendre les familles avec enfants dans la liste des catégories vulnérables auxquelles cette forme d'accueil devrait être réservée en priorité<sup>171</sup>.

Enfin, on peut se demander qui évaluera, et de quelle manière, si les chances de reconnaissance sont plus ou moins grandes. La demande d'asile fait en effet l'objet d'un examen approfondi effectué par le CGRA, qui est une instance indépendante. Il paraît donc inconciliable de vouloir lier l'accueil à la probabilité plus ou moins grande d'obtenir une reconnaissance.

### 2.2.2. | L'allocation doit être suffisante pour trouver un logement sur le marché locatif privé<sup>172</sup>

La Cour de justice de l'UE considère que, si un État membre a choisi d'octroyer l'accueil matériel sous la forme d'allocations financières, celles-ci doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et notamment pour permettre de trouver un logement, le cas échéant sur le marché locatif privé<sup>173</sup>. Elle estime par ailleurs que la directive sur l'accueil permet aux États membres, en cas de saturation du réseau d'accueil, d'orienter les demandeurs d'asile vers des organismes qui relèvent du système d'assistance publique générale, comme les CPAS, pour autant que ce système respecte

les normes minimales de la directive en question<sup>174</sup>.

Dans cet affaire, la famille Saciri avait introduit une demande d'asile en Belgique. Fedasil ne pouvait pas lui attribuer de place dans une structure d'accueil et l'a dirigée vers le CPAS. Comme la famille Saciri n'a pas obtenu d'hébergement, elle s'est tournée vers le marché locatif privé. Mais faute de pouvoir payer le loyer, elle a introduit une demande d'aide financière auprès du CPAS. Cette demande a été rejetée au motif que la famille Saciri relevait des structures d'accueil gérées par Fedasil<sup>175</sup>.

### 2.2.3. | Droit à l'accueil en cas de demandes d'asile multiples ?

Le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande (ou plus) a-t-il droit à l'accueil ? C'est une question à laquelle beaucoup de travailleurs sociaux sont confrontés et à laquelle il est difficile de répondre en raison de la complexité des règles applicables. Le SPP Intégration sociale s'efforce de clarifier quelque peu les choses dans la rubrique « questions fréquemment posées » de son site internet. Une instruction de Fedasil du 23 mai 2014 reconnaît le droit à l'accueil lorsqu'un recours de plein contentieux est déposé devant le CCE contre une décision de refus de prise en considération en cas de demande d'asile multiple ou d'une demande d'asile provenant d'un pays sûr.

Selon les principes généraux de la loi du 12 janvier 2007, tout demandeur d'asile a droit à un accueil qui doit lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>176</sup>. S'il s'agit d'une deuxième demande d'asile, Fedasil peut décider de ne pas accorder l'accueil, mais ce refus doit faire l'objet d'une motivation individuelle<sup>177</sup>. En pratique, Fedasil attribue cependant un code 207, ou *no show*, en cas de demande d'asile multiple. Cela mène à des situations pénibles car le demandeur d'asile n'a, dans ce cas, pas droit à l'aide matérielle tant que la demande n'a pas été prise en considération par le CGRA ou par le CCE. L'intervention de Fedasil se limite au paiement

169 Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, pp. 157-158.

170 Le prix moyen d'une journée d'accueil par personne en centre Fedasil était de 49,82 euros en 2012 alors que ce montant était de 35,40 euros pour un accueil en logement individuel géré par le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen en 2013. Question n° 517 de Mme Nahima Lanjri, du 4 juillet 2013, Q et R, Chambre, 2012-2013, 15 juillet 2013, p. 237.

171 La plus-value de l'accueil individuel, tant pour les bénéficiaires que pour la société, est reconnue et recommandée par de nombreuses organisations de la société civile, dont Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le CIRE et Caritas. Le Commissaire flamand aux droits de l'enfant plaide pour sa part pour que les familles avec enfants soient considérées comme un groupe vulnérable et bénéficient de la même priorité (Kinderrechtencommissaris, Beleidsnota Asiel en migratie : vanuit kinderrechten bekeken, 8 janvier 2015, consultable sur : [www.kinderrechtencommissariaat.be](http://www.kinderrechtencommissariaat.be)).

172 Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2013*, p. 79.

173 CJUE, *Fedasil t. Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, § 42.

174 CJUE, *Fedasil t. Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, § 51.

175 Les instances judiciaires belges ont alors condamné Fedasil à accorder l'accueil à la famille Saciri (ce que Fedasil a fait le 21 janvier 2011) et à lui payer environ 3.000 euros pour la période de trois mois durant laquelle Fedasil n'avait pas pu assurer cet accueil. Lors de la procédure d'appel, la Cour du travail s'est adressée à la CJUE pour savoir comment interpréter l'obligation d'accueil.

176 Article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

177 Article 4 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

des frais médicaux<sup>178</sup>. Le SPP Intégration sociale précise que le CPAS ne peut pas non plus octroyer d'aide sociale à ce demandeur d'asile tant que sa demande n'a pas été examinée par le CGRA ou que la procédure est en cours devant le CCE<sup>179</sup>.

En revanche, s'il n'a pas reçu de code 207 au moment de sa nouvelle demande ou si ce code a été supprimé, le demandeur d'asile a droit à une aide financière.

La loi du 10 avril 2014, qui permet désormais un recours de plein contentieux contre le refus de prendre en considération une demande d'asile multiple, a aussi une influence sur le droit à l'accueil. Si Fedasil accordait une aide matérielle au moment où la demande d'asile a été introduite, ce droit sera maintenu pendant toute la durée de la procédure d'asile, y compris la période de recours suspensif devant le CCE. Mais dans le cas contraire, le demandeur d'asile n'a droit à l'aide matérielle qu'à partir du moment où le CGRA ou le CCE prend sa demande en considération<sup>180</sup>.

#### 2.2.4. | Accueil dans le cadre du règlement Dublin : droit à l'accueil jusqu'au transfert effectif

Fedasil doit assurer l'accueil du demandeur d'asile jusqu'à son transfert effectif dans le pays qui est responsable de traiter sa demande. C'est ce qu'a affirmé le Tribunal du travail d'Anvers dans un jugement du 6 mars 2014<sup>181</sup>.

L'affaire concernait un Palestinien qui avait fui la Syrie avec sa fille de six ans et qui était hébergé dans un centre ouvert. Cette situation a pris fin lorsque l'OE lui a délivré une annexe 26quater et un ordre de quitter le territoire parce que la Hongrie était compétente pour traiter sa demande d'asile en vertu du règlement Dublin. L'homme et sa fille ont alors dû quitter la structure d'accueil, alors qu'il avait pourtant introduit à temps une demande de

prolongation de l'accueil auprès de Fedasil.

Selon Fedasil, il y a « transfert effectif » dès le moment où l'intéressé reçoit les titres de transport et le laissez-passer<sup>182</sup>. La prolongation de l'accueil ne serait donc possible que si le transfert n'a pas pu se faire dans le délai prévu dans l'ordre de quitter le territoire, pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur d'asile. Par le passé, la Cour du travail de Liège a suivi cette position de Fedasil<sup>183</sup>. En revanche, la Cour du travail de Bruxelles a estimé qu'on ne pouvait pas parler de transfert effectif du simple fait que le délai pour exécuter l'ordre de quitter le territoire était arrivé à échéance<sup>184</sup>. Dans son jugement, le Tribunal du travail d'Anvers suit la même ligne. Il applique également l'arrêt Cimade et Gisti<sup>185</sup> de la Cour de justice de l'UE, qui indique que la responsabilité en matière d'accueil prend fin lorsque le demandeur d'asile est effectivement transféré par l'État membre requérant. La Cour n'avait cependant pas donné de définition claire de cette notion. Mais le Tribunal du travail d'Anvers souligne que la Cour de justice de l'UE s'est bel et bien prononcée en termes clairs, en indiquant qu'il faut un « transfert effectif » vers le pays responsable de la demande d'asile.

#### 2.2.5. | Continuité de l'accueil pour les demandeurs d'asile déboutés avec enfants mineurs

Dans un arrêt du 22 mai 2014<sup>186</sup>, la Cour du travail de Bruxelles a estimé que Fedasil ne pouvait pas exiger que des demandeurs d'asile déboutés ayant des enfants mineurs quittent la structure matérielle d'hébergement pour faire constater leur état de nécessité par le CPAS avant de pouvoir obtenir un nouvel hébergement. Si ces familles demandent la prolongation de l'accueil en raison de circonstances particulières, Fedasil doit évaluer cette demande de manière raisonnable. En vertu de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant et en tant qu'autorité administrative, Fedasil doit tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et éviter que celui-ci ne se

178 Nieuwsbericht Kruispunt Migratie-Integratie, Recht op opvang of financiële steun bij meervoudige asielaanvraag en bij asielaanvraag uit veilig land, 28 octobre 2014.

179 SPP IS, Questions fréquemment posées : « Un demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile (ou plus) peut-il prétendre au droit à l'aide sociale auprès d'un CPAS? », [www.mi-is.be/be-fr/podmi/view\\_faq/631](http://www.mi-is.be/be-fr/podmi/view_faq/631).

180 Instruction de Fedasil du 23 mai 2014 sur l'accueil avec recours de plein contentieux devant le CCE en cas de refus de prise en considération pour cause de pays sûr ou de demandes d'asile multiples.

181 Tribunal du travail d'Anvers, 6 mars 2014. Le jugement est publié sur le site internet du Kruispunt Migratie-Integratie ([www.kruispuntmi.be/sites/default/files/20140306\\_arbrb\\_antwerpen.pdf](http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/20140306_arbrb_antwerpen.pdf)). Fedasil s'est pourvue en appel du jugement rendu en première instance par le tribunal du travail d'Anvers.

182 Fedasil, *Instruction relative à la fin et à la prolongation de l'aide matérielle*, 15 octobre 2013, pp. 14-17.

183 Cour du travail de Liège (référé), 14 mai 2013, RG 2013/CN/3 et 28 mai 2013, RG 2013/CN/2. Pour un commentaire critique de ces arrêts, voir : Ciré, *Newsletter juridique n° 50*, pp. 10-11 et EDEM, *Newsletter Août 2013*, pp. 8-12.

184 Cour du travail de Bruxelles, 15 juillet 2013, RG 2011/AB/1022.

185 CJUE, *Cimade et Gisti*, 27 septembre 2012, C-179/11. Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, p.65.

186 Cour du travail de Bruxelles, 22 mai 2014. L'arrêt est consultable sur [www.kruispuntmi.be](http://www.kruispuntmi.be).

retrouve dans une situation où ses besoins essentiels ne sont pas assurés.

La Cour du travail a estimé que Fedasil aurait au moins dû garantir l'aide matérielle dans l'attente d'une réaction du CPAS ou d'une sanction contre l'absence de réaction de celui-ci. L'avocat des demandeurs avait en effet expliqué qu'il avait introduit une demande auprès du CPAS.

### 2.2.6. | Arrêté royal sur les mesures d'ordre, les sanctions et les plaintes dans les structures d'accueil

Un nouvel arrêté royal relatif aux mesures d'ordre, aux sanctions et aux plaintes dans les structures matérielles d'accueil est en vigueur depuis le 4 août 2014.

D'une part, il définit les procédures de mesure d'ordre et de sanction spécifiques et générales applicables aux résidents d'une structure d'accueil. D'autre part, il précise comment traiter la plainte d'un résident concernant les conditions de vie ou l'application du règlement d'ordre intérieur.

Ce texte aurait déjà dû être adopté en 2007. Plusieurs autres arrêtés royaux doivent encore être pris en exécution de la loi relative à l'accueil, par exemple la transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale octroyée par CPAS<sup>187</sup> et la modification<sup>188</sup> et la suppression<sup>189</sup> du lieu obligatoire d'inscription.

187 Art. 43 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

188 Art. 12 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

189 Art. 13 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

## 2.3. | Apatridie

### 2.3.1. | Les soixante ans de la Convention relative au statut des apatrides

On a fêté en 2014 le sixième anniversaire de la Convention relative au statut des apatrides. Avec la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, en 1961, ce texte de 1954 constitue la base juridique internationale pour mettre un terme au statut d'apatride dans le monde.

En l'honneur de cet anniversaire, le HCR a lancé *I belong*<sup>190</sup>, une campagne mondiale visant à mettre fin dans les dix ans à l'apatridie. Au moins dix millions de personnes sont en effet apatrides aujourd'hui et un bébé apatride naît toutes les dix minutes. Dépourvues de nationalité, ces personnes se voient souvent refuser l'accès aux droits et aux services dont les citoyens ordinaires peuvent bénéficier. L'apatridie peut être synonyme d'une vie sans enseignement, sans soins médicaux et sans travail légal. Elle place donc l'individu dans des conditions contraires à la dignité humaine et auxquelles les États signataires de la Convention doivent mettre fin.

Toujours à l'occasion de cet anniversaire, le Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), dont Myria est un membre actif, a publié dans une déclaration de principe<sup>191</sup> ses recommandations pour prévenir et éliminer l'apatridie.

ENNHRI adresse ses recommandations à trois niveaux différents :

- Il s'adresse d'abord aux États européens, qui sont les premiers responsables pour prévenir et éliminer l'apatridie, et formule à leur intention quatre recommandations importantes :
  - Signature et ratification de la Convention de 1954, de la Convention de 1961 et de la Convention européenne relative à la nationalité, sans réserves ou déclarations interprétatives.
  - Enfants apatrides : la nationalité est une composante de l'identité d'un enfant. On estime que la moitié des personnes apatrides sont des enfants. Un système efficace et inclusif de recensement des naissances est crucial pour réduire le nombre d'enfants apatrides. C'est pourquoi ENNHRI appelle les États membres de l'UE à adopter des mesures pour faciliter

190 <http://ibelong.unhcr.org/en/home.do>.

191 ENNHRI, European Network of National Human Rights Institutions Position Paper with Recommendations on the Eradication of statelessness in Europe, consultable sur : [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl).

l'enregistrement des naissances et l'obtention des documents nécessaires pour prévenir l'apatridie.

- L'accès aux droits – une procédure de reconnaissance : la Convention de 1954 prévoit la protection des personnes apatrides et leur accès aux droits fondamentaux. Pour évaluer qui peut jouir de ces droits, il est donc important de déterminer qui est apatride. L'absence d'une procédure efficace rend insuffisante la protection des apatrides et ne leur permet pas d'avoir accès aux droits humains. ENNHRI appelle dès lors les États membres à instaurer une procédure de reconnaissance de l'apatridie et à délivrer un permis de séjour dès que le statut d'apatride a été attribué.
  - Sensibilisation : une législation et une politique efficaces passent par une connaissance du phénomène et une sensibilisation aux besoins spécifiques des apatrides. C'est la raison pour laquelle ENNHRI recommande aux États de tenir à jour des registres nationaux sur l'apatridie et d'assurer une sensibilisation et des formations permanentes pour les décideurs politiques et les fonctionnaires.
- Ensuite, ENNHRI recommande à l'Union européenne de veiller à ce que des mesures visant à prévenir et à combattre l'apatridie parmi la population Rom soient prises dans le cadre des stratégies nationales d'intégration des Roms. Il en appelle également au Conseil européen pour inscrire à son ordre du jour l'identification et la protection des apatrides.
- Enfin, ENNHRI invite le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à accepter et à appliquer la recommandation de l'Assemblée parlementaire<sup>192</sup> sur l'accès à la nationalité et la mise en œuvre de la Convention européenne relative à la nationalité.

### 2.3.2. | La Belgique adhère à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie

Le 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>193</sup>, la Belgique a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, qui vise à prévenir et à réduire l'apatridie au moyen de la législation relative à la nationalité. Même si la législation belge était déjà conforme à la Convention, la Belgique n'y avait pas encore adhéré. Elle l'a fait formellement lors d'une cérémonie spéciale de signature à Genève, en même temps que la Gambie, la Géorgie et le Paraguay. Cela démontre la prise

de conscience croissante parmi les gouvernements du monde entier que l'action internationale est indispensable pour s'attaquer à l'apatridie, source souvent oubliée de souffrance pour au moins dix millions de personnes dans le monde et une négation de leurs droits humains<sup>194</sup>.

Le Centre fédéral Migration et le HCR avaient déjà incité à plusieurs reprises la Belgique à adhérer à cette convention, entre autres dans l'étude *Mapping Statelessness in Belgium*. Myria se réjouit donc que cela soit désormais chose faite.

### 2.3.3. | Les engagements de l'accord de gouvernement : une meilleure protection juridique pour les apatrides ?

L'accord de gouvernement fédéral de 2014 contient plusieurs passages relatifs à l'amélioration de la situation et de la protection juridique des personnes apatrides<sup>195</sup>. Le texte dit, entre autres, que :

1. La compétence relative à une procédure adéquate sur la reconnaissance du statut d'apatridie sera centralisée par arrondissement judiciaire.
2. Ceci en vue de la spécialisation des magistrats concernés et du traitement de ces dossiers dans un délai raisonnable. Les magistrats concernés pourront demander des avis au CGRA. Cette procédure est appliquée moyennant une coopération maximale de l'intéressé(e) en vue de son identification.
3. La reconnaissance se traduira en principe, après une vérification effectuée par l'OE visant à établir d'éventuelles infractions à l'ordre public ou à la sécurité nationale, par l'obtention d'un permis de séjour « temporaire ».

Myria soutient cette initiative. Les précédents accords de gouvernement prévoyaient également d'améliorer la condition juridique des personnes apatrides, mais sans qu'aucune mesure concrète ne soit adoptée. Il revient donc au gouvernement actuel de mettre en pratique ses engagements.

Et pour lui venir en appui, Myria formule les recommandations suivantes :

192 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 2042 (2014) version finale, L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité, consultable sur : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=20872&lang=fr>.

193 <https://treaties.un.org>.

194 HCR, La Belgique fait un pas important dans la lutte contre l'apatridie, 1<sup>er</sup> juillet 2014, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

195 Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, p.154.

- Assurer une pratique d'enregistrement standardisée des apatrides et des décisions qui les concernent dans le Registre national. Pour l'instant, la façon dont les inscriptions sont faites diffère en effet d'une commune à l'autre. Cette situation exige une uniformisation des pratiques actuelles. Une formation pour les officiers de l'état civil, dans les villes et les communes, sur l'inscription des personnes apatrides et de nationalité indéterminée contribuera à cette pratique plus uniforme.
- Communiquer automatiquement aux communes les décisions de reconnaissance du statut d'apatride qui sont prises par les cours et tribunaux afin de faciliter l'inscription dans les registres.
- La procédure de détermination du statut d'apatride devrait contenir des garanties de procédure, dont l'accès à des conseils juridiques gratuits et le droit à un recours effectif en cas de rejet d'une demande.
- Le statut d'apatride doit être lié à l'accès à un droit de séjour. L'octroi d'un permis de séjour aux apatrides reconnus serait en conformité avec les arrêts de la Cour constitutionnelle de 2009 et 2012 et avec les engagements contenus dans les accords de gouvernements fédéraux de 2008, 2011 et 2014. En outre, tant que la procédure de reconnaissance du statut d'apatride est en cours, les candidats devraient bénéficier d'un permis de séjour temporaire et d'un traitement du même niveau que celui des demandeurs d'asile.

**Les précédents accords de gouvernement prévoient également d'améliorer la condition juridique des personnes apatrides, mais sans qu'aucune mesure concrète ne soit adoptée. Il revient donc au gouvernement actuel de mettre en pratique ses engagements.**

- La création d'un organe spécialisé afin de garantir une jurisprudence uniforme. Nous constatons dans la pratique actuelle que l'interprétation de l'apatridie varie d'un tribunal à l'autre, ce qui nuit à la sécurité juridique. Il est possible d'y remédier à court terme en constituant un réseau de magistrats de référence spécialisés dans l'apatridie. Cela contribuerait aussi à garantir la transparence, le développement de connaissances spécialisées et une plus grande uniformisation des décisions prises.

- Dans le constat des infractions éventuelles à l'ordre public ou à la sécurité nationale dans le cadre du droit au séjour, Myria plaide pour prendre en considération l'éventuelle impossibilité d'éloignement des apatrides reconnus.

Ces recommandations découlent de l'étude du HCR *Mapping Statelessness in Belgium*, réalisée en collaboration avec Myria (à l'époque Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), qui s'est intéressée aux

aspects légaux et socio-démographiques de l'apatridie en Belgique<sup>196</sup>.

Par ailleurs, Myria recommande, à la lumière de la récente modification de loi concernant les redevances, que les apatrides soient exemptés de la redevance visant à couvrir les frais administratifs liés à toute demande de séjour et ce, tant qu'ils doivent encore obtenir un droit de séjour au moyen d'une régularisation<sup>197</sup>.

Le gouvernement fédéral s'est également engagé à évaluer une nouvelle procédure un an après son entrée en vigueur et à l'ajuster si nécessaire<sup>198</sup>. Il est donc crucial que les mesures prises par les pouvoirs publics s'accompagnent d'une compréhension du phénomène de l'apatridie grâce à des chiffres fiables, transparents et comparables sur la reconnaissance du statut d'apatride. Afin d'identifier le phénomène mais aussi de faciliter la mesure d'impact des politiques publiques, Myria propose que le gouvernement s'efforce de recueillir au moins les données suivantes :

- Combien de demandes de reconnaissance du statut d'apatride ont été introduites ?
- Quel est le profil des demandeurs, avec une ventilation selon l'origine/le pays de naissance, l'âge et le sexe ?
- Dans combien de cas le statut d'apatride a-t-il été octroyé ?
- Dans combien de cas le statut d'apatride a-t-il été refusé ?
- Combien de personnes ont obtenu un droit de séjour grâce à la reconnaissance de ce statut ?
- Quel délai s'écoule entre la reconnaissance par l'instance compétente et l'obtention du droit de séjour ?
- Combien de personnes reconnues apatrides se sont vu refuser un droit de séjour ?
- Quelle est la conséquence sur la situation de cette dernière catégorie de personnes par rapport à leur impossibilité d'éloignement ?
- Combien de personnes apatrides sont enregistrées dans le Registre national ?

196 UNHCR Mapping Statelessness in Belgium, octobre 2012, consultable sur : [www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html).

197 Voir aussi chap. 11.

198 Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, p.154.

## Encadré 14

**Apatridie : comment cela fonctionne-t-il pour l'instant ?<sup>199</sup>**

Il n'existe pour l'instant dans le droit belge aucune procédure administrative spécifique, ni encore de lien entre le statut d'apatride et un titre de séjour. Faute de procédure administrative spécialisée, ce sont les tribunaux de première instance qui sont compétents en Belgique pour traiter les demandes de reconnaissance du statut d'apatride.

En Belgique, la qualité d'apatride ne donne pas droit à un titre de séjour. Aucun titre de séjour n'est d'ailleurs délivré au demandeur pendant la procédure. Une fois qu'il est reconnu comme apatride, l'étranger peut, sur la base de cette qualité, introduire une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles, en application de l'article 9bis de la loi sur les étrangers (demande de régularisation).

La problématique de l'accès au séjour pour les apatrides reconnus a déjà été soumise à plusieurs reprises à la Cour constitutionnelle, à qui on a demandé de comparer cette situation avec celle des réfugiés reconnus (pour qui le statut de réfugié implique systématiquement l'obtention d'un titre de séjour). Tant en 2009<sup>200</sup> qu'en 2012<sup>201</sup>, la Cour constitutionnelle a jugé que cette différence de traitement ne reposait en effet sur aucune justification raisonnable.

Dans un arrêt du 17 septembre 2014<sup>202</sup>, la Cour d'appel d'Anvers a condamné l'Office des Étrangers à délivrer un titre de séjour à une personne qui avait été reconnue comme apatride en 2007. En outre, le Conseil du contentieux des étrangers a reconnu que l'intéressé était inéloignable parce qu'aucun pays ne voulait lui délivrer de laissez-passer. La Cour se réfère également à un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2012, dans lequel celle-ci a jugé que, dans l'attente de l'intervention législative nécessaire qui concerne la loi sur les étrangers, il incombe au juge de mettre un terme aux conséquences de l'inconstitutionnalité constatée. La Cour d'appel affirme que le seul moyen de faire cesser la violation des droits subjectifs de l'intéressé est de lui accorder un titre de séjour, en attendant que soit élaborée la législation indispensable, selon la Cour constitutionnelle.

199 Pour un aperçu détaillé, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 72-77. Voir aussi : *Mapping Statelessness in Belgium*, une initiative du HCR à laquelle le Centre a collaboré, consultable sur : [www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html).

200 Cour constit., arrêt n° 198/2009 du 17 décembre 2009.

201 Cour constit., arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012.

202 Cour d'appel d'Anvers, 17 septembre 2014. L'arrêt est consultable sur [www.kruispuntmi.be](http://www.kruispuntmi.be).

Les engagements du gouvernement belge ne doivent pas se limiter au niveau national. Au niveau européen, la Commission Meijers<sup>203</sup>, un groupe d'experts néerlandais spécialisés dans les questions d'immigration internationale, le droit pénal et le droit des réfugiés, a fait une proposition de directive européenne pour identifier et protéger les personnes apatrides. Elle appelle l'UE à développer un cadre juridique commun pour traiter l'apatridie dans les États membres. Myria encourage le gouvernement à soutenir cette proposition et à plaider pour qu'elle soit inscrite à l'agenda européen<sup>204</sup>.

**2.4. | Mineurs étrangers non accompagnés (MENA)****2.4.1. | Au niveau européen**

La Commission européenne veut des règles plus claires pour le transfert Dublin des MENA

Le 26 juin 2014, la Commission européenne a lancé une proposition qui vise à remédier à l'ambiguïté des dispositions concernant les MENA dans le règlement Dublin III<sup>205</sup>. Elle tient ainsi compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, qui avait clarifié les règles pour déterminer l'État membre responsable des demandes d'asile de MENA qui n'ont pas de membres de leur famille dans un État membre. Cette question n'avait pas été tranchée par le législateur dans la dernière révision en date du règlement Dublin. La proposition de la Commission est examinée en détail dans le focus de ce chapitre.

203 Cette commission permanente d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et en droit pénal international (généralement appelée Commission Meijers, du nom de son fondateur et premier président) est un cercle de réflexion indépendant constitué d'experts juridiques dans le domaine du droit européen de la migration et du droit pénal. Elle met l'accent sur les droits de l'homme, la non-discrimination et la garantie des valeurs essentielles de l'État de droit.

204 Commission Meijers, *A proposal for an UE directive on the identification of statelessness and the protection of stateless persons*, 13 octobre 2014, consultable sur : [www.commissie-meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl).

205 Commission européenne, Proposition de la Commission modifiant l'article 8, paragraphe 4, du règlement de Dublin, Bruxelles, 26.6.2014 COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD).

## 2.4.2. | Au niveau belge

Le renforcement de la protection des MENA figure parmi les priorités du gouvernement fédéral. L'accord de gouvernement d'octobre 2014 prévoit un enregistrement harmonisé pour mieux protéger ce groupe vulnérable. La loi du 26 février 2015<sup>206</sup> lève l'interdiction pour les MENA de cumuler une demande de statut de protection spéciale avec toute autre procédure de séjour. Depuis le 26 mars 2015, le tuteur d'un MENA peut donc lancer une procédure de protection spéciale, même si une autre procédure est en cours, comme une demande d'asile ou de régularisation. Par ailleurs, le gouvernement examine les mesures à prendre pour renforcer l'encadrement des tuteurs.

### Loi du 12 mai 2014<sup>207</sup> : les mineurs européens non accompagnés vulnérables ont aussi droit à la tutelle

Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014, le service des Tutelles du SPF Justice prend également en charge les MENA originaires de l'Espace économique européen et de Suisse, lorsqu'ils se trouvent dans une situation vulnérable ou lorsqu'ils ont introduit une demande de séjour temporaire comme victimes de la traite ou du trafic d'êtres humains. Cela fait suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a jugé que le législateur devait intervenir pour garantir la protection des MENA européens en fixant ce statut dans la loi<sup>208</sup>.

Le MENA européen a droit à un tuteur lorsqu'il répond à chacun des critères suivants :

- a moins de 18 ans (est mineur) ;
- est un ressortissant d'un État membre de l'EEE ou de la Suisse ;
- n'est pas accompagné par une personne qui exerce l'autorité parentale ou la tutelle ;
- n'est pas inscrit dans un des registres de la population ;
- n'est pas en possession d'un document légalisé par lequel le parent ou le tuteur lui donne l'autorisation de voyager seul et de séjourner en Belgique ;
- est enregistré à l'OE comme victime de la traite des êtres humains ou se trouve dans une situation vulnérable.

Le service des Tutelles évaluera la vulnérabilité de la personne mineure en se référant à la Convention

internationale sur les droits de l'enfant et en tenant compte de la situation irrégulière de son séjour, de sa situation sociale instable, de son état éventuel de grossesse et de son éventuel handicap mental ou physique. Les MENA européens qui sont susceptibles d'avoir été victimes de la traite des êtres humains doivent être considérés comme vulnérables.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la loi sur les étrangers n'a pas été adaptée à cette modification de la loi sur la tutelle. Par conséquent, les MENA européens sont pour le moment encore exclus de la procédure de séjour pour MENA<sup>209</sup>. Il convient donc d'adapter rapidement la loi sur les étrangers pour que les MENA européens puissent aussi avoir accès à cette procédure de séjour. Notons que la loi accueil n'a pas (encore) été changée non plus.

### Projet pilote de familles d'accueil pour MENA

En 2014, Fedasil a lancé un projet pilote pour aider les MENA à se constituer un réseau, pour créer des points de repère et pour rechercher des familles d'accueil auxquelles ils peuvent s'adresser régulièrement. Ce projet fonctionne pour l'instant avec quatre familles d'accueil à Bruxelles et en Flandre. Fedasil aimerait pouvoir offrir ce type de soutien à tous les mineurs et à certains jeunes adultes vulnérables<sup>210</sup>.

### Annulation du protocole sur l'identification des MENA qui ne demandent pas l'asile

Un protocole de collaboration régissait depuis le 28 janvier 2013 l'enregistrement de personnes qui déclaraient être des MENA et qui ne demandaient pas l'asile<sup>211</sup>. Dans un arrêt du 18 décembre 2014, le Conseil d'État l'a annulé<sup>212</sup>. Ce texte instaurait une coopération entre les administrations concernées (OE, Fedasil et le service des Tutelles). Il avait subi la critique des associations spécialisées parce qu'il attribuait de nouvelles tâches à la police et parce qu'il rendait l'OE compétent pour centraliser la procédure d'enregistrement. Selon ses opposants, cela remettait en cause le rôle du service des Tutelles. Le protocole prévoyait aussi qu'un MENA qui, en cas de doute sur son âge, ne donnait pas suite deux fois consécutivement à une convocation était automatiquement considéré comme majeur alors que la loi ne prévoit rien de tel. Cette présomption pouvait cependant être renversée.

206 Loi du 26 février 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Voir art. 61/14 et suivants de la loi coordonnée.

207 Loi du 12 mai 2014 modifiant le titre XIII, chapitre VI, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, MB 21 novembre 2014.

208 Cour constit., 18 juillet 2013, n° 106/2013. Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2013*, pp.87-88.

209 Article 61/14 de la loi sur les étrangers.

210 Plateforme mineurs en exil, lettre d'information, avril - juillet 2014.

211 Version française consultable sur [www.cire.be](http://www.cire.be). Version en néerlandais sur [www.kruispuntmi.be](http://www.kruispuntmi.be).

212 Conseil d'État, arrêt n° 229.606 du 18 décembre 2014.

Le Conseil d'État a finalement annulé ce protocole en raison de sa portée réglementaire. Celle-ci impliquait une obligation de publication au Moniteur belge et d'avis préalable de la section Législation du Conseil d'État. Or, ces formalités n'avaient pas été accomplies.

Le service des Tutelles indique que cet arrêt n'a aucune incidence sur les MENA qui sont déjà passés par cette procédure parce qu'aucune décision n'a jamais été prise sur la base de ce protocole<sup>213</sup>, ce que les acteurs sur le terrain réfutent. Ils affirment que, certes, le protocole de coopération ne figure dans aucune motivation des décisions de l'OE dans ce type de dossiers, mais qu'en pratique c'est bel et bien lui qui les fonde<sup>214</sup>.

## 2.5. | Séjour médical

### 2.5.1. | Le Conseil de l'Europe veut une meilleure protection des migrants et des réfugiés atteints du VIH/sida

En mai 2014, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution qui contient des recommandations sur les soins et le séjour de migrants et de réfugiés séropositifs ou malades du sida<sup>215</sup>. Les recommandations du Conseil de l'Europe n'ont pas de caractère contraignant, mais elles fournissent aux États membres des domaines d'action concrets.

Le Conseil de l'Europe part du principe que le droit à la santé est un droit fondamental. De par son universalité, ce droit s'applique à toutes et à tous, y compris les migrants, quel que soit leur statut. L'accès aux soins de santé est un élément essentiel du droit à la santé. Il affirme que toute personne, y compris les migrants en séjour irrégulier, doit bénéficier d'un accès gratuit à un traitement. Une telle mesure est en effet dans l'intérêt supérieur non seulement des personnes elles-mêmes, mais aussi du système de santé publique étant donné qu'elle réduit le risque de transmission du virus ainsi que les coûts élevés de traitements d'urgence et autres.

L'Assemblée parlementaire formule aussi plusieurs

recommandations concrètes concernant le statut de séjour. Elle affirme ainsi « qu'un migrant séropositif ne devrait jamais être expulsé s'il apparaît clairement qu'il ne recevra pas les soins de santé et l'assistance nécessaires dans le pays vers lequel il sera renvoyé ». Le renvoi de cette personne s'apparente à une condamnation à mort, estime-t-elle. Concrètement, elle recommande aux États membres d'inclure dans leur législation nationale la notion de protection des étrangers gravement malades en leur garantissant une protection contre l'expulsion lorsqu'aucun traitement adapté n'est disponible dans le pays où la personne doit être renvoyée ou lorsqu'un tel traitement n'y est pas réalistement accessible.

### 2.5.2. | Séjour pour raisons médicales en vertu de l'article 9ter : plus large que les normes européennes

Dans un arrêt du 16 octobre 2014<sup>216</sup>, le Conseil d'État a jugé que l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 constitue une norme nationale dont le champ d'application va au-delà de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction des traitements inhumains et dégradants), qui peut être invoqué en cas d'éloignement d'un étranger malade.

La jurisprudence rejette ainsi la pratique très stricte de l'OE. Depuis 2012, celui-ci traitait les demandes médicales en considérant qu'un étranger ne pouvait bénéficier d'un séjour médical sur la base de l'article 9ter que s'il était atteint d'une maladie menaçant directement son existence et s'il se trouvait dans un stade critique et avancé. L'OE s'inspirait en cela de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>217</sup>.

Le Conseil d'État avait déjà prononcé deux arrêts à ce sujet fin 2013<sup>218</sup>, mais ses chambres (linguistiques) avaient adopté des positions divergentes. Avec l'arrêt du 16 octobre 2014, la chambre francophone s'aligne désormais sur la chambre néerlandophone et le Conseil d'État a donc un point de vue uniforme : la régularisation médicale est aussi possible pour des personnes qui, grâce au traitement dont elles bénéficient en Belgique, ne

213 CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 13 janvier 2015, point 45.

214 Informatieuitwisseling, Focusgroep Kinderrechten en migratie, 02 mars 2015.

215 Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, Résolution 1997 (2014) version finale, « Migrant et réfugiés et la lutte contre le sida », 23 mai 2014.

216 Conseil d'État, 16 octobre 2014, n° 228.778.

217 Cour eur. DH, D. c. *Royaume Uni*, 2 mai 1997.

218 Arrêts du 19 juin 2013, n° 223.961 et du 28 novembre 2013, n° 225.632. Pour une analyse détaillée, voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2013*, pp.86-87. L'OE a partagé qu'il suit cette jurisprudence depuis 2013.

sont pas encore dans la phase terminale de la maladie, mais dont la santé va se dégrader de manière rapide et drastique si elles doivent partir à un pays où il n'existe pas de traitement adéquat.

L'assemblée générale du CCE a elle aussi précisé dans le même sens le champ d'application de l'article 9ter<sup>219</sup>. Elle affirme que cet article vise les étrangers qui souffrent d'une maladie comportant un risque vital dans deux cas de figure :

- soit cette maladie comporte un risque actuel pour la vie ou l'intégrité physique de l'étranger, qui n'est dès lors pas en mesure de voyager ;
- soit elle ne comporte pas de risque réel pour sa vie ou son intégrité physique et l'étranger peut en principe voyager, mais, s'il n'existe pas de traitement approprié pour sa maladie dans son pays d'origine ou dans le pays où il réside, il court le risque d'être soumis à un traitement inhumain ou dégradant.

Bien qu'un certain degré de gravité soit aussi requis dans ce second cas, c'est sans lien avec ce cas de figure, qui va plus loin que le risque réel pour la vie ou l'intégrité physique tel que le définissent l'article 3 de la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces deux instruments se limitent aux cas où la maladie comporte un risque pour la vie vu l'état de santé critique du malade ou le stade très avancé de la maladie.

### 2.5.3. | Le séjour pour raisons médicales n'est pas une protection internationale au sens de l'acquis européen sur l'asile

Dans un arrêt du 18 décembre 2014<sup>220</sup>, la Cour de justice de l'UE affirme qu'un séjour pour raisons médicales ne constitue pas une forme de protection internationale et que la législation européenne en matière d'asile ne s'applique donc pas aux personnes qui ont obtenu un séjour sur cette base. Elle estime que le régime européen d'asile, et plus particulièrement la protection subsidiaire, est une protection contre le comportement des personnes : pour pouvoir prétendre à l'asile, il faut des acteurs de persécutions ou d'atteintes graves. Ce n'est pas le cas pour des circonstances médicales, même si l'absence

de traitement approprié peut entraîner un traitement inhumain ou dégradant.

L'affaire concernait monsieur M'Bodj, qui avait introduit en Belgique une demande de séjour pour raisons médicales. Il invoquait de graves séquelles consécutives à une agression dont il avait été victime en Belgique. Sur cette base, il a obtenu un droit de séjour à durée illimitée en Belgique. Il a également demandé le bénéfice d'allocations (revenu de remplacement) et d'allocations d'intégration, mais ses demandes ont été rejetées parce qu'il ne répondait pas aux conditions de nationalité et de séjour requises. La Cour constitutionnelle a soumis une question préjudicielle à la Cour de justice de l'UE pour savoir si la directive qualification – et les normes minimales en matière de soins de santé et de protection sociale qu'elle contient – s'applique aux personnes qui bénéficient d'un séjour pour raisons médicales.

La Cour de justice de l'UE a estimé que non. Elle affirme en effet que les ressortissants de pays tiers gravement malades qui, en cas de retour dans leur pays d'origine, risquent de voir leur état de santé s'aggraver à cause des insuffisances du système de santé dans ce pays, n'ont pas droit à la protection subsidiaire<sup>221</sup>. Le fait que l'article 3 de la Convention, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, empêche dans des cas très exceptionnels que le ressortissant de pays tiers atteint d'une maladie grave soit éloigné vers un pays dans lequel les traitements adéquats n'existent pas n'implique pas, selon la Cour de justice de l'UE, qu'il doive être autorisé à séjourner dans un État membre au titre de la protection subsidiaire<sup>222</sup>.

Comme les demandes de séjour pour raisons médicales ne relèvent pas du champ d'application du régime européen en matière d'asile, les personnes autorisées à séjourner en vertu de l'article 9ter ne peuvent donc pas prétendre au bénéfice des droits sociaux et aux soins de santé prévus dans les instruments de la politique européenne d'asile.

En 2012, la Cour constitutionnelle belge<sup>223</sup> avait néanmoins adopté un point de vue opposé. Dans son arrêt, elle confirmait qu'une demande 9ter constitue une procédure parallèle à la demande de protection subsidiaire. Elle ajoutait que les étrangers visés à l'article 9ter peuvent également introduire une demande de protection subsidiaire dans le cadre de la procédure d'asile.

219 CCE, 12 décembre 2014, arrêts n° 135 035, 135 037, 135 038, 135 039 et 135 041. CCE, actualités : L'Assemblée générale clarifie l'application de l'article 9ter, 16 février 2014.

220 CJUE, *M'Bodj contre État belge*, c-542/13, 18 décembre 2014.

221 CJUE, *M'bodj contre État belge*, c-542/13, 18 décembre 2014, § 41.

222 CJUE, *M'bodj contre État belge*, c-542/13, 18 décembre 2014, § 40.

223 Cour const., 28 juin 2012, n° 82/2012.



## FOCUS : L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LA PROCÉDURE DUBLIN III

Les mineurs étrangers accompagnés et non accompagnés constituent un public particulièrement vulnérable en raison de leur minorité même et de leur situation de dépendance. En 2013, 120.000 demandes d'asile introduites dans l'UE, soit plus du quart du total des demandes, l'ont été par des mineurs. 12.685 d'entre elles ont été introduites par des mineurs non accompagnés<sup>224</sup>. Pour pouvoir assurer une protection optimale aux mineurs, tous les acteurs concernés par la procédure d'asile doivent systématiquement prendre en considération les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les mesures et décisions qu'ils prennent à son encontre. C'est aussi le cas dans le cadre de la procédure Dublin, qui oblige les autorités à déterminer l'État membre compétent pour examiner une demande d'asile. Or, les dispositions relatives au règlement Dublin dans la loi sur les étrangers ne contiennent aucune référence à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Nous allons ici examiner plus en profondeur cet intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'un État membre veut transférer un mineur vers un autre État membre dans le cadre d'une procédure Dublin. Deux aspects retiendront plus particulièrement notre attention : la situation des mineurs étrangers non accompagnés et les transferts de mineurs accompagnés, comme les familles avec enfants.

Il est toutefois indispensable que les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant soient une considération primordiale à chacune des étapes du processus et pour l'ensemble des autorités et acteurs qui y sont impliqués. C'est pourquoi Myria réitère ici sa recommandation plus large d'intégrer, dans le code de l'Immigration que le nouveau gouvernement a l'ambition de rédiger, une disposition transversale obligeant tous les acteurs à prendre en compte, dans chaque décision le concernant (directement ou indirectement), l'intérêt supérieur de l'enfant.

224 Eurostat (2014), Asylum Statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics).

### Encadré 15

## Les fondements juridiques de l'intérêt supérieur de l'enfant

L'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant découle de conventions internationales et du droit européen. Cette obligation est également prévue par la Constitution belge.

### La Convention internationale relative aux droits de l'enfant

Selon l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui est applicable en Belgique, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. Il convient de souligner le caractère holistique de cette Convention qui entraîne que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être lu en combinaison avec l'ensemble des autres droits qu'elle consacre. Le Comité des droits de l'enfant (ONU) a précisé en 2013 que l'intérêt supérieur de l'enfant comprend trois éléments essentiels<sup>225</sup>. Il constitue :

- un *droit substantiel* : tout mineur a droit à ce que son intérêt soit constaté et l'emporte sur tous les autres intérêts en balance. Il a aussi le droit que cela soit garanti chaque fois qu'est prise une décision qui le concerne ;
- un *principe juridique fondamental et interprétatif* : toute disposition légale doit être interprétée de manière à être effectivement mise au service de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- une *règle de procédure* : chaque fois qu'une décision susceptible d'avoir une influence sur un enfant est prise, le processus décisionnel doit comporter une analyse d'impact sur l'enfant (ou sur la catégorie d'enfants) concerné.

225 Comité des droits de l'enfant, 2013, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), point 6.

Le Comité a encore précisé que l'intérêt de l'enfant doit être pris en considération dans toutes les décisions des autorités administratives et dans toutes les matières, y compris l'asile et la migration<sup>226</sup>.

### **La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

L'intérêt supérieur de l'enfant est également ancré dans l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui dit : « Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». L'exposé des motifs de la Charte reconnaît explicitement que cet article est basé sur la Convention des droits de l'enfant. Par conséquent, l'Union européenne et les États membres doivent prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, en application du droit européen.

### **L'intérêt supérieur de l'enfant dans le règlement Dublin III**

Le règlement Dublin III comporte lui aussi des garanties spécifiques pour les mineurs. En vertu de son article 6, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le règlement. Cette obligation vaut pour toute décision qui a des répercussions sur un enfant et donc pas uniquement là où le règlement Dublin III le mentionne explicitement<sup>227</sup>.

Pour déterminer cet intérêt, les États membres doivent tenir compte :

- des possibilités de regroupement familial ;
- du bien-être et du développement social du mineur ;
- des considérations liées à la sûreté et la sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être victime de la traite des êtres humains ;
- de l'avis du mineur, selon son âge et sa maturité.

### **Article 22bis de la Constitution**

La Belgique a également transposé dans l'article 22bis de la Constitution l'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qu'elle prend. Dans un arrêt du 29 mai 2013<sup>228</sup>, le Conseil d'État a cependant estimé que cet article était insuffisant pour donner un effet direct à la Convention et qu'il nécessitait un développement ou des précisions supplémentaires. En outre, les travaux parlementaires préparatoires à l'adoption de cette disposition, tant à la Chambre qu'au Sénat, ont souligné que ce nouveau droit n'aurait pas d'effet direct<sup>229</sup>. Dans la pratique, il est donc difficile d'en invoquer l'effet direct.

### 3.1. | Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

#### Quel est l'État membre responsable ?

L'actuel règlement Dublin III prévoit des règles spécifiques pour déterminer l'État responsable de l'examen des demandes de protection internationale introduites par des MENA dont les frères, sœurs, les autres membres de leur famille ou des proches résident sur le territoire de l'UE. Par ailleurs, une proposition est sur la table pour créer davantage de sécurité juridique par rapport à la désignation de l'État responsable d'un MENA qui n'aurait pas de famille dans l'UE.

L'État qui accueille un MENA doit d'abord vérifier si un membre de sa famille (de préférence le conjoint si le mineur est marié), un frère, une sœur ou, à défaut, un « proche » réside de manière régulière dans un État membre et peut s'occuper de lui.

Le règlement Dublin III définit la notion de « proche » comme étant une tante ou un oncle adulte ou un des grands-parents du demandeur présent sur le territoire d'un État membre, que le demandeur soit né du mariage, hors mariage ou qu'il ait été adopté au sens du droit national<sup>230</sup>. Cela revient à étendre les possibilités de regroupement familial pour le MENA.

Le cas échéant, cet État est responsable de traiter la demande de protection internationale, à condition que cette solution soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>231</sup>. Lorsque plusieurs membres de la famille résident sur le territoire de plusieurs États membres, l'État membre responsable du traitement de la demande est déterminé en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant. En l'absence de tout membre de la famille ou proche résidant légalement dans un État membre, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur a introduit en dernier lieu sa demande d'asile<sup>232</sup>. Cela signifie que les mineurs qui se trouvent dans cette situation ne peuvent plus être renvoyés vers l'État où ils ont introduit une première demande. La Commission voudrait clarifier tout cela et a déposé une proposition en ce sens (voir ci-dessous).

230 Article 2 (h) Règlement Dublin III.

231 Règlement Dublin III, art. 8 § 1 et 2.

232 Règlement Dublin III, art. 8 § 4.

#### Des garanties spécifiques

Le règlement Dublin III contient des garanties spécifiques pour les MENA. Ainsi, les États membres doivent veiller à ce que le MENA soit représenté et/ou assisté par un représentant. Ce représentant doit avoir les qualifications et les compétences nécessaires pour garantir que l'intérêt supérieur du mineur soit pris en considération. Il doit pour cela avoir accès au contenu des documents pertinents figurant dans le dossier du mineur<sup>233</sup>. En Belgique, cette obligation est assurée par le service des Tutelles du SPF Justice<sup>234</sup>.

La demande d'asile du MENA peut être introduite soit par lui-même, soit par son tuteur<sup>235</sup>. Les demandes introduites par un MENA et par des familles avec enfants mineurs sont exclusivement traitées à l'OE par la cellule MINTEH<sup>236</sup> et la cellule Vulnérabilité<sup>237</sup>.

La première étape consiste pour la cellule MINTEH à établir une fiche d'identification du MENA. Cette fiche est transmise au service des Tutelles pour l'informer de l'arrivée d'un MENA afin qu'il puisse le prendre en charge. Ce n'est qu'après la désignation d'un tuteur par ce service que la cellule Vulnérabilité peut convoquer le mineur pour une audition. Celle-ci doit obligatoirement se faire en présence du tuteur<sup>238</sup>. Selon l'OE, cette audition a lieu dès que l'enfant est âgé de six ans, pour autant qu'il soit en mesure d'y participer. Mais l'OE n'applique pas de directives particulières et spécifiques pour l'audition des mineurs. Lors de cette audition, la cellule Vulnérabilité revient brièvement sur les raisons de la fuite, en s'attachant particulièrement aux données d'identification et à l'itinéraire suivi.

Lorsque la Belgique est responsable de l'examen d'une demande d'asile en vertu du règlement Dublin III, la

233 Article 6 règlement Dublin III.

234 Loi-programme du 24 décembre 2002 (I) (art. 479), Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés (dans la suite du texte : « Loi sur la tutelle »).

235 Article 9§ 1 de la loi sur la tutelle.

236 La cellule MINTEH dépend du Bureau Asile de l'OE. Elle est responsable de l'examen et du suivi des dossiers des MENA qui ne font pas de demande d'asile. Elle rédige également des fiches de signalement pour tous les MENA qui se présentent spontanément à l'OE dans le cadre d'une demande d'asile (CBAR, L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur, juin 2013).

237 La cellule Vulnérabilité dépend du Bureau Asile de l'OE et a été mise en place le 1<sup>er</sup> mai 2012. Elle est compétente pour traiter les demandes d'asile de personnes vulnérables, en ce compris les MENA et les familles avec enfants. Cette cellule est composée de quatre agents qui réalisent les interviews et de deux attachés administratifs. Les personnes qui travaillent au sein de cette Cellule ont suivi une formation particulière en techniques d'interview auprès du CGRA. (CBAR, L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur, juin 2013).

238 Article 9§ 2 de la loi sur la tutelle.

demande est ensuite transmise au CGRA<sup>239</sup>. Si la Belgique n'est pas compétente, la prise en charge est demandée à l'État membre responsable. Conformément au règlement Dublin III et aux obligations internationales, les États membres doivent mener ce processus à bien en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

### Proposition d'amendement du règlement de Dublin pour une protection effective du MENA

En juin 2014, la Commission européenne a déposé une proposition<sup>240</sup> visant à préciser quel État membre est responsable du traitement des demandes d'asile de mineurs non accompagnés. Cette proposition fait suite à l'arrêt de la CJUE du 6 juin 2013<sup>241</sup>, qui affirme que l'État membre dans lequel se trouve le MENA est responsable de l'examen de sa demande d'asile lorsqu'il a introduit une demande dans plusieurs États membres et qu'il n'a pas de membres de famille en séjour légal dans l'un d'entre eux. Auparavant, c'était l'État où la première demande d'asile avait été introduite qui était considéré comme responsable. En Belgique, l'OE a déjà adapté sa pratique à la nouvelle jurisprudence<sup>242</sup>.

La Commission européenne veut mettre fin à l'incertitude juridique actuelle au sujet des MENA. Elle a pour cela mis au point un règlement qui va plus loin que la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. La proposition améliore en particulier la situation du MENA qui a fait une demande de protection internationale et qui n'a ni membres de famille, ni frères, ni sœurs ni proches sur le territoire de l'UE. Dans une telle situation, le dossier du MENA sera en principe traité par l'État membre où se trouve le mineur et où il a introduit une demande. Pendant l'examen de cette demande, le mineur reste sur le territoire de cet État, à moins que cela ne soit contraire à son intérêt. La proposition envisage deux situations :

1. Lorsque le MENA a introduit plusieurs demandes d'asile, entre autres dans l'État membre où il se trouve, c'est cet État membre qui est responsable de l'examen, pour autant que ce soit conforme à l'intérêt du mineur.
2. Lorsque le MENA est présent sur le territoire d'un État membre où il n'a pas demandé l'asile, cet État membre

doit lui donner une occasion réelle de le faire. Si le MENA décide d'introduire une demande dans l'État membre concerné, il reste dans cet État membre, qui est alors responsable de l'examen, pour autant que ce soit conforme à l'intérêt du mineur. Sinon, l'État responsable est celui où il a introduit sa demande la plus récente, à moins que ce ne soit contraire à l'intérêt du mineur.

La Commission européenne veut faire en sorte que les intérêts des mineurs soient toujours au centre des préoccupations dans la procédure Dublin. Elle veut éviter que les MENA soient inutilement transférés d'un État membre à l'autre, ce qui leur permettra d'avoir plus rapidement accès aux procédures d'asile. Toutefois, la proposition ne précise pas qui doit déterminer les intérêts de l'enfant et comment. Dans ce contexte, le Comité économique et social européen a recommandé que les intérêts de l'enfant soient déterminés par une instance indépendante des services de l'immigration, de préférence l'instance nationale chargée des questions touchant à la protection de l'enfance. Cela permettrait d'éviter les conflits d'intérêt<sup>243</sup>.

## 3.2. | Les familles avec enfants

L'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas seulement une considération prioritaire pour les MENA, mais doit aussi être pris en compte pour déterminer l'*État membre responsable et organiser le transfert Dublin* des enfants qui accompagnent leurs parents. C'est ce qui ressort de l'article 6 du règlement Dublin III. Même si l'arrêt Tarakhel ne fait pas expressément référence à l'intérêt supérieur de l'enfant, il contient certains éléments qui peuvent nous guider dans l'évaluation de cet intérêt.

239 CBAR, L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur, juin 2013.

240 Proposition de la Commission modifiant l'article 8, paragraphe 4 du règlement de Dublin, Bruxelles, 26.6.2014, COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD).

241 CJUE, MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department, 6 juin 2013, C-648/11.

242 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013*, point 15 et CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 10 septembre 2013*, point 31. Consultable sur [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be).

243 Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre, (COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)), (2015/C 012/11).

### Arrêt Tarakhel : transfert vers l'Italie de demandeurs d'asile avec enfants seulement après garanties individuelles

Dans un arrêt du 3 novembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Suisse pour ne pas avoir demandé de garanties individuelles pour le transfert vers l'Italie d'une famille avec un enfant mineur. La Cour a estimé que ce transfert Dublin constituait une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a en effet exprimé de sérieuses réserves quant aux conditions d'accueil en Italie, particulièrement peu adaptées aux besoins d'enfants mineurs. Elle s'est pour cela basée sur des rapports et des recommandations du HCR, qui attestent que les structures d'accueil sont surpeuplées, manquent d'hygiène et peuvent être le théâtre d'actes de violence.

La Cour se réfère à la Convention internationale sur les droits de l'enfant qui encourage les États à prendre les mesures adéquates pour que l'enfant demandeur d'asile puisse bénéficier d'une protection et d'une aide humanitaire, qu'il soit ou non accompagné de ses parents<sup>244</sup>. Pour la Cour, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile mineurs doivent être adaptées à leur âge, tenir compte de leurs besoins spécifiques, d'une protection particulière et de leur vulnérabilité extrême de manière à garantir qu'elles ne créent pas pour ces enfants une situation de stress et d'angoisse qui peut avoir des conséquences particulièrement traumatisantes. On peut cependant voir dans cet arrêt une occasion manquée et regretter que la Cour n'ait pas traité plus en profondeur de l'intérêt supérieur de l'enfant, un argument que l'ECRE, l'AIRE Centre et Amnesty International avaient invoqué dans leur intervention. En effet, un transfert Dublin ne devrait être possible que s'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>245</sup>.

### Quelle pratique de l'OE après l'arrêt Tarakhel?

L'OE a indiqué vouloir tenir compte de l'arrêt Tarakhel<sup>246</sup>, mais l'interprète de manière restrictive. Tout d'abord, l'OE affirme que, contrairement à la Grèce, l'Italie offre bel et bien un accueil, mais qu'il y a parfois trop peu de structures adaptées pour le grand nombre de demandeurs auxquels le pays doit faire face. Il reconnaît que certains centres ne sont pas adaptés, mais souligne que la situation

n'est pas comparable à celle de la Grèce. Il ne saurait donc être question d'une interdiction générale des transferts vers l'Italie. La situation peut toutefois être différente dans certains cas, comme celui de la famille Tarakhel. Comme la capacité d'accueil est très sollicitée, il est possible que des demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'un accueil adéquat. En raison de la vulnérabilité des enfants, il est possible que l'on constate plus rapidement une violation de l'article 3 de la Convention vis-à-vis d'eux que vis-à-vis d'adultes. Cela doit, selon l'OE, être évalué au cas par cas.

Ensuite, l'OE n'annule pas les demandes de transfert vers l'Italie et ne les transmettra pas non plus systématiquement au CGRA. Les transferts vers l'Italie ne sont pas non plus systématiquement suspendus. L'Allemagne, au contraire, a à la lumière de l'arrêt Tarakhel suspendu tous les transferts vers l'Italie de familles avec enfants mineurs jusqu'à ce que les autorités italiennes fournissent des garanties individuelles<sup>247</sup>.

C'est donc au cas par cas que l'OE demandera des garanties spécifiques à l'Italie, conformément à l'arrêt. Il demandera des informations détaillées sur l'hébergement, les conditions physiques d'accueil et la manière dont l'unité familiale sera garantie. L'OE part du principe que l'Italie répondra de bonne foi. Si des éléments concrets prouvent le contraire, l'OE pourra reconsidérer le transfert vers l'Italie à la lumière de ces nouvelles informations. Les garanties ne seront demandées qu'au moment où on discutera du transfert et pas au moment de la demande de prise en charge, qui ne vise qu'à déterminer l'État membre responsable<sup>248</sup>. L'OE a aussi eu une concertation avec l'Italie afin d'obtenir plus rapidement une réponse après une demande de prise en charge dans la mesure où les « acceptations tacites »<sup>249</sup> n'offrent pas de garanties pour les personnes vulnérables. Il indique que le nombre de ces acceptations tacites a déjà diminué début 2015<sup>250</sup>.

Le fait de demander des garanties au moment du transfert soulève de graves questions quant aux possibilités pour une personne de contester ces garanties. Pourra-t-elle encore être entendue au sujet de leur ampleur et de leur contenu ? Et dispose-t-elle d'un recours effectif contre ces garanties?

244 Cour eur. DH, *Tarakhel c. Suisse*, 4 novembre 2014, n° 29217/12, par. 99.

245 AIRE Centre, Amnesty International en ECRE, 3rd party intervention, *Tarakhel c. Suisse*, 12 janvier 2014, consultable sur : [www.asylumlawdatabase.eu](http://www.asylumlawdatabase.eu).

246 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 18 novembre 2014*, point 10-15.

247 Kruispunt Migratie-Integratie, « Gevolgen van Tarakhel arrest voor Dublin asieloverdrachten naar Italië : praktijken in Duitsland en in België », 19 décembre 2014.

248 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 18 novembre 2014*, point 10-15.

249 L'État membre sollicité doit réagir dans les deux mois suivant la demande de prise en charge. Faute de réaction dans ce délai, cela signifie qu'il accepte la responsabilité. C'est ce qu'on appelle une « acceptation tacite ».

250 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 10 février 2015*, point 11.

## Le CCE annule un transfert Dublin parce que les besoins de l'enfant n'ont pas été pris en compte

Dans un arrêt du 10 décembre 2014<sup>251</sup>, le CCE a annulé le refus de séjour avec ordre de quitter le territoire pour un transfert Dublin vers l'Italie d'une famille syrienne avec enfants.

Le CCE a estimé que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pour constater une violation de l'article 3 de la Convention, les actes et les circonstances en question devaient atteindre un niveau minimal de gravité. L'évaluation de ce niveau minimal est relatif et dépend des circonstances de la cause, entre autres l'âge des personnes concernées. Le CCE se réfère à l'arrêt *Tarakhel*, dans lequel la Cour souligne que l'exigence d'une protection spéciale vis-à-vis des demandeurs d'asile vaut d'autant plus lorsque des enfants sont concernés, en raison de leurs besoins spécifiques et de leur extrême vulnérabilité<sup>252</sup>. C'est aussi le cas lorsque les enfants sont accompagnés de leurs parents.

Le CCE souligne que l'extrême vulnérabilité des enfants est une considération déterminante, qui l'emporte sur toute autre considération relative à l'irrégularité du statut de séjour. Il affirme que l'OE ne s'est pas concrètement penché sur l'intérêt de l'enfant mineur. Selon le CCE, La double vulnérabilité de la fille, demandeuse d'asile et enfant ainsi que ses besoins spécifiques n'ont pas été une considération essentielle, et même pas une simple considération dans la décision prise. L'OE n'a pas vérifié concrètement si les demandeurs seraient accueillis dans des structures et des circonstances adaptées à l'âge de leur fille mineure et si la famille pourrait rester unie.

L'OE affirme que les autorités italiennes sont informées au moins sept jours à l'avance du transfert des demandeurs de façon à pouvoir prévoir, si nécessaire, un accueil adapté. Selon le CCE cela reste insuffisant pour garantir un accueil adapté à l'âge de l'enfant mineur et permettant d'assurer l'unité de la famille de demandeurs.

Comme la décision a été prise dans le cadre d'un accord tacite avec les autorités italiennes, aucune garantie explicite n'a été obtenue quant à l'hébergement dans une structure d'accueil spécifique, aux conditions matérielles de l'accueil et au maintien de l'unité de la famille à la lumière des besoins particuliers et de la vulnérabilité de l'enfant mineur.

C'est pourquoi le Conseil considère que l'OE n'a pas procédé à un examen suffisamment précis et attentif de toutes les conditions de ce cas individuel. La problématique générale de la capacité d'accueil en Italie, la vulnérabilité et les besoins spécifiques de la demandeuse d'asile mineure nécessitaient pourtant que l'on obtienne des garanties suffisantes quant aux structures et aux conditions d'accueil adaptées à son âge. Le CCE en conclut que la violation de l'obligation de motivation matérielle à la lumière de l'article 3 de la Convention est établie et annule la décision.

## Conclusion : vers une évaluation effective de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la procédure Dublin

L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération déterminante qui doit être prise en compte dans toutes les mesures et les décisions concernant des enfants. Cela découle des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme. C'est aussi le cas dans la politique d'asile et de migration, et en particulier pour les décisions prises sur la base du règlement Dublin. Ce principe est même ancré dans le règlement Dublin III, aussi bien pour les MENA que pour les mineurs accompagnés.

La récente proposition de la Commission européenne, qui suit la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, est déjà un élément de clarification pour les MENA qui n'ont pas de membres de leur famille dans un des États membres de l'Union. Myria se réjouit en tout cas que l'OE ait indiqué avoir déjà adapté sa pratique à cette jurisprudence et l'encourage à aller plus loin dans cette voie, conformément à la proposition de la Commission, afin de garantir la prise en compte de manière optimale de l'intérêt supérieur des MENA.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit aussi jouer un rôle déterminant dans les décisions de transfert Dublin pour les familles avec enfants. La vulnérabilité particulière de ce public a été soulignée fin 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme. À la suite de cela, la jurisprudence du CCE confirme que l'OE doit évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant avant de prendre une décision de transfert pour des familles avec enfants.

**L'intérêt supérieur de l'enfant doit aussi jouer un rôle déterminant dans les décisions de transfert Dublin pour les familles avec enfants.**

251 CCE, n° 134 880, 10 décembre 2014.

252 Cour eur. DH, *Tarakhel c. Suisse*, 4 novembre 2014, n° 29217/12, par. 119.

Le règlement Dublin III prévoit que les États membres peuvent, pour des raisons humanitaires ou des raisons de souveraineté, appliquer avec souplesse les critères destinés à déterminer l'État membre responsable et peuvent eux-mêmes examiner la demande d'asile. La Belgique peut donc décider d'examiner une demande d'asile même si, selon les critères de Dublin, ce n'est pas à elle de le faire. Cela laisse aux États membres suffisamment de latitude pour pouvoir décider, en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant, d'examiner eux-mêmes la demande d'asile. L'État membre est même obligé de le faire lorsque l'enfant – qu'il soit accompagné ou non – risquerait sinon de se retrouver dans des circonstances qui pourraient entraîner un traitement inhumain ou dégradant. Par ailleurs, cela donne aussi à un État membre la possibilité de se déclarer responsable d'une demande d'asile d'une famille qui est répartie sur le territoire de plusieurs États membres, avec par exemple la mère qui se trouve en Belgique et l'enfant mineur en Grèce. Compte tenu des circonstances pénibles qui règnent en Grèce, l'intérêt supérieur de l'enfant implique que la Belgique se déclare responsable et que la demande d'asile de l'ensemble de la famille soit traitée en Belgique<sup>253</sup>.

Myria recommande donc que l'OE fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant un élément déterminant dans ses décisions de transfert. L'enfant, qu'il soit accompagné ou non, devrait être entendu dans toute procédure qui le concerne, à condition que cela soit dans son intérêt et que cela soit adapté à son niveau de développement<sup>254</sup>. En outre, la motivation de l'OE doit clairement indiquer comment cet intérêt supérieur a été pris en compte dans le processus décisionnel (voir check list intérêt de l'enfant).

---

253 Le CBAR a déjà plaidé avec succès pour une telle intervention des instances belges compétentes en matière d'asile. Voir aussi : CBAR, *Rapport annuel 2013*, p.28.

254 Voir aussi : CBAR, *Rapport annuel 2013*, p.26.



## Chapitre 5

# Droit de vivre en famille

Plus il y a de migrants, plus nombreuses deviennent les situations familiales à cheval sur plusieurs pays. Ces dernières années, on note pourtant une baisse du nombre de visas et de premiers titres de séjour délivrés en matière de regroupement familial, conséquence de la réglementation plus restrictive adoptée en 2011. Les chiffres disponibles sont analysés plus en détails dans ce chapitre. Malgré certaines avancées bienvenues pour citoyens de l'UE, les étrangers qui veulent rejoindre leur famille en Belgique sont confrontés à des procédures souvent complexes et à des conditions parfois trop strictes. Des initiatives européennes (CEDH, CJUE, Commission) devraient inciter à traiter ces demandes avec plus de souplesse et à prévoir un recours véritablement effectif contre les décisions de refus. Le droit européen oblige aussi la Belgique à mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de regroupement familial, comme le montre le focus qui clôture ce chapitre.

# 1. CHIFFRES

## 1.1. | Appréhender le regroupement familial à partir de différentes sources de données

Le regroupement familial peut être étudié à partir de deux sources de données principales : les données relatives à la délivrance des *visas* d'une part, et les données sur la délivrance des *titres de séjour* d'autre part. Si elles se recoupent en partie, ces deux bases de données ne portent pas exactement sur les mêmes individus.

Les données sur les **visas** concernent les individus ayant introduit une demande de visa auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger. Le principal inconvénient de ces données est qu'elles ne permettent pas d'étudier le phénomène du regroupement familial dans son intégralité et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, toutes les nationalités ne sont pas soumises au régime des visas et d'autre part, certains individus accèdent au territoire belge par le biais d'un autre type de visa, et n'introduisent une demande de regroupement familial qu'une fois sur place<sup>255</sup>. Par contre, cette source présente l'avantage majeur de permettre d'examiner tant les décisions positives que négatives, ce qui s'avère particulièrement intéressant dans un contexte politique de durcissement des conditions d'accès au regroupement familial.

Les données sur la délivrance des **titres de séjour** prennent à la fois en compte les individus qui ont accédé au territoire belge avec un visa pour regroupement familial et ceux qui se trouvent en Belgique par le biais d'un autre titre de séjour et qui ont obtenu par la suite un titre de séjour dans le cadre d'un regroupement familial. Au contraire des données sur les autres motifs de délivrance des premiers titres de séjour, celles concernant le regroupement familial ne sont pas uniquement publiées pour les ressortissants de pays tiers mais incluent également les citoyens de l'UE bénéficiant du regroupement familial<sup>256</sup>.

255 Pour un aperçu d'autres désavantages de cette base de données, voir : Chiffres, chap. 2.

256 Ces données sont publiées sur le site web de l'OE : [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Regroupement\\_familial.aspx](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Regroupement_familial.aspx) ; les données publiées sur Eurostat ne concernent quant à elles que les ressortissants de pays tiers.

## 1.2. | Les visas pour regroupement familial

### 1.2.1. | Stabilisation du nombre de visas pour regroupement familial en 2014

Dans les rapports annuels précédents (2012 et 2013), nous avons mis en évidence le fait que les visas délivrés dans le cadre du regroupement familial étaient en nette baisse depuis 2010. En particulier, entre 2011 et 2012, le nombre de visas pour regroupement familial avait chuté de 30%. Cette diminution reflétait très probablement les effets de la nouvelle loi sur le regroupement familial entrée en vigueur le 22 septembre 2011<sup>257</sup>. Les statistiques de l'année 2013 montraient toujours une diminution, même si elle était moins marquée que précédemment : 9.816 visas délivrés pour regroupement familial en 2013 contre 10.332 en 2012 (-5%). Cette légère baisse s'expliquait toutefois essentiellement par une diminution du nombre total des décisions (qu'elles soient négatives ou positives) et non pas par une augmentation des taux de refus, comme c'était le cas en 2012. Cette diminution du nombre de *décisions* pourrait notamment refléter une diminution du nombre de *demandes* de visa<sup>258</sup>. En effet, on peut penser qu'en 2013 les conditions plus strictes introduites par la nouvelle loi en matière de regroupement familial sont sans doute mieux connues et ont pu, de ce fait, influencer le nombre de demandes à la baisse. En 2014, on observe une légère hausse du nombre de visas par rapport à 2013 (+4%), mais les chiffres restent en-dessous de ceux de 2012 et des années précédentes.

257 La loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 et entrée en vigueur le 22 septembre 2011 a inséré de nouvelles conditions matérielles pour le regroupement familial, tant avec un ressortissant de pays tiers (article 10/10bis) qu'avec un citoyen européen (article 40bis) ou avec un Belge (article 40ter).

258 Rappelons que le SPF Affaires étrangères fournit les données sur base de la date de décision et non pas en fonction de l'année de la demande. Il n'est dès lors pas possible d'examiner l'évolution du nombre de demandes de visa.

Selon les statistiques sur les visas, parmi les principales nationalités disposant d'une autorisation de séjourner sur le territoire belge pour des raisons familiales, les Marocains arrivent en première position, avec 1.764 visas délivrés en 2014 (soit 17% de l'ensemble des visas délivrés pour regroupement familial). Entre 2010 et 2014, ce chiffre a chuté de plus de moitié chez les Marocains (Tableau 8). Ce même constat d'une nette diminution du nombre de visas pour raisons familiales est, en réalité, observé pour un bon nombre de nationalités, notamment chez les Turcs, les Ghanéens, les Guinéens, les Irakiens et les Congolais. À l'inverse les Indiens, les Japonais et les Afghans ont vu le nombre de visas pour regroupement familial augmenter entre 2010 et 2014.

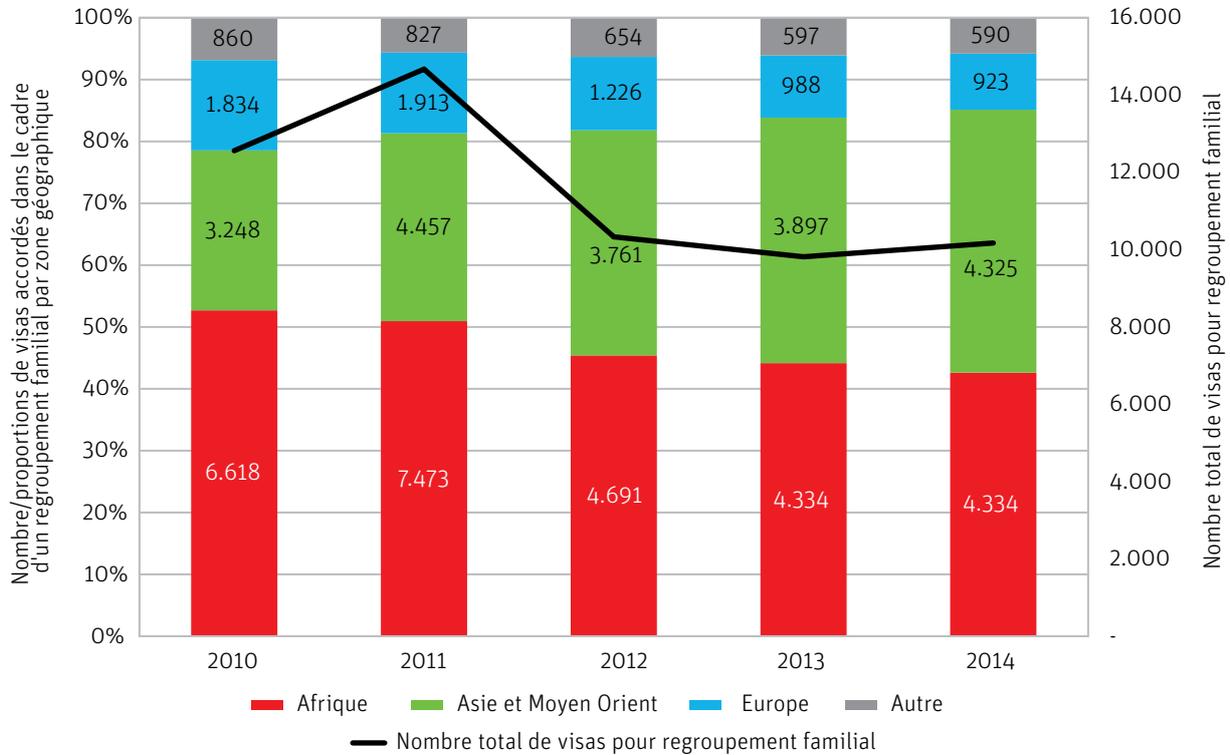
Tableau 8. Nombre de visas délivrés dans le cadre d'un regroupement familial pour les principales nationalités concernées, 2010-2014 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères)

	2010	2011	2012	2013	2014	% en 2014
<b>Maroc</b>	3.807	2.691	1.672	1.562	1.764	<b>17,3%</b>
<b>Inde</b>	852	899	1.048	1.167	1.167	<b>11,5%</b>
<b>Turquie</b>	1.429	1.265	771	592	565	<b>5,6%</b>
<b>Afghanistan</b>	228	252	171	392	493	<b>4,8%</b>
<b>RD Congo</b>	463	757	378	315	384	<b>3,8%</b>
<b>Japon</b>	85	306	382	414	372	<b>3,7%</b>
<b>Guinée</b>	443	478	311	376	330	<b>3,2%</b>
<b>États-Unis</b>	257	310	242	263	213	<b>2,1%</b>
<b>Irak</b>	326	544	454	310	181	<b>1,8%</b>
<b>Ghana</b>	522	318	327	374	168	<b>1,7%</b>
<b>Autres pays</b>	4.148	6.850	4.576	4.051	4.535	<b>44,6%</b>
<b>Total</b>	<b>12.560</b>	<b>14.670</b>	<b>10.332</b>	<b>9.816</b>	<b>10.172</b>	<b>100%</b>

De façon générale entre 2010 et 2014, le nombre de visas délivrés pour des raisons de regroupement familial a diminué pour les ressortissants africains et européens, alors que ce chiffre est en hausse pour les ressortissants asiatiques (Figure 30).

Figure 30. Nombre de visas pour raison de regroupement familial délivrés, 2010-2014

(Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères)



### 1.2.2. | Des refus plus fréquents et un traitement plus long pour les visas dans le cadre d'un regroupement familial

Les visas sollicités dans le cadre du regroupement familial se distinguent des autres types de visas pour deux raisons au moins. D'une part, ils sont plus souvent refusés que les autres et, d'autre part, leur durée de traitement est plus longue. Avec la réforme du droit au regroupement familial entrée en vigueur en 2011, l'année 2012 s'affiche clairement comme une année de transition : par rapport aux années précédentes, les proportions de refus sont plus importantes alors que la durée de traitement de ces dossiers a globalement diminué. Les statistiques de 2013 s'inscrivent dans la continuité de 2012.

Parmi l'ensemble des demandes de visa pour des séjours de plus de trois mois, celles concernant le regroupement familial sont les plus fréquentes. Dans cette matière, 14.801 décisions ont été prises en 2014 (8.968 dans le cadre des articles 10 et 10bis et 5.833 dans le cadre des articles 40bis et 40ter), soit 2% de moins qu'en 2013 et 22% de moins de

refus sont de l'ordre de 31% en 2014 (26% pour les articles 10 et 10bis et 39% pour les articles 40bis et 40ter), ce qui est inférieur à 2012 et 2013. Les visas sollicités dans le cadre du regroupement familial sont les seuls à avoir connu de tels changements (diminution du taux de refus et diminution du nombre de décisions) tandis que pour les visas d'études ou les visas professionnels, les proportions de refus sont restées stables.

### Les différentes catégories de regroupement familial en fonction du statut du regroupant

Base légale	Nationalité du regroupant	Type de séjour du regroupant
Article 10	Ressortissants de pays tiers	Séjour illimité
Article 10bis	Ressortissants de pays tiers	Séjour limité
Article 40bis	Citoyens UE	
Article 40ter	Belges	

Tableau 9. Nombre et proportion de refus des visas en fonction des motifs de la demande de visa, 2011-2014 (Source : données visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon et S. Vause, UCL)

	2011		2012		2013		2014	
	Nombre total de décisions	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Proportion de refus
<b>Visas de long séjour (type D)</b>	<b>35.819</b>		<b>34.316</b>		<b>30.887</b>		<b>30.705</b>	
<b>Autorisation de séjour provisoire (ASP) Permis de travail, carte professionnelle</b>	3.501	2%	3.322	2%	3.507	1%	3.460	1%
<b>ASP Regroupement familial (art10/10bis)</b>	10.785	26%	11.202	41%	9.112	29%	8.968	26%
<b>ASP Regroupement familial (art40bis et 40ter)</b>	9.772	32%	7.675	52%	5.959	44%	5.833	39%
<b>ASP Études</b>	8.947	26%	9.135	25%	9.269	24%	9.388	21%
<b>Autres visas long séjour</b>	2.814	8%	2.982	10%	3.040	9%	3.056	4%
<b>Visas de court séjour (type C)</b>	<b>225.109</b>	<b>14%</b>	<b>224.002</b>	<b>16%</b>	<b>222.753</b>	<b>15%</b>	<b>207.397</b>	<b>15%</b>

Le fait que le traitement des demandes de visas pour regroupement familial soit sensiblement plus long que pour les autres types de visas n'est pas nouveau<sup>259</sup>. En ce qui concerne les décisions prises au cours de l'année 2014, il a fallu un peu plus de quatre mois pour que 50% des demandes de visa pour regroupement familial soient traitées, alors qu'après ce délai, quasiment 99% des demandes pour visa de travail ou pour visas d'études avaient déjà abouti. Après un an, un peu moins de 5% des demandes de visa pour regroupement familial (soit un peu moins de 550 dossiers) n'avaient pas encore abouti. Ces constats sont semblables à ceux énoncés pour l'année 2013<sup>260</sup>. Cela dit, en 2012 comme en 2013, on observe une diminution des délais de traitement de visas pour regroupement familial par rapport aux années antérieures. En particulier, la proportion de décisions prises dans les six premiers mois suivant la réception de la demande avec dossier complet a augmenté, faisant diminuer la proportion de décisions prises au-delà. Ceci semble montrer que la réforme de 2011 - qui a raccourci le délai dans lequel une décision doit être prise en matière de visa pour regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers (de 9 mois vers 6 mois) et introduit un délai de six mois pour les Belges et les citoyens européens - semblerait porter ses fruits sur le raccourcissement des délais de traitement des visas de regroupement familial. Toutefois, il faut rappeler que ces délais de traitement calculés par

l'administration représentent la période entre la réception du dossier complet et la prise de décision. En réalité, les candidats au regroupement familial doivent souvent, avant l'introduction formelle de leur demande, effectuer des démarches administratives et parfois des procédures judiciaires souvent longues pour réunir les documents exigés. Ensuite, un temps parfois non négligeable sépare la prise de décision de la prise de connaissance de celle-ci par les personnes concernées. Ces délais de traitement administratifs sont donc beaucoup plus courts que le temps d'attente effectivement subi par les familles concernées.

### Regroupant et regroupé

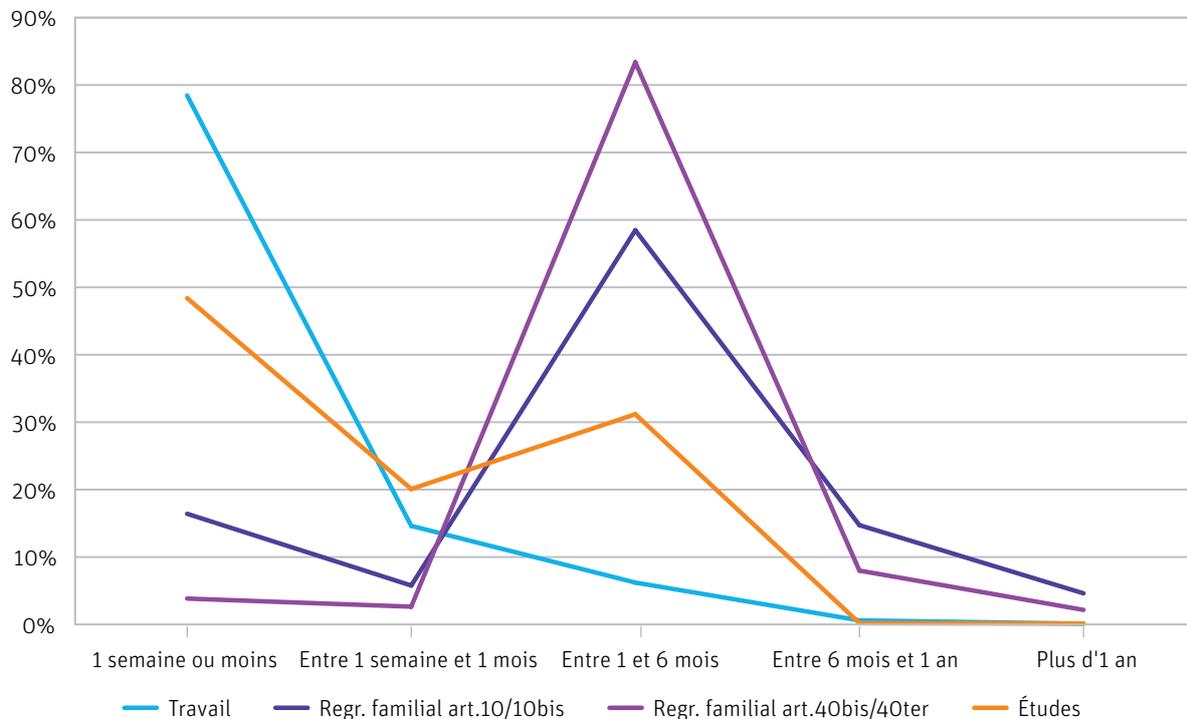
La personne qui ouvre le droit au regroupement familial est appelée le « **regroupant** ». Le « **regroupé** » désigne quant à lui la personne qui rejoint le regroupant en Belgique.

259 Voir : *Rapport annuel Migration 2011*, p. 73.

260 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, p. 102.

Figure 31. Durée de traitement administratif des demandes de visas (ayant abouti à une décision positive ou négative) pour les principaux types de visas long séjour, 2014

(Source : données visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : M. Bourguignon, UCL)



### 1.3. | Le regroupement familial à travers les chiffres sur les premiers titres de séjour

#### 1.3.1. | Des parcours différents selon les nationalités

En 2013, 45.979 premiers titres de séjour ont été délivrés pour raisons familiales. En 2012 ce total était de 48.898. La hauteur de ce chiffre est étonnante si l'on compare avec les données publiées dans le rapport annuel précédent et qui étaient disponibles à ce moment. L'écart (48.898 au lieu de 30.960 pour 2012) est dû à une correction rétroactive dans l'enregistrement des données par l'OE (voir également note de bas de page 31 dans chapitre 2).

Au total, en 2013, 52% des premiers titres pour raisons familiales ont été délivrés à des citoyens de l'UE et 48% à des ressortissants de pays tiers. Cette même année, les

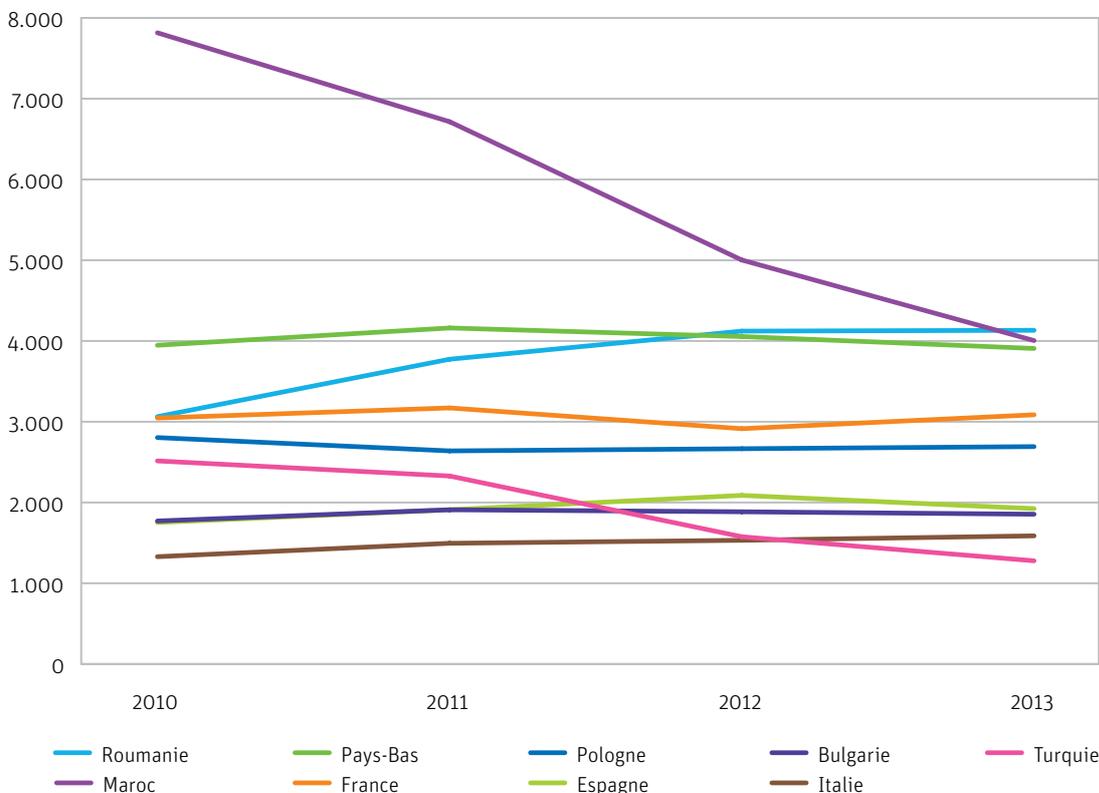
Roumains étaient les premiers bénéficiaires avec 4.132 premiers titres pour raisons familiales, suivis par les Marocains (4.005), les Néerlandais (3.907), les Français (3.086) et les Polonais (2.692).

Sur la période 2010-2013, les premiers titres délivrés pour cette raison aux Marocains et Turcs présentent une forte baisse (-49% chacun), alors que pour d'autres nationalités, ce nombre augmente comme pour les Roumains (+35%), les Italiens (+19%) et les Espagnols (+10%) (Figure 32). Au total, sur cette période, les premiers titres pour regroupement familial ont diminué de 27% pour les ressortissants de pays tiers alors qu'ils ont augmenté de 7% pour les citoyens de l'UE.

**Entre 2010 et 2013, les premiers titres pour regroupement familial ont diminué de 27% pour les ressortissants de pays tiers alors qu'ils ont augmenté de 7% pour les citoyens de l'UE.**

Figure 32. Premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial selon la nationalité des bénéficiaires, 2010-2013

(Source : OE)

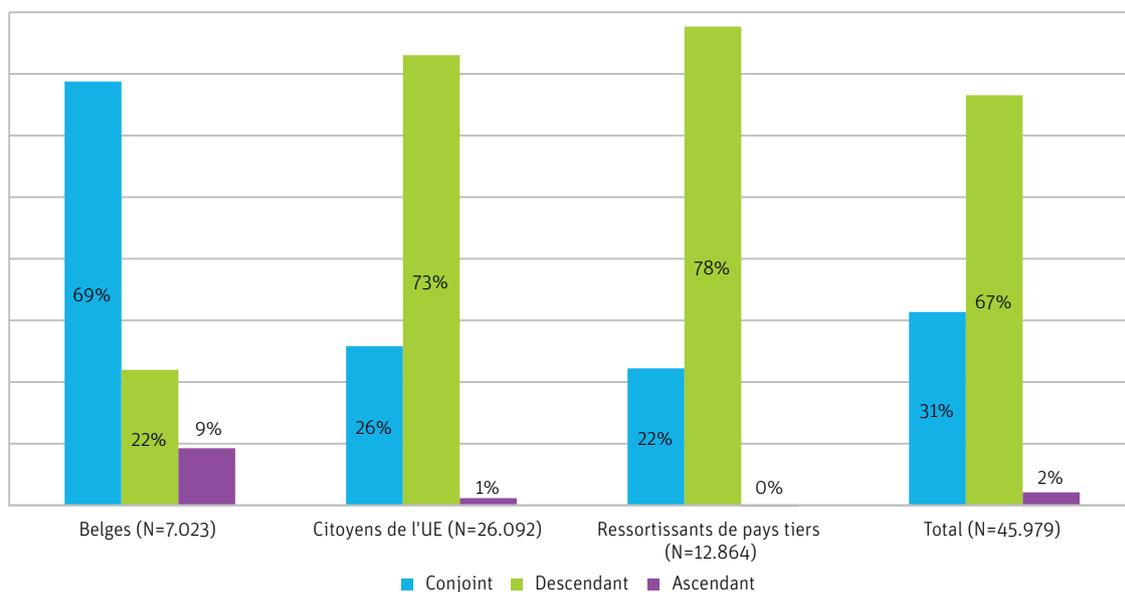


Les chiffres publiés par l'OE permettent également de connaître la nationalité de la personne qui ouvre le droit

au regroupement familial et le type de lien familial du regroupé (enfants, conjoints ou ascendants).

Figure 33. Répartition des premiers titres de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial selon la nationalité du « regroupant » et le lien familial du « regroupé », 2013

(Source : OE)



Sur l'ensemble des 45.979 premiers titres délivrés en 2013, un peu moins d'un sur trois concernait des regroupements entre conjoints (31%), tandis que les regroupements d'enfants rejoignant leur(s) parent(s) sont proportionnellement bien plus nombreux (67%). Les regroupements familiaux d'ascendants rejoignant leurs enfants sont très minoritaires (2%)<sup>261</sup>. Cela dit, la répartition des regroupements familiaux selon le type de lien qui unit les personnes concernées varie fortement selon la nationalité des regroupants. En particulier, les regroupements familiaux avec des Belges (art. 40ter) se distinguent nettement des regroupements familiaux avec un autre citoyen de l'UE (art. 40bis) ou avec un ressortissant d'un pays tiers (art. 10 et 10bis). Ils concernent en effet très majoritairement des regroupements entre conjoints (69%) et, dans des proportions nettement inférieures, des enfants qui rejoignent leurs parents (22%) ou des parents qui rejoignent leurs enfants (9%). Depuis la réforme du regroupement familial, seuls les parents qui rejoignent des enfants mineurs d'âge ont cette possibilité (à l'exception des ascendants de citoyens majeurs de l'UE qui sont à leur charge). La proportion non négligeable de ces regroupements familiaux est donc frappante. On ne peut cependant exclure que ce taux élevé soit dû à un effet de rattrapage. En effet, avant la réforme législative de 2011, les parents étrangers d'enfants belges mineurs ne pouvaient obtenir de séjour que sur base d'une demande de régularisation, qui est une procédure plus aléatoire<sup>262</sup>. Il faudra donc suivre l'évolution de ce chiffre les prochaines années avant de pouvoir en tirer des enseignements. Les titres de séjour délivrés dans le cadre d'un regroupement familial à des citoyens européens ou de pays tiers présentent davantage de similitudes, notamment le nombre important d'enfants qui rejoignent leur(s) parent(s) (respectivement 73% et 78%).

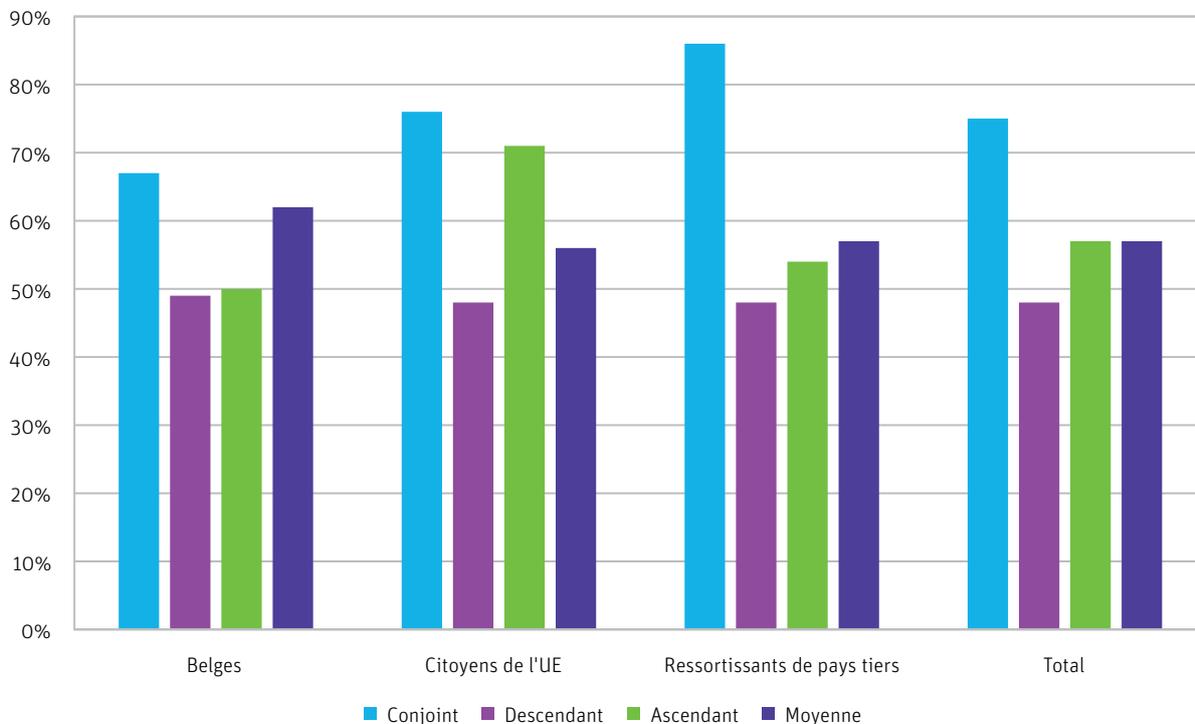
### 1.3.2. | Des parcours différents selon le sexe et l'âge

Les données fournies par l'OE montrent que le sexe et l'âge des regroupés varient selon le type de regroupement et le lien familial avec le regroupant. On note par exemple que l'on compte plus de femmes parmi les regroupés et ce, quels que soient la nationalité du regroupant et le lien de parenté entre regroupant et regroupé : en moyenne, la part de femmes parmi les regroupés est supérieure au seuil de 50% au sein de chaque groupe de nationalité pour chaque lien de parenté envisagé. Ce constat est encore plus marqué pour le regroupement familial entre conjoints : spécialement parmi les regroupements familiaux faits avec des regroupants de nationalité non belge, on ne compte pas moins de trois femmes sur quatre bénéficiaires du regroupement familial. Cette proportion est particulièrement élevée pour les regroupements faits avec des regroupants issus de pays tiers, pour lesquels la part de femmes est supérieure à 85%.

261 Cela s'explique en partie par le fait que seuls les ascendants souhaitant rejoindre un ressortissant de pays tiers mineur étranger non accompagné réfugié reconnu ou un citoyen de l'UE (non Belge) ont le droit d'obtenir un titre de séjour pour motif de regroupement familial, à l'exception des citoyens turcs qui ont la possibilité, dans des cas particuliers, de se faire rejoindre par des ascendants à charge en vertu de l'article 11 de l'accord bilatéral entre la Belgique et la Turquie relatif à l'occupation de travailleurs turcs en Belgique.

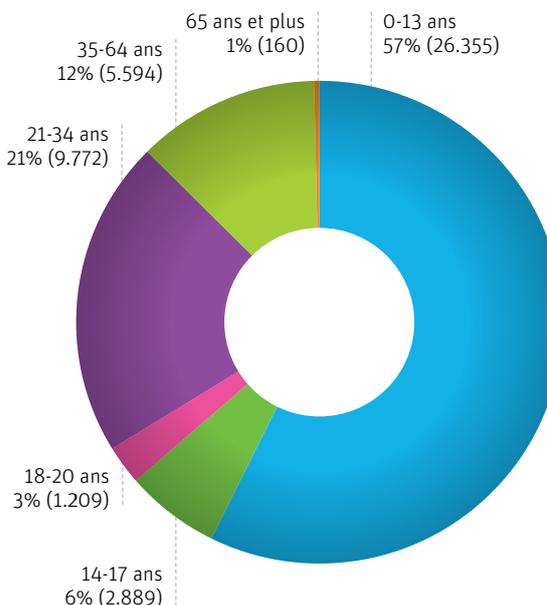
262 Voir : Focus, Chapitre 3 : *Les visas de court séjour pour visite familiale*.

Figure 34. Parts des femmes parmi les bénéficiaires de premiers titres de séjour dans le cadre du regroupement familial selon la nationalité de la personne ouvrant droit au regroupement (regroupant) et le lien de parenté entre regroupant et regroupé, 2013 (Source : OE)



Au moment de clôturer le rapport, nous ne disposons que de l'information relative aux groupes d'âge des bénéficiaires du regroupement familial sans ventilation par nationalité de la personne regroupée ou par lien de parenté entre regroupant et regroupé. La Figure 35 montre toutefois que les bénéficiaires du regroupement sont jeunes, voire même très jeunes (0-13 ans). La distribution des groupes d'âge selon le lien de parenté permettrait de présenter des analyses encore plus détaillées et, probablement, de repérer des tendances d'âge particulières.

Figure 35. Parts de premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial selon le groupe d'âge du bénéficiaire, 2013 (date de délivrance) (Source : OE)



## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | Au niveau européen

#### 2.1.1. | La Commission européenne clarifie l'application de la directive sur le regroupement familial des ressortissants de pays tiers

La Commission européenne a fourni en 2014 certaines orientations sur les modalités d'application de la directive relative au regroupement familial des ressortissants de pays tiers<sup>263</sup>. Ces lignes directrices ne sont pas en tant que telles juridiquement contraignantes mais elles rappellent certaines règles du droit de l'UE, notamment sur base de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. À ce titre, elles constituent un instrument de référence pour tous les décideurs en la matière.

#### Nécessaire souplesse dans l'application des conditions du regroupement familial

La Commission rappelle que « l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, les dérogations doivent être interprétées de manière stricte » et que « la marge d'appréciation reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci », notamment en ce qui concerne la condition de ressources<sup>264</sup>. Elle précise qu'aucune des conditions mises au regroupement familial (ressources, logement suffisant, etc.) considérée isolément ne peut automatiquement aboutir à une décision. Chaque élément doit être pris en considération à part entière. Selon la Commission, le droit européen impose aux États membres de procéder dans chaque cas à une évaluation exhaustive de tous les éléments pertinents. Elle vise par là notamment : la solidité des liens familiaux de la personne, sa durée de résidence dans l'État membre, l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine et avec l'État membre, les

conditions de vie dans le pays d'origine, l'âge des enfants concernés, la dépendance des membres de la famille, etc.<sup>265</sup>.

Par ailleurs, la Commission encourage les États membres à prendre en compte les ressources de tous les membres de la famille et pas uniquement du regroupant<sup>266</sup> et à dispenser de frais administratifs les demandes présentées par des mineurs afin de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>267</sup>. Dans des situations exceptionnelles liées à un État défaillant ou à une situation sécuritaire difficile, les États devraient accepter des documents de voyage d'urgence et éventuellement délivrer un visa à l'arrivée sur leur territoire<sup>268</sup>.

#### Recours effectif suite à un refus ou retrait de séjour en vue de rejoindre sa famille

Selon la Commission européenne, les recours contre des refus de visa ou de séjour en matière de regroupement familial doivent respecter le principe du recours effectif<sup>269</sup>. Ceci implique qu'un « contrôle juridictionnel exhaustif doit être disponible quant au fond et à la légalité des décisions » et que « les décisions peuvent être contestées non seulement en droit, mais également compte tenu des faits d'un cas d'espèce »<sup>270</sup>. Myria considère que le recours actuel en annulation et en suspension au CCE ne remplit pas les conditions du recours effectif tel qu'il est préconisé par la Commission<sup>271</sup>.

#### 2.1.2. | Jurisprudence de la Cour de justice de l'UE : la vie de famille considérée comme accessoire à la libre circulation des citoyens de l'UE

Le 12 mars 2014, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu deux arrêts concernant des membres de la famille de citoyens de l'UE.

Le droit de l'UE ne règle en principe pas le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'UE sédentaire mais uniquement des citoyens qui font usage de leur

263 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final.

264 COM(2014) 210 final, Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, pt 1, pt 4.4.

265 *Ibid.*, pt 7.4.

266 *Ibid.*, pt 4.4.

267 *Ibid.*, pt 3.1.

268 *Ibid.*, pt 5.1.

269 Art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, applicable chaque fois que les autorités mettent en œuvre le droit de l'UE.

270 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, pt 1, pt 7.5.

271 Voir focus chap. 5.3 : L'intérêt supérieur de l'enfant et son droit de vivre en famille.

liberté de circulation. Les citoyens des États membres qui pratiquent une politique de migration familiale restrictive, comme par exemple les Pays-Bas, ont donc intérêt à se déplacer au sein de l'UE avec les membres de leur famille ressortissants de pays tiers pour pouvoir bénéficier des règles du droit européen qui leur sont plus favorables. Nous approfondissons le sujet dans ce qui suit.

Dans une première affaire, la Cour s'est penchée sur une question posée par les Pays-Bas. Une citoyenne néerlandaise souhaitant faire venir son époux nigérian aux Pays-Bas sera confrontée à des conditions assez restrictives fixées par la législation migratoire néerlandaise. Mais si le couple s'installe en Belgique parce que l'épouse néerlandaise fait usage de sa liberté de circulation en tant que citoyenne de l'UE, les règles pour le regroupement familial seront celles du droit européen, plus souples que celles du droit néerlandais. C'est la raison pour laquelle de nombreux Néerlandais se trouvant dans cette situation sont venus s'installer en Belgique. S'ils souhaitent par la suite revenir aux Pays-Bas avec leur conjoint, pourront-ils continuer à bénéficier des règles plus souples ? Le droit de l'Union impose-t-il aux autorités néerlandaises d'octroyer un séjour à un ressortissant nigérian marié à une Néerlandaise après un séjour du couple en Belgique ?

La grande chambre de la CJUE répond positivement à cette question mais uniquement à condition que le citoyen de l'UE ait effectivement séjourné dans un État de l'UE pour plus de trois mois en tant que travailleur ou que non-actif bénéficiaire de ressources suffisantes avant de revenir dans son État d'origine<sup>272</sup>.

Dans ce cas, le droit à la libre circulation s'applique par analogie. L'État doit appliquer aux membres de la famille de son propre ressortissant des conditions en principe aussi favorables que celles appliquées à la famille d'un citoyen d'un autre État membre qui s'installe sur son territoire. Il s'agit d'un « droit dérivé » qui est octroyé au ressortissant de pays tiers uniquement pour protéger le droit à la libre circulation du citoyen de l'UE<sup>273</sup>. La vie de famille menée par un citoyen européen dans un autre État membre doit pouvoir être poursuivie lors de son retour dans son pays.

L'absence d'un tel droit de séjour dérivé pourrait dissuader ce citoyen de quitter son État pour aller s'installer dans un autre État de l'UE. Par conséquent, ce droit dérivé n'existe

pas lorsque le séjour dans l'État d'accueil a duré moins de trois mois puisqu'un court séjour, par exemple touristique, n'est pas de nature à développer ou consolider des liens de famille. Le citoyen de l'UE ne sera pas dissuadé de partir en vacance en l'absence de ce droit dérivé. Par exemple, un citoyen marocain séjournant en Belgique ne pourra pas obtenir un « droit dérivé » au séjour aux Pays-Bas si son conjoint néerlandais lui rend visite en Belgique uniquement les week-ends et pendant les périodes de vacances<sup>274</sup>.

Ce droit dérivé au séjour peut aussi être octroyé lorsque le citoyen de l'UE réside dans l'État dont il a la nationalité mais qu'il se rend régulièrement dans un autre État membre en tant que travailleur. L'épouse péruvienne d'un citoyen néerlandais qui travaille en Belgique peut par exemple obtenir un séjour aux Pays-Bas mais uniquement lorsque le refus de ce droit de séjour a un effet dissuasif sur la libre circulation effective de son mari en tant que travailleur<sup>275</sup>. Le fait qu'un enfant soit pris en charge par le ressortissant d'un État tiers (par exemple la belle-mère ukrainienne du Néerlandais) intervient pour déterminer si le refus de séjour est suffisamment dissuasif pour permettre la libre circulation du travailleur citoyen de l'UE<sup>276</sup>.

Par ailleurs, dans un arrêt du 18 décembre 2014, la Cour de justice rappelle que les États membres ont l'obligation de laisser entrer sur leur territoire des ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour délivré par un autre État membre en qualité de membres de la famille d'un citoyen de l'UE. L'affirmation selon laquelle de nombreux ressortissants d'États tiers recourent abusivement à des mariages fictifs ou à des cartes de séjour falsifiées ne permet pas à un État d'exiger des conditions d'entrée supplémentaires (visa) de manière générale, si aucun élément de fraude n'a pu être constatée individuellement<sup>277</sup>.

La non-application du droit de l'UE au regroupement familial avec un citoyen de l'UE résidant dans son propre pays est une forme de « discrimination à rebours », dénoncée par Myria<sup>278</sup>. Toutefois, il faut noter que le droit de vivre en famille, consacré notamment par l'article 8 de la

272 CJUE (GC), *O. et B. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 mars 2014, C-456/12. Il faut que le séjour remplisse les conditions posées par la directive 2004/38/CE.

273 Ce droit découle de l'article 21 § 1<sup>er</sup> du TFUE et non pas de la directive 2004/38/CE qui n'est, en tant que telle, pas applicable au séjour des membres de la famille des citoyens de l'UE dans le pays dont ils ont la nationalité.

274 CJUE (GC), *O. et B. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 mars 2014, C-456/12, § 59.

275 CJUE (GC), *S. et G. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 mars 2014, C-457/12.

276 CJUE (GC), *S. et G. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 mars 2014, C-457/12, § 43.

277 CJUE, *Sean Ambrose McCary*, 18 décembre 2014, C202/13.

278 Pour plus d'informations sur le regroupement familial des citoyens de l'UE n'ayant pas fait usage de leur droit à la libre circulation, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, chap. III.2.B.1.3.2 ; « Les Belges, citoyens européens de seconde zone », actes du colloque du 6 décembre 2011, organisé par le Centre, disponible sur : [www.diversite.be/les-belges-citoyens-europeens-de-seconde-zone](http://www.diversite.be/les-belges-citoyens-europeens-de-seconde-zone).

Convention européenne des droits de l'homme, s'applique également dans cette situation.

### 2.1.3. | L'importance des garanties procédurales dans le droit à la vie familiale selon la Cour européenne des droits de l'homme

Le 10 juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu trois arrêts concernant le droit à la vie familiale de migrants<sup>279</sup>. Elle rappelle un principe de base : la Convention européenne des droits de l'homme (l'article 8 garantissant le droit à la vie familiale) n'oblige un État ni à respecter le choix des migrants de leur pays de résidence, ni à permettre le regroupement familial sur son territoire.

**Pour garantir le respect du droit à la vie familiale, les États doivent assurer la souplesse, la célérité et l'effectivité du processus décisionnel du regroupement familial.**

Elle souligne cependant que, pour garantir le respect du droit à la vie familiale, les États doivent assurer la souplesse, la célérité et l'effectivité du processus décisionnel du regroupement familial. Dans les trois affaires, la Cour décide que les exigences des autorités françaises étaient disproportionnées, n'ont pas suffisamment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>280</sup>, et ont provoqué de nombreuses difficultés chez les personnes, certaines ayant déjà vécu des expériences traumatiques. La Cour critique également le long délai entre l'introduction d'une première demande et la décision finale : trois ans et demi, quatre et cinq ans. Ces délais ont été jugés excessifs vu les circonstances.

Dans deux affaires, la Cour souligne que les États ont l'obligation de tenir compte de la situation spécifique des réfugiés reconnus qui sont séparés de leur famille en raison de craintes fondées de persécution et non d'un choix librement consenti. Pour ces réfugiés, l'État doit mettre en œuvre une procédure de regroupement familial prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé leur vie familiale et qui ont conduit à leur reconnaître le statut de réfugié.

279 Cour eur. D.H., *Tanda-Muzinga c. France*, 10 juillet 2014, no 2260/10 ; *Mugenzi c. France*, 10 juillet 2014, no 52701/09 ; *Senigo Longue c. France*, 10 juillet 2014, n°19113/09.

280 Voir focus chap. 5.3 : L'intérêt supérieur de l'enfant et son droit de vivre en famille.

La Cour pointe notamment le fait que les autorités aient remis en cause le lien de filiation (suite à un examen médical sommaire de la cavité buccale sans radiographie remettant en cause la minorité d'un enfant dans un cas<sup>281</sup> et à un acte de naissance considéré comme faux dans un autre<sup>282</sup>), sans suffisamment tenir compte des autres preuves du lien familial, notamment celles déjà fournies dans le cadre de la procédure d'asile.

Les juges européens épinglent le comportement de l'administration qui, dans une de ces affaires, a rendu des décisions de refus sans informer les personnes concernées. Les critiques portent aussi sur les instances de recours (qui soit n'ont rendu aucune décision suite à un recours, soit ont statué sans attendre le résultat de démarches effectuées dans le pays d'origine pour confirmer le lien de filiation alors qu'elles en avaient connaissance).

Dans la troisième affaire, la Cour estime que le rejet des demandes de visa ne laissait à la personne que le choix d'abandonner son statut acquis en France ou de renoncer à la compagnie de ses enfants, restés isolés dans son pays d'origine, et qu'un tel choix peut violer son droit à la vie familiale<sup>283</sup>.

## 2.2. | Au niveau belge

### 2.2.1. | Regroupement familial des parents d'enfants mineurs citoyens de l'UE et d'autres membres de famille de citoyens de l'UE

La loi sur les étrangers précise depuis 2014<sup>284</sup> les conditions d'obtention d'un séjour pour le ressortissant de pays tiers qui est le parent d'un enfant mineur citoyen de l'UE :

- avoir effectivement la garde de l'enfant ;
- l'enfant doit être à sa charge et être inscrit en tant que citoyen de l'UE économiquement non-actif ;
- avoir des ressources suffisantes et ;
- avoir une assurance-maladie<sup>285</sup>.

281 Cour eur. D.H., *Mugenzi c. France*, 10 juillet 2014, § 58-62.

282 Cour eur. D.H., *Tanda-Muzinga c. France*, 10 juillet 2014, § 77-82.

283 Cour eur. D.H., *Senigo Longue c. France*, 10 juillet 2014, n°19113/09, § 67.

284 Loi du 19 mars 2014 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*MB*, 5 mai 2014). Seuls certains aspects liés au regroupement familial sont abordés ici.

285 Art. 40bis, § 2, 5° de la loi du 15 décembre 1980. Le Centre avait plaidé pour cette clarification, voir *Rapport annuel Migration 2012*, chap. III.2.C).

Par ailleurs, la loi ouvre également une procédure de regroupement familial à trois catégories de membres de la famille de citoyen de l'UE qui en étaient jusqu'à présent exclus :

- le partenaire avec lequel le citoyen de l'UE a « une relation durable dûment attestée » qui peut être prouvée par « tout moyen approprié », mais qui n'a pas fait l'objet d'un partenariat enregistré conformément à une loi ;
- les « membres de la famille » au sens large qui « sont à charge ou font partie du ménage » du citoyen de l'UE ;
- les « membres de la famille » au sens large dont le citoyen de l'UE doit impérativement et personnellement s'occuper en raison de graves problèmes de santé<sup>286</sup>.

La loi intègre enfin quelques précisions et garanties imposées de longue date par le droit européen, notamment concernant les modes de preuve du lien familial lors de l'entrée sur le territoire et la notion de charge déraisonnable pour le système d'aide sociale qui peut entraîner un retrait du séjour du citoyen de l'UE<sup>287</sup>.

Myria se réjouit de cet élargissement du regroupement familial, encouragé par le droit de l'UE<sup>288</sup> et des garanties procédurales étendues, notamment un recours suspensif en cas de refus<sup>289</sup>. Toutefois, ceci ne concerne pas les membres de la famille élargie des Belges, une nouvelle fois traités de manière plus défavorable que les citoyens de l'UE<sup>290</sup>. Par ailleurs, il faut noter que certaines obligations prévues par le droit de l'UE ne sont toujours pas correctement intégrées en droit belge, comme l'obligation d'évaluer la proportionnalité du retrait de séjour d'un citoyen de l'UE en cas de fraude<sup>291</sup>.

## 2.2.2. | Le Code consulaire offre de nouvelles possibilités d'enquêtes

Le 15 juin 2014, le Code consulaire, qui règle les compétences des postes consulaires belges à l'étranger, est entré en vigueur<sup>292</sup>. Parmi les nombreuses modifications qu'il introduit, ce Code met fin à la possibilité de conclure un mariage dans un poste diplomatique mais permet désormais d'enregistrer une reconnaissance d'enfant belge par un père étranger (acte auparavant réservé aux pères belges).

En outre, le Code offre désormais une base légale à la délivrance de certificats de non-empêchement à mariage (d'où il ressort qu'aucune objection légale n'existe selon le droit belge à l'égard du mariage, si l'autorité étrangère exige la production de ce certificat)<sup>293</sup> et aux enquêtes menées par les consulats concernant l'authenticité d'une décision judiciaire ou d'un acte authentique étranger<sup>294</sup>, notamment les preuves de liens familiaux présentées à l'appui de la demande de visa de regroupement familial. Les frais éventuels de cette enquête sont à la charge des personnes concernées par le document ou qui le déposent, si l'enquête démontre que celui-ci est faux, qu'il n'est pas conforme à la législation locale ou qu'il n'est pas authentique en ce qui concerne son contenu.

Vu le mauvais fonctionnement des services de l'État civil dans de nombreux pays d'origine de migrants, il arrive que certains actes administratifs ou judiciaires étrangers contiennent des erreurs qui ne remettent pas fondamentalement en cause le droit au regroupement familial (par exemple une divergence d'orthographe d'un nom, d'un prénom ou d'une date de naissance). Il faut souligner que, pour respecter le droit à la vie familiale, ces enquêtes ne devraient pas être systématiques et que les frais ne devraient pas être réclamés lorsque l'inauthenticité du contenu d'un acte étranger ne remet pas en cause le droit des personnes à vivre en famille. À ce sujet, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment considéré que des vérifications tatillonnes effectuées par l'ambassade sur des preuves de filiation, qui ont entraîné une séparation de quatre ans entre parents et enfants, avaient violé le droit à la vie familiale<sup>295</sup>.

**Ces enquêtes ne devraient pas être systématiques et les frais ne devraient pas être réclamés lorsque l'inauthenticité du contenu d'un acte étranger ne remet pas en cause le droit des personnes à vivre en famille.**

286 Nouveaux art. 47/1 et 47/3 de la loi du 15 décembre 1980.

287 Nouveaux art. 41, 42bis, § 1<sup>er</sup> dernier al., 42ter, § 1<sup>er</sup> al. 2, 42quater, § 1<sup>er</sup>, al. 2. de la loi du 15 décembre 1980 ; voir aussi chap. 6, Migration économique.

288 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, art. 3 § 2 ; CJUE, Rahman, 5 septembre 2012, C-83/11.

289 CCE n° 130.817 du 3 octobre 2014.

290 « Les Belges, citoyens européens de seconde zone », actes du colloque du 6 décembre 2011 organisé par le Centre, disponible sur : [www.diversite.be/les-belges-citoyens-europeens-de-seconde-zone](http://www.diversite.be/les-belges-citoyens-europeens-de-seconde-zone) ; voir aussi, *Rapport annuel Migration 2013*, chap. III.2.B.2.2.

291 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, « Wijziging Verblijfswet voor EU-burger en familie, langdurig ingezetene, en varia », 13 mai 2014 [www.kruispuntmi.be/nieuws/wijziging-verblijfswet-voor-eu-burger-en-familie-langdurig-ingezetene-en-varia](http://www.kruispuntmi.be/nieuws/wijziging-verblijfswet-voor-eu-burger-en-familie-langdurig-ingezetene-en-varia). L'article 47septies de la loi du 15 décembre 1980 n'intègre pas explicitement les garanties prévues par les articles 27 et 28 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

292 A.R. du 19 avril 2014 fixant la date de l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire (MB, 30 avril 2014).

293 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. III.2.B.2.1.1.

294 Art. 34 et 69 de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire.

295 Cour eur. D.H., *Senigo Longue c. France*, 10 juillet 2014, n°19113/09.

### 2.2.3. | Quelles allocations sont prises en compte pour l'octroi du regroupement familial ?

Le regroupement familial avec les ressortissants de pays tiers ou les Belges est, en règle générale, soumis à la condition que le regroupant dispose de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants. L'évaluation de ces moyens de subsistance « ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, ni de l'aide sociale financière et des allocations familiales »<sup>296</sup>. Cette formulation est susceptible d'interprétations diverses. Faut-il exclure du calcul tous les régimes d'assistance complémentaires ou bien uniquement ceux qui sont explicitement énumérés par la loi ?

La garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) et les allocations pour personnes handicapées ne sont pas explicitement exclues par la loi mais font partie d'un régime d'assistance complémentaire<sup>297</sup>. En pratique, l'administration exclut la GRAPA du calcul des ressources suffisantes. La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers semble partagée sur ce point : un arrêt considère qu'elle doit être prise en compte pour calculer si les ressources du regroupant sont suffisantes parce qu'elle ne figure pas dans la liste du texte légal<sup>298</sup> alors que d'autres arrêts l'excluent du calcul en tant que régime complémentaire<sup>299</sup>, et au nom de l'objectif visé, à savoir que le regroupé ne devienne pas une charge pour le système d'aide sociale belge.

La question se complique encore parce qu'il semble que l'Office des étrangers tienne compte des allocations fédérales pour personnes handicapées dans le calcul des ressources suffisantes, à condition que le seuil de 120% du revenu d'intégration soit atteint ou que la personne puisse éviter de devenir une charge de l'aide sociale avec

de moindres revenus<sup>300</sup>. Myria rappelle que le fait de ne pas prendre en compte tous les revenus perçus par les personnes handicapées, y compris l'aide sociale, enfreint les principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées<sup>301</sup>.

La Commission européenne a pris position dans ce dossier et recommande de prendre en compte les ressources du regroupé, pas uniquement celles de l'étranger handicapé<sup>302</sup>. Myria s'associe pleinement à cette recommandation et considère qu'un raisonnement similaire peut s'appliquer aux personnes incapables de travailler en raison de leur âge ou de leur situation de santé hors handicap. Exclure la GRAPA pour le calcul des revenus suffisants est dès lors regrettable et pourrait violer le principe d'interdiction de la discrimination sur base de l'âge<sup>303</sup>.



## FOCUS : L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT ET SON DROIT DE VIVRE EN FAMILLE

### 3.1. | Introduction

L'intérêt supérieur des enfants doit être systématiquement pris en compte de manière primordiale par tous les acteurs qui interviennent dans les procédures de séjour

296 Art. 10 § 5, al. 2, 2° et art. 40ter, al. 2, 2° de la loi du 15 décembre 1980.

297 D. COEURNELLE (coord.), *Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la sécurité sociale*, brochure du SPF sécurité sociale, janvier 2014, p. 7.

298 CCE n°123.609 du 7 mai 2014. Un recours en cassation au Conseil d'État est pendant contre cette décision (KRUIPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, « IGO niet aanvaard als bestaansmiddelen voor gezinshereniging, uitkering wegens handicap wel? », 3 septembre 2014, disponible sur : [www.kruispuntmi.be/nieuws/igo-niet-aanvaard-als-bestaansmiddelen-voor-gezinshereniging-uitkering-wegens-handicap-wel](http://www.kruispuntmi.be/nieuws/igo-niet-aanvaard-als-bestaansmiddelen-voor-gezinshereniging-uitkering-wegens-handicap-wel)).

299 CCE n° 125.604 du 13 juin 2014, point 2.2.3.1 ; CCE n° 122.956 du 24 avril 2014, point 3.2.1 (qui se réfère à l'ordonnance n° 9227 du Conseil d'État du 20 novembre 2012).

300 KRUIPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, « IGO niet aanvaard als bestaansmiddelen voor gezinshereniging, uitkering wegens handicap wel? », 3 septembre 2014, disponible sur : [www.kruispuntmi.be/nieuws/igo-niet-aanvaard-als-bestaansmiddelen-voor-gezinshereniging-uitkering-wegens-handicap-wel](http://www.kruispuntmi.be/nieuws/igo-niet-aanvaard-als-bestaansmiddelen-voor-gezinshereniging-uitkering-wegens-handicap-wel).

301 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap.III.2.B.2.2. Encadré 12 ; G. GASPART, « La condition de ressources et le regroupement familial. Analyse de la conformité de la législation belge au regard des principes de proportionnalité et d'égalité », *RDE*, n° 178, 2013, pp. 779-783, et les références citées.

302 COM(2014) 210 final, Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, pt 4.4.

303 La discrimination sur base de l'âge est explicitement interdite par l'art. 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et implicitement par les art. 8 et 14 de la CEDH (Cour eur. D.H., *Schwizgebel c. Suisse*, 10 juin 2010, § 74).

visant à réunir des enfants et leur famille (fonctionnaires des postes diplomatiques et de l'Office des étrangers), y compris les instances de recours. Cette obligation découle de plusieurs conventions internationales et du droit de l'UE qui s'imposent à la Belgique. Ceci implique que, pour chaque demande ou retrait de séjour, l'impact d'une décision soit évalué concrètement au regard de l'intérêt des enfants (âge, scolarité, degré de dépendance par rapport aux parents, attaches sociales, situation dans

le pays d'origine, etc.) et qu'une mise en balance rigoureuse soit effectuée entre cet intérêt et les motifs de politique migratoire avant toute décision<sup>304</sup>.

Dans le Code de l'immigration que le gouvernement souhaite élaborer<sup>305</sup>, Myria recommande de prévoir une disposition transversale qui oblige tant l'administration que les juridictions de prendre en

considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures qui le concernent et à entendre le point de vue des enfants (en tenant compte de leurs capacités de discernement) et en tenir compte de manière appropriée.

**Myria recommande de prévoir une disposition transversale qui oblige tant l'administration que les juridictions de prendre en considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures.**

### 3.2. | 25 ans de Convention relative aux droits de l'enfant et nouveau mécanisme de contrôle

En ratifiant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989<sup>306</sup> (CIDE), la Belgique s'est engagée à faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions le concernant<sup>307</sup>. Elle doit également veiller « à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré », sauf si cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>308</sup>. Les

autorités belges se sont également obligées à considérer les demandes de séjour introduites par un enfant ou ses parents en vue de réunification familiale « dans un esprit positif, avec humanité et diligence »<sup>309</sup>. Enfin, il convient de donner à l'enfant « la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant »<sup>310</sup>.

Saisis de recours dans ce genre de situations, le Conseil d'État (CE) et le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) ont jugé à plusieurs reprises que la majorité des articles de la CIDE créent des obligations à charge des États mais ne seraient pas « suffisamment précis et complets » pour pouvoir être invoqués par les particuliers qui ne peuvent en tirer, directement, aucun droit<sup>311</sup>.

Depuis le 30 août 2014, les enfants qui s'estiment victimes de violations de leurs droits inscrits dans la Convention de 1989 peuvent communiquer des plaintes au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>312</sup>. Ce nouveau mécanisme de recours international ne peut être activé qu'après avoir formulé des plaintes similaires devant les juridictions belges sans succès. Myria se félicite de cette avancée. On peut espérer que ce nouveau mécanisme de contrôle amènera les autorités et les juges belges à appliquer pleinement les dispositions de la CIDE.

### 3.3. | La nécessaire prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans les procédures de regroupement familial

Il ressort de la jurisprudence européenne et belge en 2014 que l'intérêt des enfants et leur droit de vivre en famille doivent être pris en compte, quelle que soit l'effet reconnu à la CIDE.

304 Le Centre a déjà eu l'occasion de souligner l'obligation d'examen individuel rigoureux et de mise en balance des intérêts, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, chap. III.2.B.2.1.

305 Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 151.

306 Convention internationale relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989, ratifiée par la loi belge du 25 novembre 1991 (*MB*, 17 janvier 1992).

307 Art. 3 § 1<sup>er</sup> de la Convention relative aux droits de l'enfant. Cette obligation découle également de l'article 22bis de la Constitution.

308 Art. 9 § 1<sup>er</sup> de la Convention relative aux droits de l'enfant.

309 Art. 10 § 1<sup>er</sup> de la Convention relative aux droits de l'enfant.

310 Art. 12 § 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

311 Voir : CE n° 196.388 du 25 septembre 2009 (concernant notamment les articles 3 et 9); CE n° 219.380 du 16 mai 2012 (concernant l'article 2); CCE n° 126.353 du 26 juin 2014, point 3.14; CCE n° 126.437 du 27 juin 2014, point 4.1; CCE n° 127.563 du 29 juillet 2014.

312 Loi du 21 février 2014 portant assentiment au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, adopté à New York le 19 décembre 2011 (*MB*, 20 août 2014). Ce Protocole a également été ratifié par les entités fédérées.

### 3.3.1. | La Cour européenne des droits de l'homme

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il faut mettre en balance la situation particulière des personnes concernées et l'intérêt général pour déterminer si l'État a ou non l'obligation d'admettre sur son territoire des proches de personnes qui y résident. Il faut notamment examiner s'il y a effectivement entrave à la vie familiale, l'étendue des attaches dans l'État d'accueil et le pays d'origine, s'il y a des obstacles insurmontables pour vivre dans le pays d'origine et des éléments touchant au contrôle de l'immigration ou à l'ordre public<sup>313</sup>.

Lorsque les individus concernés savaient que la situation de séjour de l'un d'entre eux était irrégulière ou précaire au moment de fonder une famille, ce n'est en principe que dans des circonstances exceptionnelles que l'éloignement de ce membre de la famille viole le droit à la vie familiale<sup>314</sup>.

Dans l'examen d'une demande de séjour, les autorités doivent « tenir dûment compte de la situation de tous les membres de la famille »<sup>315</sup> et pas uniquement de celui ou ceux qui ont formellement introduit la demande.

Le 3 octobre 2014, la Cour a considéré que « pour accorder à l'intérêt supérieur des enfants qui sont directement concernés une protection effective et un poids suffisant, les organes décisionnels nationaux doivent en principe examiner et apprécier les éléments touchant à la commodité, à la faisabilité et à la proportionnalité d'un éventuel éloignement de leur père ou mère ressortissants d'un pays tiers »<sup>316</sup>. Les Pays-Bas pouvaient-ils refuser un titre de séjour à Mme Jeunesse, Surinamaïse présente irrégulièrement sur le territoire depuis 1997, épouse d'un ressortissant néerlandais et mère de trois enfants également de nationalité néerlandaise ? Non, dit la Cour qui considère que les autorités néerlandaises devaient lui délivrer un titre de séjour et ce pour plusieurs facteurs qui se cumulent, notamment :

- l'intérêt des enfants à ce qu'on n'oblige pas leur mère à quitter les Pays-Bas alors qu'elle s'occupe d'eux à titre principal, le père travaillant à temps plein à horaires décalés et donc absent du foyer certains soirs ;
- l'absence totale de lien entre les trois enfants et le

Surinam où ils ne sont jamais allés (même si on y parle néerlandais) ;

- la nationalité néerlandaise de tous les membres de la famille hormis Mme Jeunesse (qui a perdu sa nationalité néerlandaise suite à l'accession du Surinam à l'indépendance) ;
- l'obligation de cohabitation entre époux prévue par le code civil néerlandais jusqu'en 2011 ;
- l'absence d'expulsion forcée depuis 1997 alors que les autorités connaissaient l'adresse de Mme Jeunesse<sup>317</sup>.

Par le passé, la Cour avait déjà souligné que les États doivent examiner « rapidement, attentivement et avec une diligence particulière » les procédures de visa, sans lesquelles il est impossible pour des enfants mineurs de rejoindre leur mère. Cette procédure doit tenir compte de l'intérêt supérieur des enfants et de la CIDE qui préconise que les demandes de regroupement familial soient examinées avec souplesse et humanité<sup>318</sup>.

En l'espèce, les autorités françaises avaient refusé le visa sans que les personnes concernées ne puissent en comprendre précisément la raison. En réalité, le consulat avait estimé que les actes de naissance des enfants n'étaient pas authentiques parce que les données d'identification qui y figuraient étaient en contradiction avec les informations provenant d'un hôpital, interrogé spécialement pour la cause. Pour prouver le lien de filiation, leur mère, Mme Senigo Longue, a obtenu des jugements reconstituant les actes de naissance auprès des juridictions camerounaises ainsi qu'un résultat de test ADN positif. Mais ces éléments n'ont pas été pris en compte par les instances de recours, obligeant la mère à vivre séparée de ses enfants pendant plus de quatre ans, dans une « situation angoissante et apparemment sans issue »<sup>319</sup>. Une décision de refus de visa qui ne laisse à une mère que le choix d'abandonner son statut acquis en France ou de renoncer à la compagnie de ses enfants, restés isolés au Cameroun, peut violer son droit à la vie familiale. Les visas ont finalement été délivrés après l'introduction d'un recours devant les juges européens.

Toutefois, selon la Cour, l'accumulation et la prolongation des difficultés auxquelles Mme Senigo Longue s'est heurtée au cours de la procédure ne lui a pas permis de faire valoir son droit de vivre avec ses enfants, dont la situation méritait une plus grande prise en considération. C'est donc non pas en raison d'un refus de visa, mais d'une procédure irrespectueuse des intérêts des enfants, qui n'a pas présenté « les garanties de souplesse, de célérité et

313 Cour eur. D.H. [GC], *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2014, n°12738/10, § 107.

314 Cour eur. D.H. [GC], *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2014, n°12738/10, § 108.

315 Cour eur. D.H. [GC], *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2014, n°12738/10, § 117.

316 Cour eur. D.H. [GC], *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2014, n°12738/10, § 109.

317 Cour eur. D.H. [GC], *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2014, n°12738/10, § 113-122.

318 CEDH, *Senigo Longue et autres c. France*, 10 juillet 2014, § 67.

319 CEDH, *Senigo Longue et autres c. France*, 10 juillet 2014, § 74.

d'effectivité requise », que la Cour considère que la France a violé leur droit à la vie familiale<sup>320</sup>.

### 3.3.2. | Le droit de l'Union européenne

Lorsque les autorités belges mènent des procédures de regroupement familial concernant des regroupant ressortissants de pays tiers<sup>321</sup>, des citoyens de l'UE ou des Belges ayant exercé leur droit à la libre circulation<sup>322</sup>, elles mettent en œuvre le droit de l'Union européenne. Par conséquent, elles doivent aussi tenir compte de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE selon lequel « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » dans tous les actes relatifs aux enfants et « tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt »<sup>323</sup>.

Selon la Cour de justice de l'UE, les États membres doivent « procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de tous les intérêts en jeu, en tenant particulièrement compte de ceux des enfants concernés ».

**L'État membre qui examine une demande doit « veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré », sauf si « l'intérêt supérieur de l'enfant exige cette séparation ».**

Ils doivent donc examiner les demandes de regroupement familial « dans l'intérêt des enfants concernés et dans le souci de favoriser la vie familiale »<sup>324</sup>.

La Commission européenne considère que les demandes de regroupement familial doivent

être examinées à la lumière de la CIDE. L'État membre qui examine une demande doit « veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré », sauf si « l'intérêt supérieur de l'enfant exige cette séparation conformément à la législation et aux procédures établies » sur base d'une décision « motivée afin de garantir un contrôle juridictionnel effectif »<sup>325</sup>.

320 CEDH, *Senigo Longue et autres c. France*, 10 juillet 2014, § 74.

321 L'art. 5 § 5 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial prévoit que « les États veillent à prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur ». Cette directive est transposée par les art. 12bis § 7 et art. 10ter § 2, dernier al. de la loi sur les étrangers.

322 Art. 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

323 Art. 24 §§ 2-3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

324 CJUE, O. et S., 6 décembre 2012, C-356/11 et C-357/11, pts 80 et 81. Ce constat est basé sur la directive 2003/86 précitée et aussi sur les articles 7 (droit à la vie familiale) et 24 de la Charte des droits fondamentaux. Il est donc applicable à toutes les demandes où le droit de l'UE est mis en œuvre et pas uniquement aux procédures concernant les ressortissants de pays tiers explicitement visés par cette directive.

325 COM(2014) 210 final, Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, pt 7.2.

Dans les procédures concernant des membres de la famille de bénéficiaires de la protection internationale, « les États membres doivent procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de tous les intérêts en jeu dans chaque situation (...). Aucun élément considéré isolément ne peut automatiquement aboutir à une décision; chaque élément doit être pris en considération uniquement comme l'un des éléments pertinents », selon la Commission<sup>326</sup>.

### 3.3.3. | Le Conseil du contentieux des étrangers

De son côté, le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le CCE) a considéré que l'Office des étrangers n'avait pas suffisamment pris en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans certaines décisions concernant la vie familiale en 2014 et en a déduit une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans une affaire, l'OE a retiré le séjour à une mère regroupée au motif qu'elle percevait l'aide du CPAS alors que son époux purgeait une peine à domicile avec un bracelet électronique et ne pouvait pas quitter la Belgique avant la fin de sa peine. Selon le CCE, l'OE manque à ses obligations quand il considère qu'« il n'est pas porté atteinte à l'intérêt des enfants dont la cellule familiale pourra être reconstituée hors de Belgique » alors que ni la décision, ni le dossier ne contiennent le moindre élément relatif à la vie familiale des enfants, de la mère et du père en Belgique<sup>327</sup>.

Dans une autre affaire, l'OE avait retiré le séjour permanent d'une Roumaine et de tous les membres de sa famille, présents en Belgique depuis cinq ans, parce qu'elle avait obtenu le séjour sur base d'une situation frauduleuse. Selon l'OE, sa décision ne portait pas atteinte à la vie familiale des enfants puisqu'ils pouvaient reconstituer leur vie familiale avec leurs parents en Roumanie, pays où ils avaient habités ensemble auparavant. Le CCE annule cette décision parce que l'OE aurait dû, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, effectuer, avant de prendre sa décision, une mise en balance concrète entre l'intérêt de l'État et celui des enfants scolarisés en Belgique en fonction de leur capacité d'adaptation en cas de retour en Roumanie<sup>328</sup>.

326 Ibid., pt 6.1.

327 CCE n° 117.967 du 30 janvier 2014, pt 4.3.2 (violation de l'art. 8 de la CEDH).

328 CCE n° 126.119 du 23 juin 2014, pt 2.3 (violation de l'art. 8 de la CEDH).

Ces deux arrêts, parmi d'autres<sup>329</sup>, mettent en évidence l'obligation pour l'OE d'examiner rigoureusement tous les éléments familiaux, y compris l'intérêt de l'enfant, et de mettre en balance les intérêts sous l'angle du droit de vivre en famille selon l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Toutefois, il faut regretter que d'autres arrêts du CCE refusent d'annuler des décisions de refus de séjour de l'OE qui ne contiennent aucune explication satisfaisante sur la poursuite de la vie familiale et sur l'intérêt de l'enfant. Ainsi, le CCE valide une décision de refus de séjour pour défaut de moyens de subsistance et preuves insuffisantes du partenariat durable, sans évaluer les conséquences du refus sur le couple belgo-nigérian et leur enfant en cas d'éloignement vers le Nigéria<sup>330</sup>. Dans une autre affaire, le CCE a refusé de suspendre un ordre de quitter le territoire au père de deux enfants installés en Belgique parce qu'il avait été condamné pour infraction à la loi sur les stupéfiants six ans auparavant alors que l'OE n'avait pas examiné concrètement les conséquences sur la vie familiale avec l'épouse et les deux enfants bénéficiant d'un séjour à durée illimitée en Belgique<sup>331</sup>. Cette jurisprudence va à l'encontre du principe de proportionnalité, notamment défendu par le Délégué général aux droits de l'enfant et le *Kinderrechtencommissaris*. Celui-ci plaide également, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>332</sup>, pour que les enfants ne soient pas victimes des fraudes éventuellement commises par leurs parents<sup>333</sup>, une recommandation à laquelle Myria s'associe.

Par ailleurs, Myria observe que la nature limitée du contrôle des juges lié au recours en annulation peut être un obstacle à une prise en compte correcte de l'intérêt supérieur de l'enfant. En effet, dans ce recours, les juges

évaluent la légalité de la décision de l'administration au moment où celle-ci a été prise, ce qui exclut la prise en compte d'éléments nouveaux intervenus depuis l'introduction du recours<sup>334</sup>. Or, le délai de traitement des recours peut être long. Dans une affaire où un enfant était né dans l'intervalle, le CCE a refusé d'examiner l'intérêt

**Myria considère qu'un recours de plein contentieux permettrait de mieux assurer la nécessaire prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans ces procédures.**

supérieur de cet enfant parce que celui-ci n'était pas encore né au moment où l'administration avait pris sa décision<sup>335</sup>. Cet exemple montre que les recours disponibles contre un refus de visa ou un retrait de séjour basé sur le regroupement familial ne respectent pas actuellement la notion de recours effectif selon le droit européen et l'obligatoire prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures. Myria considère qu'un recours de plein contentieux serait à même de combler ces lacunes et permettrait également de mieux assurer la nécessaire prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans ces procédures<sup>336</sup>.

### 3.4. | Conclusion

Myria constate que les décisions de refus de visa ou de retrait de séjour prises par l'Office des étrangers en matière de regroupement familial ne contiennent pas systématiquement de motivation concernant l'intérêt supérieur des enfants. L'administration se borne souvent à relever qu'une ou plusieurs conditions légales ne sont pas ou plus remplies (par exemple l'absence de ressources suffisantes ou de document officiel prouvant le lien de filiation), sans examiner concrètement les conséquences du refus ou du retrait de séjour sur la situation des enfants concernés<sup>337</sup>, y compris lorsqu'il s'agit de membres de la famille de réfugiés reconnus<sup>338</sup>.

Pourtant, quel que soit le cadre posé par la loi nationale dans des procédures administratives et juridictionnelles liées au séjour qui ont un impact sur la vie familiale, il convient d'appliquer pleinement les règles internationales, européennes et constitutionnelles et de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant de manière primordiale (voir check list intérêt de l'enfant en annexe). C'est la raison pour laquelle Myria considère que le Code de l'immigration en préparation devrait reprendre et préciser cette obligation.

329 Voir par exemple : CCE n° 121.980 du 31 mars 2014 ; CCE n° 123.190 du 29 avril 2014.

330 CCE n°125.431 du 11 juin 2014.

331 CCE n° 125.425 du 10 juin 2014.

332 CEDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, § 84.

333 KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, *Beleidsnota Asiel en migratie : vanuit kinderrechten bekeken*, 8 janvier 2015, pp. 3-4.

334 Voir chap. 10.2.2 Un recours effectif dans le contentieux belge en matière d'asile et de migration

335 CCE n° 125.431 du 11 juin 2014, pt 2.6.

336 Le Centre défendait déjà cette position lors de la réforme ayant mis en place le Conseil du contentieux des étrangers, (voir Doc. Parl. Chambre, session 2005-2006, n° 2478/8, p. 215).

337 Voir par exemple : CCE n° 118.470 du 6 février 2014, pt n° 1.3.

338 Voir par exemple : décision de l'OE du 17 septembre 2013, citée dans CCE n° 118.470 du 6 février 2014.

A photograph of a man and a woman standing on a cobblestone path, holding hands. They are silhouetted against the bright sun, which is low in the sky, creating long shadows on the ground. The man is on the left, wearing a dark t-shirt and light-colored pants. The woman is on the right, wearing a light-colored t-shirt and dark pants. The path is made of rectangular cobblestones.

## Chapitre 6

# Libre circulation et migration économique

La libre circulation des citoyens de l'UE et la migration des citoyens de pays tiers pour raisons économiques sont régies par différents régimes de séjour. Les chiffres sur les titres de séjour et les nationalités quant à eux donnent des informations pertinentes. Le permis de travail B est aussi un indicateur intéressant de la migration liée au travail. Pourtant, l'enregistrement administratif ne permet pas de tirer de conclusions univoques sur l'activité économique réelle. En ce qui concerne les indépendants, les chiffres pour les Roumains et les Bulgares montrent un changement de tendance par rapport aux années précédentes. Dans ce contexte, le nombre de personnes détachées apparaît comme significatif.

Dans le même temps, de plus en plus de citoyens de l'UE se voient retirer leur séjour parce qu'ils constituent une charge déraisonnable pour le système d'aides sociales. En outre, les contrôles systématiques et les retraits automatiques de titres de séjour posent question et semblent fortement en décalage avec la volonté de l'UE de soutenir la libre circulation par une directive spécifique (2014/54).

# 1. CHIFFRES

Nous présentons ici la question complexe des migrations économiques et de la libre circulation sous plusieurs angles afin d'en montrer les différentes formes. Nous aborderons successivement :

- 1) Les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons liées à une activité rémunérée ;
- 2) Les permis de travail ;
- 3) Les cartes professionnelles ;
- 4) Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) ;
- 5) Les détachements de travailleurs ;
- 6) Les statuts diplomatiques et consulaires.

L'objectif est de donner une indication sur l'occupation de *certain*s travailleurs étrangers. Les sources disponibles à l'heure actuelle ne donnent pas une vue exhaustive des migrations économiques et de la libre circulation. Ce n'est pas possible d'abord parce que certains travailleurs étrangers n'ont pas besoin d'autorisation pour travailler (les citoyens de l'UE n'ont, par exemple, pas besoin de permis de travail ou de carte professionnelle) et ensuite car certains travailleurs ne doivent pas être enregistrés (comme cela peut être le cas des travailleurs frontaliers) ou ne le sont pas, de par la nature de leur travail (les travailleurs non-déclarés). Enfin, il faut garder à l'esprit que les chiffres présentés ici sont le résultat d'une activité administrative, c'est-à-dire des décisions qui ont été prises (par exemple des décisions de délivrer un permis de travail ou un titre de séjour) et des déclarations qui ont été faites (par exemple des détachements). Ces décisions et déclarations ne permettent pas de tirer de conclusion concernant l'activité économique effective sous-jacente.

S'il est encore difficile d'évaluer les flux des migrations économiques et de la libre circulation, il est par contre aujourd'hui aisé de connaître le taux d'emploi, les secteurs d'activité, etc. des étrangers présents sur le territoire (stock) et dont l'activité est enregistrée dans la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS). Ces données sont aujourd'hui directement disponibles en ligne via le Datawarehouse<sup>339</sup> de la BCSS et sont présentées dans le Monitoring socio-économique<sup>340</sup> du SPF Emploi et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances. L'étude Careers analyse quant à elle l'entrée progressive des

demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus sur le marché du travail<sup>341</sup>.

## 1.1. | Les titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers pour des raisons liées à des activités rémunérées

Les données sur la délivrance des titres de séjour aux ressortissants des pays tiers sont produites par l'Office des étrangers (OE) et publiées sur le site d'Eurostat<sup>342</sup>. Malheureusement, ces chiffres sur les premiers titres de séjour sont uniquement disponibles pour les citoyens non-UE. Nous ne pouvons donc pas analyser les chiffres des migrations pour les citoyens de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation par motif, alors qu'ils sont pourtant plus importants que l'immigration de ressortissants de pays tiers vers la Belgique. Myria espère que les chiffres concernant le premier titre de séjour qui a été délivré (par motif) aux citoyens de l'UE seront mis à disposition à court terme.

Ces statistiques permettent de distinguer les migrants disposant d'un titre de séjour pour des raisons professionnelles des autres. Cela ne signifie toutefois pas que les personnes qui sont légalement en Belgique pour d'autres raisons (comme pour des raisons familiales ou des raisons d'études) ne sont pas actifs sur le marché du travail. Par ailleurs, notons que ces données regroupent indistinctement les salariés et les travailleurs indépendants.

Les statistiques sur les titres de séjour peuvent être présentées de deux manières :

- Par les **premiers titres de séjour** : ce sont les premiers permis de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers<sup>343</sup>. Ils font référence à des données en termes de flux.

339 [www.bcsc.fgov.be](http://www.bcsc.fgov.be).

340 Monitoring socio-économique du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances, septembre 2013, disponible sur : [www.diversite.be](http://www.diversite.be).

341 Voir focus chap. 2.2 : Demandeurs d'asile et réfugiés, une route longue et sinueuse vers l'emploi.

342 Voir chap. 2.

343 Pour être considéré comme un premier titre de séjour, le délai de délivrance entre l'expiration de l'ancien titre et la délivrance du nouveau titre (pour une raison identique) doit être d'au moins six mois. Cet indicateur ne tient dès lors pas compte de toutes les prolongations de permis de séjour.

- Par l'ensemble de **tous les titres de séjour valables** : il s'agit de tous les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers en cours de validité à une date donnée. Ils fournissent une information en termes de stocks.

**Malheureusement, les chiffres sur les premiers titres de séjour sont uniquement disponibles pour les citoyens non-UE.**

La comparaison des deux types de statistiques indique que l'activité économique est loin de représenter le premier motif de migration en Belgique (Tableau 10). Ce motif représente 8% de tous les titres de séjour valables au 31 décembre 2013 et 10% de l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés au cours de l'année 2013. Soulignons que les migrants titulaires d'un titre de séjour délivré pour une autre raison qu'une raison liée à une activité rémunérée ne sont pas pour autant inactifs en Belgique. Ceux-ci, comme ceux disposant d'un titre de séjour pour raisons économiques, peuvent travailler suivant des conditions qui dépendent de leur permis de séjour. Qu'il s'agisse des statistiques sur tous les titres valables ou sur les premiers titres de séjour, les principales nationalités concernées par un motif économique sont les Marocains, les Turcs, les Américains, les Indiens, les Japonais et les Chinois.

Tableau 10. Principales nationalités et proportion des raisons liées à une activité rémunérée pour l'ensemble des titres de séjour valables au 31 décembre 2013 et pour les premiers titres délivrés en 2013 (Source : Eurostat)<sup>344</sup>

Tous les titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée valables au 31 décembre 2013			Premiers titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée en 2013		
Pays	Effectifs	% par rapport à tous les titres (toutes raisons confondues)	Pays	Effectifs	% par rapport à tous les 1 <sup>ers</sup> titres (toutes raisons confondues)
1 Maroc	4.512	6%	Inde	941	40%
2 Turquie	3.184	9%	États-Unis	715	32%
3 États-Unis	3.126	36%	Japon	322	35%
4 Inde	2.424	31%	Chine	260	17%
5 Chine	1.374	14%	Turquie	178	9%
6 Japon	1.309	34%	Maroc	134	2%
Autres pays	12.027	6%	Autres pays	1.797	6%
<b>Total/Moyenne</b>	<b>27.956</b>	<b>8%</b>	<b>Total/Moyenne</b>	<b>4.347</b>	<b>10%</b>

<sup>344</sup> Ensemble, ces six principales nationalités représentent un peu moins de 60% de l'ensemble des titres de séjour pour motif économique (qu'il s'agisse de tous les titres valables ou des premiers titres).

L'axe horizontal de la Figure 36 offre une vue d'ensemble des ressortissants de pays tiers ayant obtenu un titre de séjour pour des raisons professionnelles. Pour ce faire, les statistiques se focalisent sur la totalité des titres de séjour valables au 31 décembre 2013. Plus un pays se trouve sur la droite de cet axe, plus nombreux sont les titres de séjour pour raisons professionnelles pour ses ressortissants. Les nationalités marocaine et turque, qui arrivent en tête de classement, sont également les plus représentées parmi les ressortissants de pays tiers en Belgique (en termes de stocks). Viennent ensuite les ressortissants des États-Unis, puis de pays émergents comme l'Inde et la Chine et ensuite le Japon.

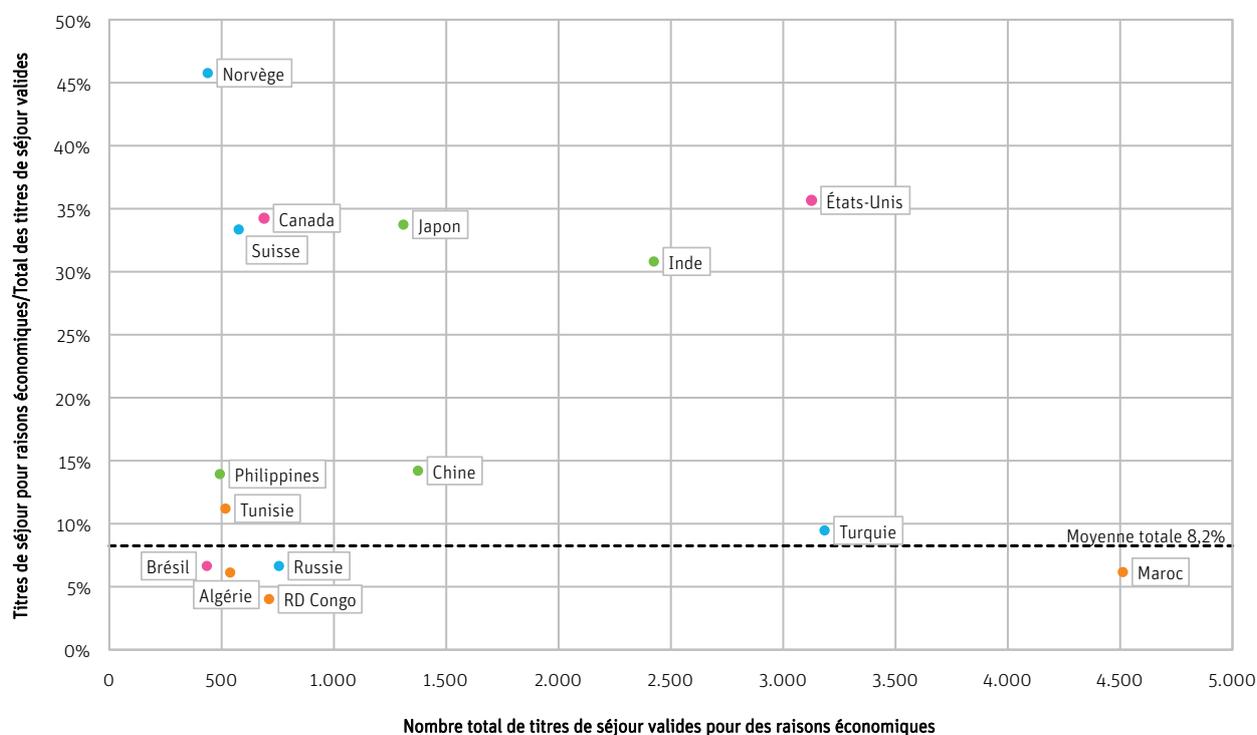
Par ailleurs, sur son axe vertical, cette figure indique les pays avec la part la plus importante de titres de séjour délivrés pour des raisons professionnelles par rapport à l'ensemble des titres (tous motifs confondus). Plus haut se situe un pays, plus grande est sa part de titres de séjour délivrés pour des raisons liées à une activité rémunérée par rapport aux autres raisons de délivrance de titres de séjour. Bien au-dessus de la moyenne des 8,2%, la Norvège se trouve

en tête de classement avec 46% de titres de séjour délivrés pour raisons économiques. Elle est suivie par les États-Unis (36%), le Canada (34%), le Japon (34%), la Suisse (33%) et l'Inde (31%).

**Le Maroc et la Turquie se situent donc en tête de classement en termes de nombre de titres de séjour pour raisons économiques.**

Le Maroc et la Turquie se situent donc en tête de classement en termes de nombre de titres de séjour pour raisons économiques (axe horizontal). Par contre, ils se situent beaucoup plus bas dans le classement en termes de proportions (axe vertical). Ceci tient au fait que le nombre de titres de séjour délivrés à ces deux nationalités pour des raisons non-économiques (principalement familiales) est bien plus élevé que le nombre de titres délivrés pour raisons économiques (voir Figure 36).

Figure 36. Proportions de titres de séjour pour raisons économiques sur l'ensemble des titres de séjour, par nationalité (pour les ressortissants des pays tiers) et selon le nombre total de titres de séjours valables au 31 décembre 2013 (Source : Eurostat. Calculs : M. Bourguignon, UCL)<sup>345</sup>



<sup>345</sup> Seules les quinze premières nationalités sont présentées sur ce graphique. La ligne horizontale noire en pointillés indique la moyenne.

## 1.2. | Le travail salarié

En principe, les étrangers qui souhaitent exercer un travail salarié en Belgique doivent obtenir un permis de travail. De nombreuses personnes sont toutefois dispensées de toute autorisation préalable à leur emploi en Belgique. L'article 2 de l'AR du 9 juin 1999<sup>346</sup> précise que les citoyens de l'Espace économique européen (EEE)<sup>347</sup> sont exemptés de permis de travail<sup>348</sup>. Les chiffres sur les permis de travail ne nous informent donc pas sur la situation des citoyens UE, à l'exception des citoyens des nouveaux États membres qui étaient encore soumis à cette obligation pendant une période transitoire (voir : Encadré 16).

### 1.2.1. | Types de permis et régions d'origine des travailleurs

En Belgique, il existe trois catégories de permis de travail :

- Le permis A est valable pour une durée illimitée et pour toutes les professions salariées. Il est réservé aux travailleurs justifiant de plusieurs années de travail couvertes par un permis B.
- Le permis B est valable pour une période maximale de douze mois et limité à un seul employeur. En principe, l'autorisation d'occupation doit être obtenue par l'employeur avant que le travailleur n'arrive en Belgique<sup>349</sup>. Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour et à l'immigration.
- Le permis C (créé en 2003) est également valable pour une période maximale de douze mois, mais autorise l'étranger à travailler pour tout employeur. Contrairement aux permis B, les permis C sont sollicités sur le sol belge puisque, dans ce cas, c'est le statut de séjour qui donne accès au marché du travail.

346 AR portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

347 L'UE-27 ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

348 À côté des citoyens de l'EEE, d'autres personnes sont dispensées de permis de travail. Il s'agit notamment des étrangers autorisés au séjour illimité, du personnel diplomatique ou consulaire, des réfugiés reconnus ainsi que de certains membres de famille de l'étranger concerné. Cette dispense vaut également pour certaines professions comme les ministres des cultes, les journalistes, les sportifs ou les artistes (pour des périodes de trois mois maximum).

349 Art. 4, § 2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

### Encadré 16

#### Mesures transitoires pour les nouveaux États membres de l'UE

En principe, pour que les travailleurs étrangers obtiennent un permis de travail B, ils doivent répondre à la condition de l'examen préalable du marché du travail. En d'autres termes, le permis B n'est octroyé que « s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché du travail un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé »<sup>350</sup>.

Cette règle est cependant assouplie pour les citoyens européens ayant la nationalité de nouveaux États membres (Roumanie, Bulgarie et Croatie) qui peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée et accélérée d'obtention du permis de travail pour les métiers en pénurie, sans qu'il faille examiner si un travailleur disponible sur le marché du travail est apte à occuper la fonction. Il en va de même, pour toutes les professions, s'ils justifient d'au moins douze mois d'admission sur le marché du travail belge. Cela explique pourquoi les Roumains et les Bulgares sont les principales nationalités européennes qui figurent encore dans les statistiques sur la délivrance des permis de travail B en 2013.

Au 31 décembre 2013, toutes les restrictions à l'accès au marché du travail ont été levées pour les citoyens roumains et bulgares qui sont donc dorénavant dispensés, comme les autres Européens, de permis de travail. Parmi les citoyens de l'UE, seuls les ressortissants croates étaient encore soumis à l'obligation d'obtenir un permis B. Le 30 juin 2015, les mesures transitoires pour les Croates ont également été levées.

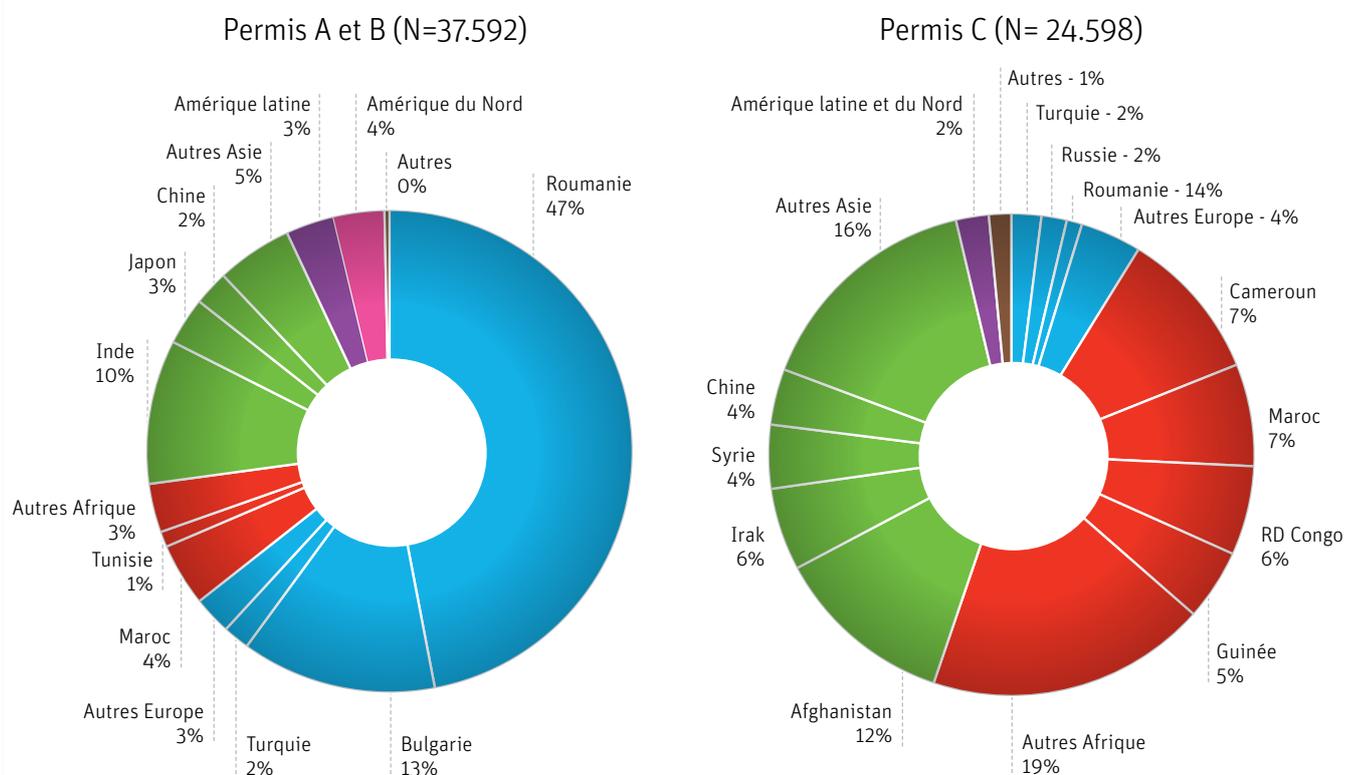
Comme l'indique la Figure 37, les permis A et B concernent majoritairement des Européens (64%)<sup>351</sup>, principalement des Roumains (47%) et des Bulgares (13%). Un peu plus de 20% des permis A et B sont également octroyés à des ressortissants asiatiques, notamment aux Indiens (10%) et aux Japonais (3%).

La distribution des permis C par nationalité d'origine des travailleurs, c'est-à-dire la distribution de permis destinés aux étrangers qui ont un droit de séjour limité ou précaire (étudiants, demandeurs d'asile et certaines personnes bénéficiaires du regroupement familial), concerne en premier lieu les ressortissants africains (46%) et asiatiques (41%). En particulier, il s'agit d'Afghans (12%), de Camerounais (10%), de Marocains (7%), de Congolais (6%), mais également d'Irakiens (6%), de Guinéens (5%), de Syriens (4%) et de Chinois (4%). Par ailleurs, les Européens auxquels un permis C est délivré (9%) sont essentiellement turcs (2%) et russes (2%).

350 Art. 8 de l'AR du 9 juin 1999.

351 Dans cette figure, l'Europe se réfère à la région européenne au sens large (UE-28 et autres pays européens).

Figure 37. Répartition des nationalités d'origine des travailleurs par permis, 2013 (Source : SPF Emploi)



### 1.2.2. | Des différences régionales importantes

Plus de 62.000 permis de travail ont été délivrés ou renouvelés au cours de l'année 2013, soit une diminution de quasiment 4% par rapport à l'année 2012. Les permis B, les plus fréquents, représentent près de 60% du total (37.005 permis), les permis C environ 40% (24.598 permis) et les permis A sont délivrés de façon tout à fait marginale, représentant un peu moins de 1% (587 permis). La répartition des permis est par ailleurs peu équilibrée entre les régions, spécialement en ce qui concerne les permis B. En 2013, 71% ont été délivrés en Région flamande, contre 21% à Bruxelles, un peu plus de 8% en Région wallonne et 0,2% en Communauté germanophone.

Pour les permis C, la répartition est un peu plus équilibrée avec 49% délivrés en Région flamande, 28% en Région wallonne et 22% en Région bruxelloise<sup>352</sup>.

<sup>352</sup> Précisions que les permis B sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger travaille, alors que les permis C sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger a son lieu de résidence.

Tableau 11. Nombre de premiers permis de travail (A, B et C) délivrés et de renouvellements de permis (B et C) par Région, 2013 (Source : SPF Emploi)

	Région Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Communauté germanophone	Total
<b>Permis A</b>	136	321	129	1	587
	23,2%	54,7%	22,0%	0,2%	100%
<b>Permis B</b>	7.739	26.096	3.089	81	37.005
	20,9%	70,5%	8,3%	0,2%	100%
1 <sup>ers</sup> permis	2.627	9.106	1.331	0	13.064
Renouvellements	5.112	16.990	1.758	81	23.941
<b>Permis C</b>	5.492	12.070	6.897	139	24.598
	22,3%	49,1%	28,0%	0,6%	100%
1 <sup>ers</sup> permis	3.427	4.624	3.976		12.027
Renouvellements	2.065	7.446	2.921		12.432

### 1.2.3. | Des permis de travail de courte durée fréquemment renouvelés

Le nombre de permis de travail B délivrés n'a cessé de baisser entre 2000 et 2004, passant de 7.467 à 4.373 permis accordés<sup>353</sup>. En 2003, on a enregistré une forte baisse qui coïncide avec l'année de création du permis de travail C. Cela dit, à partir de 2005, on constate que le nombre de premiers permis B est en augmentation et ce, jusqu'en 2008. Cette progression est essentiellement liée à l'augmentation des permis délivrés aux nouveaux citoyens de l'Union qui ont fait usage de procédures simplifiées leur permettant d'occuper des emplois dans des secteurs en pénurie de main-d'œuvre (et plus spécifiquement aux Polonais). Plus récemment, ce sont les Roumains et les Bulgares qui se sont trouvés dans cette situation jusqu'au 31 décembre 2013. Par ailleurs, la forte progression du nombre d'octrois de permis de travail B observée entre 2005 et 2008 s'explique principalement par l'augmentation du nombre de permis délivrés par la Région flamande<sup>354</sup>. Dans la Figure 38, nous proposons non seulement de distinguer les premiers permis B des renouvellements

de permis B, mais également de présenter l'évolution des permis C délivrés depuis 2007<sup>355</sup>. Ces statistiques indiquent d'une part, que 65% des permis B sont des renouvellements et d'autre part, que la quantité des permis C est également importante : de 2007 à 2013, entre 23.000 et 28.000 permis C ont annuellement été délivrés (premiers permis et renouvellement confondus).

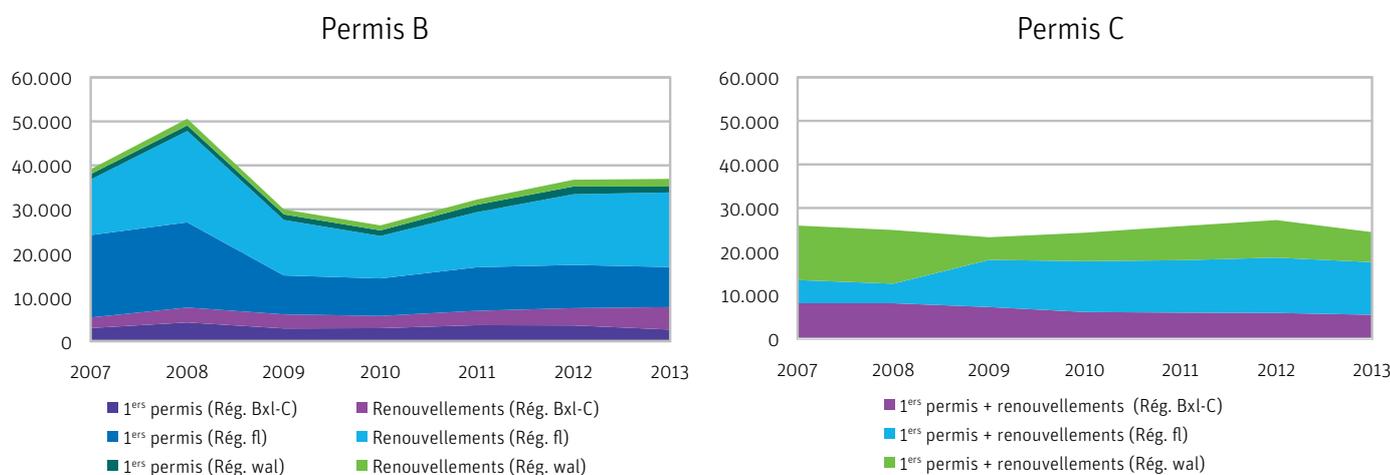
**De 2007 à 2013, entre 23.000 et 28.000 permis C ont annuellement été délivrés (premiers permis et renouvellement confondus).**

353 Voir : *Rapport annuel Migration 2010*, p. 143 et *Rapport annuel Migration 2011*, p. 94.

354 Les chiffres présentés dans les précédents Rapports annuels Migration ne prenaient en compte que les premiers permis de travail B et pas les renouvellements.

355 Les données disponibles ne nous permettent pas de distinguer les premiers permis C des renouvellements de permis C pour les six années présentées. C'est pourquoi les deux catégories sont présentées conjointement pour chacune des régions.

Figure 38. Premiers permis et renouvellements de permis B et C par Région, 2007-2013 (Source : SPF Emploi)



#### 1.2.4. | Une carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés peu utilisée

La carte bleue européenne est le résultat de la transposition en droit belge de la directive européenne 2009/50/CE qui introduit un système d'admission souple des ressortissants de pays tiers et de leurs familles dans le cadre d'un emploi hautement qualifié<sup>356</sup>. Il s'agit d'un titre de séjour qui autorise son titulaire non seulement à résider sur le territoire belge mais également à y travailler.

Les conditions d'accès à cette carte bleue sont relativement contraignantes<sup>357</sup>, ce qui explique sans doute le très faible nombre de cartes délivrées. En 2012, année de création de la carte bleue, aucune demande n'a été enregistrée. En 2013 et 2014, le nombre de demandes introduites et de cartes délivrées reste toutefois extrêmement faible. En 2013, seules cinq cartes bleues ont été délivrées sur sept demandes introduites. En 2014 (pour la période de janvier à mi-novembre), neuf cartes ont été délivrées dont six correspondaient à des premiers titres. Depuis sa création, la carte bleue a été accordée à des personnes issues des États-Unis, du Brésil, d'Inde, d'Afrique du Sud, d'Australie, de Russie et de Serbie.

<sup>356</sup> Voir site du SPF Emploi : [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be).

<sup>357</sup> Le travailleur doit posséder un diplôme de l'enseignement supérieur pour des études d'une durée de trois ans au moins, il doit avoir conclu un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée égale ou supérieure à un an, sa rémunération annuelle brute doit être égale ou supérieure à 49.995 euros (en 2012), il doit produire un document de voyage en cours de validité et doit posséder une assurance maladie pour les périodes non couvertes par les droits résultant de son contrat de travail. Enfin, il ne doit pas être considéré comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

### 1.3. | Le travail indépendant

#### 1.3.1. | Les cartes professionnelles

En principe, les étrangers qui désirent exercer une activité professionnelle indépendante ayant un intérêt économique, social, culturel, artistique ou sportif pour la Belgique doivent être en possession d'une carte professionnelle. Cela dit, comme pour les permis de travail pour les salariés, certaines personnes en sont dispensées en raison de leur activité, de leur droit de séjour ou de leurs liens familiaux<sup>358</sup>. Les principales personnes exemptées sont les ressortissants de l'Espace économique européen, les étrangers en séjour illimité, les réfugiés reconnus et les conjoints assistant leur époux dans leur activité économique indépendante<sup>359</sup>. La carte professionnelle est spécifique à une activité déterminée et est d'une validité limitée à cinq ans maximum.

En 2014, 1.586 demandes de carte professionnelle ont été introduites. Le nombre total de décisions prises en 2014 est, quant à lui, de 1.620 dont environ deux tiers ont été favorables et ont donné lieu à l'octroi de la carte. Par rapport à 2013, moins de décisions ont été prises, mais proportionnellement plus de décisions ont été favorables. Notons que les décisions prises une année ne se rapportent

<sup>358</sup> Loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes ; Arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes.

<sup>359</sup> D'autres catégories d'étrangers sont dispensées de carte professionnelle, comme les étudiants, certains stagiaires, les commerçants ambulants, etc.

pas toutes à des demandes effectuées la même année<sup>360</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les régions disposent de la compétence de délivrer les cartes professionnelles.

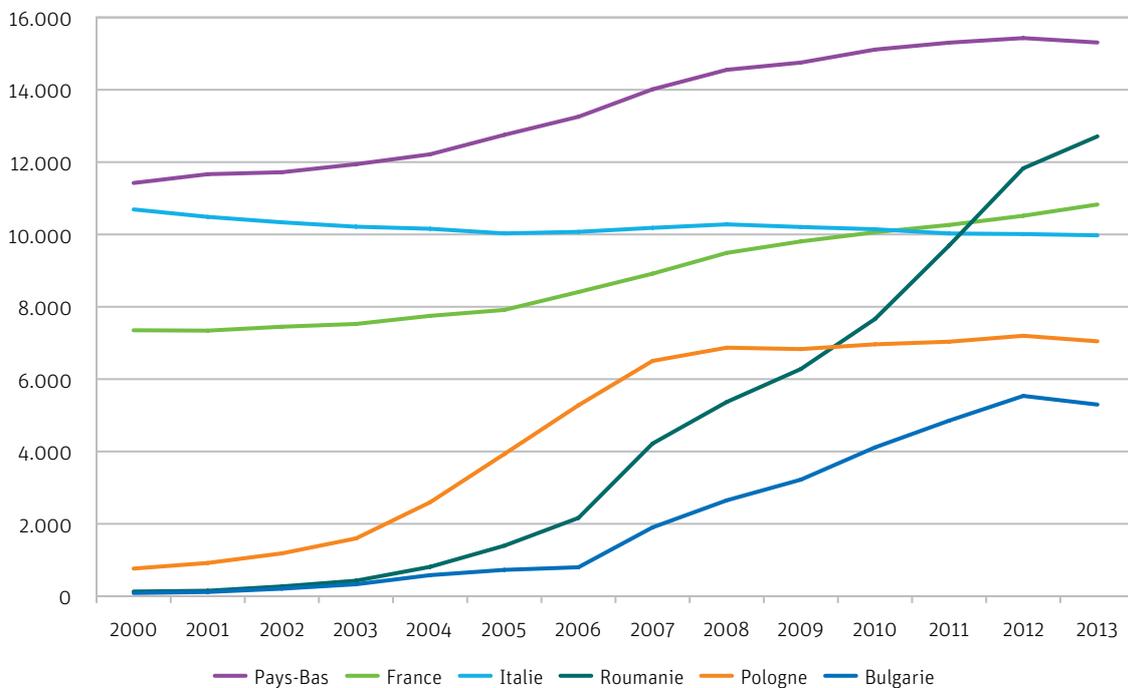
### 1.3.2. | Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)

Une autre source de données mérite d'être exploitée pour apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers : il s'agit des données de l'INASTI. Cette base de données rassemble tous les indépendants (Belges et étrangers) affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale<sup>361</sup>. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire à la base de données sur les cartes professionnelles. D'une part, toutes les nationalités y sont reprises (alors que les données sur les cartes professionnelles ne portent pas sur les citoyens de l'Union européenne à l'exception des Roumains et des Bulgares) et d'autre part, ces données

sont fournies en termes de stocks de façon annuelle (alors qu'en ce qui concerne les cartes professionnelles, seules des statistiques sur les demandes, octrois et refus annuels sont disponibles).

Depuis 2003, le nombre d'indépendants affiliés à l'INASTI n'a cessé d'augmenter. Cette augmentation est essentiellement liée à l'inscription des ressortissants des nouveaux États membres de l'UE. Dans un premier temps, cette progression était principalement alimentée par les Polonais alors que depuis 2007, les Bulgares et surtout les Roumains sont de plus en plus nombreux, arrivant en tête de classement après les Néerlandais et, depuis 2012, devant les Français et les Italiens (Figure 39). Pendant les périodes de mesures transitoires (cf. Encadré 16), et alors même que leur accès au marché du travail était limité aux fonctions en pénurie, les Polonais et plus tard les Bulgares et les Roumains pouvaient s'établir librement comme indépendants. Les tendances que l'on observera durant les prochaines années démontreront si l'entrée de la Croatie dans l'Union européenne impliquera les mêmes constats que ceux observés pour les nouveaux États membres depuis 2003 et 2007.

Figure 39. Évolution du nombre de travailleurs indépendants assujettis à l'INASTI pour les six principales nationalités, 2000-2013 (Source : INASTI)<sup>362</sup>



360 Les quelques chiffres sur les cartes professionnelles proviennent du SPF Économie. Nous ne disposons pas, à l'heure actuelle, de données plus détaillées sur les cartes professionnelles, mais nous espérons pouvoir présenter davantage d'informations à l'avenir.

361 Les indépendants ont également la possibilité de s'affilier auprès d'une caisse d'assurance sociale de droit privé.

362 Notons que les données présentées ici tiennent compte de tous les affiliés non-belges ayant une activité indépendante en Belgique, peu importe leur lieu de résidence (en Belgique ou à l'étranger).

Si les Bulgares et les Roumains ont le plus contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants étrangers en Belgique au cours de ces cinq dernières années, ils ont été particulièrement présents dans certains secteurs d'activité. En 2012, 51% des ressortissants bulgares et 72% des ressortissants roumains travaillaient dans le domaine de l'industrie. Cette branche d'activité a pris une ampleur particulière au cours des dernières années, avec pour conséquence une forte diminution de l'implication de ces nationalités dans le secteur du commerce (valant respectivement 34% et 11% parmi les ressortissants bulgares et roumains). Les Néerlandais, les Français, les Anglais, les Italiens ainsi que les Espagnols ont également récemment connus une baisse de leur implication dans le commerce, au profit des professions libérales. Le secteur du commerce reste prédominant pour les Marocains et les Turcs, mais aussi pour les Grecs, puisque près de 60% des indépendants ayant l'une de ces trois nationalités y étaient occupés en 2013. Ajoutons également que parmi les 1.383 travailleurs indépendants chinois répertoriés comme tels par l'INASTI au 31 décembre 2013, 84% d'entre eux (soit 1.156 individus) appartiennent également à la filière du commerce<sup>363</sup>.

**Si les Bulgares et les Roumains ont le plus contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants étrangers en Belgique au cours de ces cinq dernières années, ils ont été particulièrement présents dans certains secteurs d'activité.**

## 1.4. | Autres statuts liés à une activité professionnelle

### 1.4.1. | Les travailleurs détachés

Si une entreprise située à l'étranger obtient un contrat en Belgique, elle peut y envoyer ses travailleurs dans le cadre d'une procédure de détachement. Elle doit alors faire une déclaration de détachement par voie électronique via le système LIMOSA<sup>364</sup>. Si une même personne fait l'objet de plusieurs détachements sur une même année, chaque détachement devra être enregistré. Grâce à ce système,

<sup>363</sup> Les chiffres utilisés pour la rédaction de ce paragraphe proviennent de fichiers directement transmis par l'INASTI.

<sup>364</sup> LIMOSA est l'acronyme de *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie* (Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale). Le système LIMOSA a été remanié en 2013 suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne qui le jugeait contraire à la libre circulation de services. Pour plus d'information sur ce sujet, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, pp 129-130.

l'Office National de Sécurité sociale<sup>365</sup> (ONSS) tient des statistiques précises du nombre de détachements et du nombre de travailleurs détachés en Belgique, tant pour les salariés que pour les indépendants.

Tableau 12. Nombre total de déclarations de détachement de travailleurs salariés et d'indépendants de 2008 à 2014<sup>366</sup> (Source : ONSS)

2008	245.822
2009	217.952
2010	261.004
2011	339.552
2012	373.237
2013	456.655
2014	531.120

Le Tableau 12 présente le nombre de déclarations de détachement de travailleurs (salariés et indépendants). On peut y voir la hausse des détachements qui ont plus que doublé depuis 2008.

De 2008 à 2014, la proportion de travailleurs indépendants est passée de 10% à 15%. En termes d'effectifs, le nombre de travailleurs indépendants a plus que doublé sur la même période (passant d'environ 11.000 à environ 28.000). La proportion d'indépendants varie fortement d'une nationalité à l'autre. En 2014, elle est par exemple de 2% pour les travailleurs portugais et de 61% pour les travailleurs détachés slovaques. Le nombre de travailleurs salariés est quant à lui passé d'environ 105.000 en 2008 à environ 165.000 en 2014.

<sup>365</sup> Informations reçues par mail de l'ONSS - Direction des Relations internationales le 5 mars 2014.

<sup>366</sup> Les données de ce tableau présentent le nombre de *déclarations* enregistrées, mais une même personne peut faire l'objet de plusieurs déclarations au cours d'une année calendrier. Cette personne est, dans ce cas, comptabilisée plusieurs fois : une seule fois dans les statistiques par *individus* mais plusieurs fois dans les données sur les *déclarations*. Un même individu peut également être déclaré au cours d'une même année en tant que salarié et en tant que travailleur indépendant, et de mêmes individus peuvent avoir été déclarés pendant plusieurs années. Le but de ce double enregistrement est d'avoir une vue sur les flux, l'évolution et le nombre de détachés. Les données des figures 40 et 41 présentent par contre les statistiques des *individus* détachés.

Figure 40. Évolution du nombre de travailleurs détachés par statut de 2008 à 2014 (Source : ONSS)

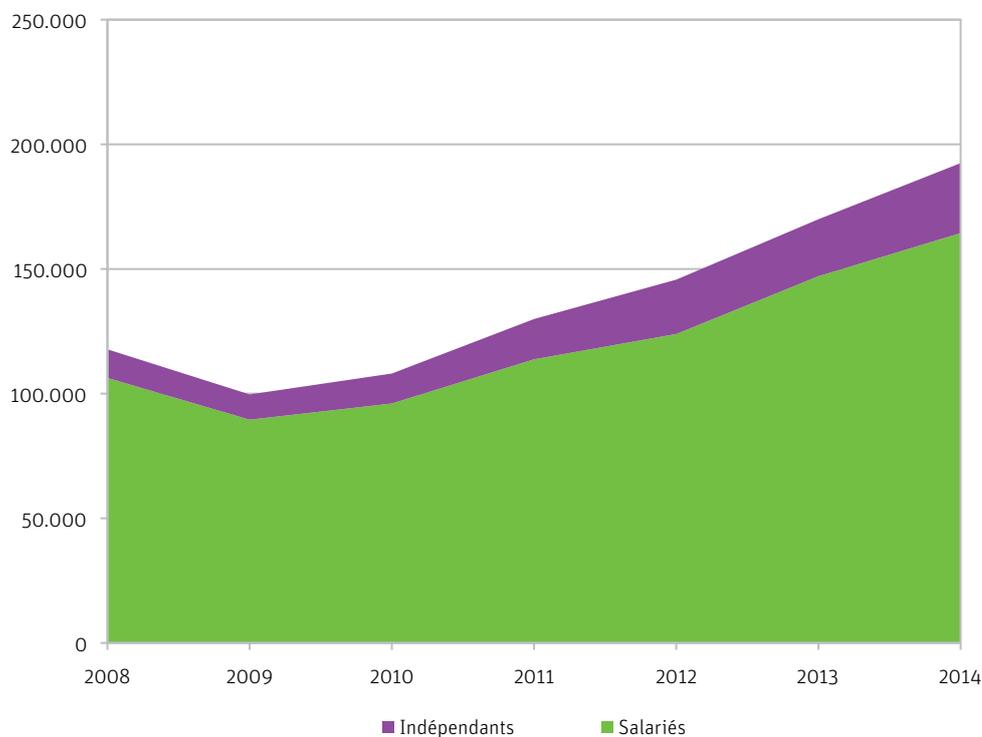
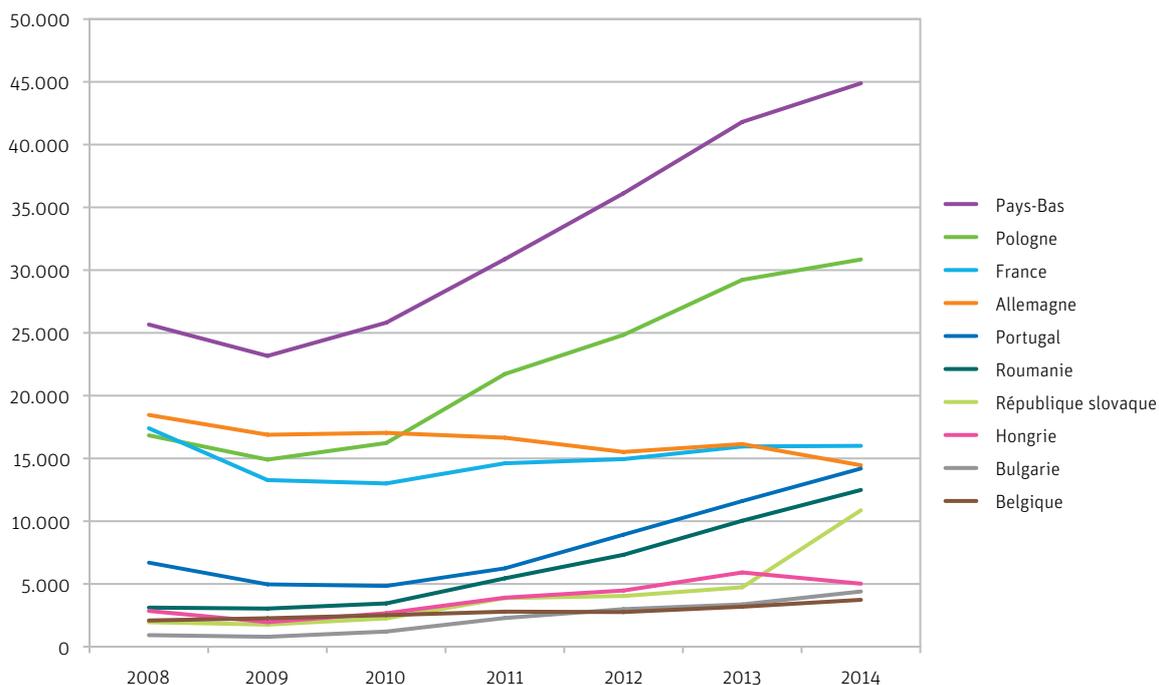


Figure 41. Évolution du nombre de travailleurs détachés (salariés et indépendants) par nationalité de 2008 à 2014 pour les dix principales nationalités en 2014 (Source : ONSS)



Les pays frontaliers restent les principales nationalités des travailleurs détachés en Belgique. Les Néerlandais maintiennent leur première place et continuent leur croissance (+75% entre 2008 et 2014) pendant que le nombre de détachés français (troisièmes du classement) et allemands (quatrièmes) diminue (-8% pour les Français et -22% pour les Allemands entre 2008 et 2014). Ces deux pays voisins se sont vus devancés depuis 2011 par les Polonais qui occupent la deuxième place du classement et dont le nombre de travailleurs détachés continue de croître (+83% entre 2008 et 2014).

D'autres pays d'Europe de l'Est envoient de plus en plus de travailleurs détachés. Les détachés roumains occupent la sixième place du classement, leur nombre a quadruplé entre 2008 et 2014, comme les Bulgares qui occupent la neuvième place. Bien qu'en légère diminution depuis 2013, les détachés hongrois occupent encore la huitième place.

D'autres pays d'Europe de l'Est se démarquent par une hausse importante entre 2013 et 2014. C'est le cas de la République slovaque qui est passée de la huitième à la septième place en doublant ses effectifs. C'est aussi le cas du Kosovo, de l'Ukraine, de la Bosnie-Herzégovine, de la Slovénie et de la Croatie qui ont tous vu leur nombre de travailleurs détachés au minimum doubler et qui sont entrés dans le top 20 en 2014.

Les travailleurs détachés de nationalité belge sont des Belges qui travaillent à l'étranger et qui ont été envoyés en mission en Belgique par leur employeur.

#### 1.4.2. | Les personnes bénéficiant du statut diplomatique et consulaire

En date du 25 mars 2015, le nombre de cartes d'identité spéciales délivrées à des étrangers en Belgique par le SPF Affaires étrangères était de 70.824. Une augmentation est visible puisqu'un an plus tôt, ce chiffre était d'environ 60.491 cartes (soit une augmentation de 17%). Ce chiffre prend en compte les cartes délivrées à des titulaires (34.703) ainsi qu'à des membres de leur famille (36.121) qui possèdent à cette date un statut privilégié pour résider temporairement en Belgique. Cela concerne le personnel des nombreuses missions diplomatiques ou consulaires (ainsi que les membres de leur famille) qui restent domiciliés dans leur pays d'origine comme : les diplomates, le personnel technique et administratif, le personnel de maison et les domestiques des diplomates, mais aussi ceux qui travaillent ici comme fonctionnaires pour une organisation internationale (ainsi que les membres de leur famille).

Parmi ces cartes d'identité spéciales, 234 ont été délivrées à des employés de maison et 37 aux membres de la famille de ces employés (donc 271 au total) ; 235 cartes d'identité spéciales ont été délivrées au personnel de service et 166 aux membres de leur famille (soit 401 au total). Ce total de 672 cartes pour les employés de maison et le personnel de service reste stable puisqu'on en avait répertorié 683 un an plus tôt et 700 l'année précédente.

## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | Libre circulation des citoyens de l'UE

#### 2.1.1. | Contexte

Deux nouvelles directives portant sur la mise en œuvre de la libre circulation au sein de l'UE ont été adoptées en 2014 au niveau européen. La première<sup>367</sup> contient des mesures visant à faciliter l'exercice de la libre circulation et de l'égalité de traitement des travailleurs de l'UE et la mise en œuvre plus effective de la directive libre circulation<sup>368</sup>. La seconde<sup>369</sup> a pour but d'améliorer et d'uniformiser l'application et le contrôle des règles de la directive sur les travailleurs détachés<sup>370</sup>. Le focus y est consacré plus loin dans ce chapitre.

Sur le plan national, nous nous intéresserons à l'augmentation du nombre de retraits du droit de séjour pour des citoyens de l'UE en Belgique, entre autres parce que les intéressés constitueraient une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale<sup>371</sup>. En marge de cela, nous évoquerons quelques nouvelles dispositions légales de mars 2014 visant à transposer la directive libre circulation. Les nouvelles dispositions qui touchent au

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

368 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

369 Directive 2014/67/EU du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

370 Directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

371 Art. 42bis § 1 alinéa 2 de la loi sur les étrangers.

droit à la vie familiale des citoyens de l'UE sont abordées au chapitre III.2 tandis que la régionalisation de la politique du marché de l'emploi est examinée plus loin dans le chapitre<sup>372</sup>.

### 2.1.2. | Retrait du droit de séjour de citoyens de l'UE et des membres de leur famille<sup>373</sup>

#### Augmentation des retraits de titres de séjour de citoyens de l'UE

L'année dernière, le nombre croissant de retraits de titres de séjour de citoyens de l'UE en Belgique a beaucoup fait parler de lui au niveau national et même européen<sup>374</sup>.

Il est possible de mettre un terme au droit de séjour d'un citoyen de l'UE lorsqu'il ne répond plus aux conditions de son séjour (voir Encadré 17) ou, s'il n'est pas économiquement actif et lorsqu'il « constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale »<sup>375</sup>. Par ailleurs, le droit de séjour peut aussi être retiré pour d'autres raisons, comme la fraude, mais cela ne concerne qu'une petite minorité de cas<sup>376</sup>.

372 Il convient également de mentionner un jugement de juin 2014 de la Cour constitutionnelle, qui a des implications sur le droit à l'aide sociale et l'aide médicale urgente pour les citoyens de l'UE. Ce point sera approfondi au chapitre VI.

373 Voir également chap. 10, Différences de traitement.

374 Une série de questions parlementaires ont été consacrées à cette thématique en Belgique, aux Pays-Bas et au Parlement européen. La presse nationale et européenne s'en est fait l'écho. En Belgique, il y a eu entre autres la réaction d'un groupe d'universitaires, voir : Knack, *Uitzettingen van EU-burgers. Een fenomeen dat ons alarmeert, en mobiliseert*. Vrije tribune du 16 mai 2014. Consultable sur : [www.knack.be/nieuws/belgie/uitzettingen-van-eu-burgers-eeen-fenomeen-dat-ons-alarmeert-en-mobiliseert/article-opinion-143777.html](http://www.knack.be/nieuws/belgie/uitzettingen-van-eu-burgers-eeen-fenomeen-dat-ons-alarmeert-en-mobiliseert/article-opinion-143777.html).

375 Art. 42bis de la loi sur les étrangers.

376 D'après les rapports d'activité de l'OE mentionnés ci-dessous, les autres raisons représentent en gros 5% des cas.

### Encadré 17

Un citoyen de l'Union a le droit de séjourner en Belgique s'il<sup>377</sup> :

1. est économiquement actif en Belgique comme :
  - travailleur salarié ou indépendant;
  - demandeur d'emploi, pour autant qu'il puisse amener la preuve qu'il recherche un emploi et qu'il a des chances réelles d'en trouver un;
2. dispose de ressources suffisantes<sup>378</sup>, afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale, et possède une assurance-maladie;
3. suit des études à titre principal, dispose de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale et possède une assurance-maladie.

Ces trois catégories de citoyens de l'UE ont aussi le droit de se faire accompagner par des membres de leur famille.

On observe depuis 2010 une forte augmentation du nombre de retraits de titres de séjour de citoyens européens et de membres de leur famille :

- 502 en 2010;
- 1.542 en 2011;
- 2.470 en 2012;
- 2.712 en 2013;
- 2.042 en 2014.

Un coup d'œil sur la nationalité des intéressés donne le classement suivant en 2013 : Roumains (816), Bulgares (393), Espagnols (323), Néerlandais (305) et Italiens (265)<sup>379</sup>.

Dans sa note de politique générale, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a annoncé examiner en priorité des dossiers de citoyens de l'UE qui constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. Ce motif a déjà provoqué une grande partie des retraits au cours des

377 Art. 40 § 4 de la loi sur les étrangers.

378 La loi précise que les « ressources suffisantes » (catégorie 2 + 3) doivent au moins correspondre au niveau de revenus sous lequel la personne concernée peut bénéficier d'une aide sociale. Dans le cadre de l'évaluation des ressources, il est tenu compte de la situation personnelle du citoyen de l'Union (notamment la nature et la régularité de ses revenus et le nombre de membres de la famille qui sont à sa charge).

379 OE, *Rapport d'activité 2011*, p. 94; OE, *Rapport d'activité 2012*, p. 105 et OE, *Rapport d'activité 2013*, p. 108.

dernières années<sup>380</sup>. Entre juillet 2011 et la fin juin 2014, 5.245 citoyens de l'UE et des membres de leur famille se sont vu retirer leur droit de séjour pour cette raison, dont 1.677 en 2013 et 661 durant le premier semestre de 2014<sup>381</sup>.

### Transfert de données entre services

La hausse des chiffres au cours des dernières années s'explique par un suivi plus rigoureux, en combinaison avec un important investissement dans le transfert de données entre différents services et l'OE via la Banque Carrefour de la sécurité sociale<sup>382</sup>. L'OE reçoit désormais régulièrement des données personnelles sur différentes catégories de citoyens de l'UE (sans droit de séjour permanent) :

- du SPP Intégration sociale (depuis 2011) : données personnelles sur les citoyens de l'UE qui bénéficient depuis au moins trois mois du revenu d'intégration sociale (ou équivalent)<sup>383</sup>;
- de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) : des informations sur les citoyens de l'UE dont il s'avère, après un contrôle, qu'ils n'exercent pas de véritable activité professionnelle<sup>384</sup> ;
- de l'Office national de sécurité sociale (depuis 2012) : des données sur les travailleurs au moyen de l'application en ligne DOLSIS ;
- de l'Office national de l'Emploi (depuis 2013) : des informations sur les citoyens de l'UE qui sont sans emploi pendant six mois consécutifs et qui ont travaillé moins de douze mois avant cette période de chômage.

380 Depuis juillet 2011 (début de l'échange de données avec le SPP Intégration sociale, voir plus loin), les retraits sont comptabilisés de manière distincte sur cette base-là.

381 OE, *Rapport d'activité 2012*, p. 105; OE, *Rapport d'activité 2013*, p. 108; Chambre des représentants, *Note de politique générale Asile et Migration*, 28 novembre 2014, Doc 54 0588/026, p. 31.

382 Il a fallu obtenir entre autres plusieurs autorisations de la Commission de la protection de la vie privée pour pouvoir réaliser ce transfert de données. Voir : Commission de la protection de la vie privée, Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé, entre autres délibération n°12/54 du 3 juillet 2012 (application DOLSIS) ; n° 11/31 du 5 avril 2011 ; n°11/45 du 7 juin 2011 ; n° 12/98 du 6 novembre 2012 (SPP Intégration sociale), n° 13/051 du 7 mai 2013 (Office national de l'Emploi).

383 Pour plus de détails et d'information, voir : SPP Intégration sociale, *Analyse des flux de données entre l'OE et le SPF IS*. Consultable sur : [www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/analyse-des-flux-de-donnees-entre-loe-et-le-spp-is](http://www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/analyse-des-flux-de-donnees-entre-loe-et-le-spp-is)

384 Pour pouvoir obtenir un permis de séjour, les personnes qui veulent s'établir en Belgique sous un statut d'indépendant doivent demander une attestation spéciale à une caisse d'assurances sociales. Elles doivent pour cela remplir un questionnaire qui sert de base à l'INASTI pour contrôler l'authenticité du statut d'indépendant. S'il n'y a pas d'activité professionnelle réelle, l'INASTI demande de supprimer l'affiliation et en informe l'OE.

### Pas de retrait automatique autorisé

Pour des citoyens de l'UE, le fait d'être pendant une certaine période à charge du système d'aide sociale (revenu d'intégration sociale), de perdre leur inscription comme indépendant auprès d'une caisse d'assurances sociales ou de percevoir une allocation de chômage peut parfois avoir des conséquences sur leur droit de séjour.

À cet égard, Myria tient à rappeler que l'OE ne peut en aucun cas retirer automatiquement leur droit de séjour à des citoyens de l'UE, mais doit effectuer une évaluation individuelle (voir plus loin). Myria souligne également qu'à la lumière de la directive libre circulation, ces personnes ne peuvent pas être soumises à un contrôle systématique. L'article 14 de cette directive stipule en effet qu'un ressortissant de l'UE et les membres de sa famille conservent leur droit de séjour tant qu'ils ne constituent pas une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du pays d'accueil et tant qu'ils satisfont aux conditions de leur séjour. Par ailleurs, cet article précise que le fait de recourir à l'aide sociale ne peut pas entraîner automatiquement une mesure d'expulsion. En ce qui concerne le respect des conditions de séjour, la directive précise que les États membres peuvent le vérifier « dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter » que les conditions de séjour sont encore remplies, mais que cela ne peut pas se faire de manière systématique.

Un certain nombre d'acteurs du monde universitaire<sup>385</sup> et d'organisations<sup>386</sup> estiment que la Belgique n'applique pas correctement le droit européen et que le transfert systématique de données est difficilement conciliable avec la directive libre circulation.

Ces organisations ont soulevé la question auprès de la Commission européenne en se référant, entre autres, au cas d'un travailleur italien. Après 23 ans de carrière en Italie, ce dernier a commencé à travailler en Belgique en juillet 2013. À la suite de la faillite de son employeur, il a perdu son emploi au printemps 2014 et il a obtenu une allocation de chômage en raison de ses années de carrière en Italie et en Belgique. Mais cinq mois plus tard, il perdait son droit à cette allocation et sur base de cela son droit de séjour lui a été retiré.

385 A. Bailleux, J.-Y. Carlier, D. Dumont, P. Martens, J.-F. Nevens, « Libre circulation des citoyens européens : du mauvais usage par la Belgique de ses banques de données sociales », tribune d'opinion dans *La Libre Belgique*, 5 février 2015. Consultable sur [www.lalibre.be](http://www.lalibre.be).

386 Voir : lettre d'Inca, ABVV-FGTB, EU Rights Clinic et BXL Laïque à M. Prodromos Mavridis. Consultable sur : [www.osservatorioinca.org/section/image/attach/Lettre\\_CE\\_2014\\_11\\_04.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/image/attach/Lettre_CE_2014_11_04.pdf).

Ceci semble contraire à l'article 7,3 de la directive libre circulation, en vertu duquel un travailleur de l'Union conserve son droit de séjour pendant au moins six mois s'il devient chômeur durant la première année de travail et, plus tard, s'il est demandeur d'emploi tant qu'il peut prouver qu'il a une chance réelle de trouver du travail. Dans la situation décrite ci-dessus, le ressortissant italien a perdu son droit de séjour après moins de six mois de chômage et après une longue carrière. La motivation invoquée était qu'en raison de la « longue période d'inactivité, il n'a pas de chance réelle de trouver du travail ». Selon les organisations et les acteurs universitaires précités, il ne s'agit pas d'un cas isolé : on assiste à des retraits automatiques à la suite des transferts de données entre services publics.

Comme nous l'avons indiqué, l'OE doit pourtant examiner le dossier de manière individuelle et tenir compte des circonstances spécifiques avant de décider du retrait du droit de séjour. Il convient d'observer à cet égard que, dans un certain nombre de domaines, la législation nationale n'est pas encore en conformité avec la directive libre circulation. C'est ce qui a poussé la Commission européenne à ouvrir en 2013 une procédure d'infraction contre la Belgique<sup>387</sup>.

La loi du 19 mars 2014 a dès lors introduit un certain nombre de modifications et notamment un examen de la proportionnalité : avant que l'OE ne décide de retirer le droit de séjour, il doit tenir compte de la durée du séjour de l'intéressé en Belgique, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle en Belgique et de ses liens avec le pays d'origine.

La loi stipule également que, pour juger si des citoyens de l'UE économiquement non actifs constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale, l'OE tient compte du caractère temporaire ou non des difficultés, de la durée du séjour en Belgique, de la situation personnelle et du montant de l'aide allouée<sup>388</sup>.

Changement de pratique : un emploi dans le cadre de l'article 60 peut servir de base à un séjour comme travailleur de l'UE<sup>389</sup>

Jusqu'à la fin avril 2014, le droit de séjour était également retiré ou refusé à des citoyens de l'UE si ceux-ci étaient mis au travail dans le cadre de l'article 60 § 7 de la loi sur les CPAS<sup>390</sup>. Avant cette date, l'OE et le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) ne considéraient pas que les personnes actives dans ce cadre-là étaient des travailleurs de l'UE. L'OE et le CCE estimaient en effet que cette forme de mise au travail ne constituait pas « une activité réelle et effective » parce qu'elle visait uniquement la réinsertion et la réintégration dans le système de sécurité sociale et sur le marché de l'emploi. Ils suivaient en fait un arrêt de la Cour de justice de l'UE qui avait été pris dans des circonstances très spécifiques, sans tenir compte de la jurisprudence ultérieure de la Cour statuant au sujet de situations qui semblent comparables à l'article 60 en Belgique<sup>391</sup>. Dans sa note de politique générale, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration indique vouloir poursuivre la ligne politique en vigueur depuis la fin avril 2014, selon laquelle un emploi dans le cadre de l'article 60 constitue bel et bien une base à part entière pour être considéré comme un travailleur de l'UE.

Mobilité en termes de départ de citoyens de l'UE

En général, les citoyens de l'UE constituent le plus grand groupe de migrants, aussi bien en termes d'immigrations (63%) que d'émigrations (67%). En 2013, ils présentaient une plus grande mobilité en termes de départs que les citoyens de pays tiers. Des 50.240 citoyens de l'UE qui ont quitté la Belgique en 2013 selon les données du Registre national, 25.541 ont déclaré leur départ auprès de la commune et 25.029 ont été radiés d'office.

Il faut noter que les citoyens de l'UE-15 déclarent plus leur départ (20.396) qu'ils ne sont radiés (15.842). Les citoyens de l'UE-12 plus Croatie sont plus radiés (9.217) qu'ils ne déclarent leur départ (5.145). Certaines radiations d'office ou départs déclarés ont lieu après le retrait du titre de séjour,

387 Directive 2004/38/CE, *op. cit.* Commission européenne, *Free movement: Commission asks Belgium to comply with EU rules in « February infringements package : main decisions »*, 21 février 2013. Consultable sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-122\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm); Site internet Point de contact belge du Réseau européen des Migrations, *Belgium has to fully transpose the Free Movement Directive*, 21 février 2013. Consultable sur : [www.emnbelgium.be/news/belgium-has-fully-transpose-number-provisions-free-movement-directive](http://www.emnbelgium.be/news/belgium-has-fully-transpose-number-provisions-free-movement-directive).

388 Loi du 19 mars 2014 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, MB 5 mai 2014.

389 Kruispunt Migratie-Integratie, *Unieburgers met artikel 60-tewerkstelling toch EU-werknemers met verblijfsrecht*, 3 septembre 2014; et Kruispunt Migratie-Integratie, *Begrip « EU-werknemer » en de Belgische artikel 60-tewerkstelling*, 23 juillet 2013.

390 Un emploi dit « article 60 » est un emploi qui est proposé par le CPAS (qui fait office d'employeur) à une personne qui est sortie du marché de l'emploi en vue de la réinsérer dans le système de sécurité sociale et dans le monde du travail. Voir site internet SPP Intégration sociale : [www.mi-is.be/be-nl/ocmw/artikel-60-7](http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/artikel-60-7); Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

391 L'OE et le CCE se basaient sur l'arrêt *Betray* (CJUE, C-344/87, 31 mai 1989), sans tenir compte des arrêts *Birden* (CJUE, C-1/97, 26 novembre 1998) et *Trojani* (CJUE, C-456/02).

d'autres sont la conséquence d'un départ décidé par le citoyen de l'UE, que celui-ci en ait fait la déclaration ou non.

## 2.2. | Migration économique des ressortissants de pays tiers

### 2.2.1. | Nouvelles directives européennes sur les travailleurs saisonniers et les travailleurs transférés au sein d'une entreprise

Au niveau européen, les initiatives de la dernière décennie visant à développer une politique globale de la migration économique se sont heurtées à de vives réticences de la part des États membres. On a dès lors choisi de prendre progressivement des mesures pour un certain nombre de catégories de ressortissants de pays tiers. Deux directives ont été adoptées en 2014 pour deux catégories supplémentaires de migrants économiques : les travailleurs saisonniers<sup>392</sup> et les travailleurs transférés au sein d'une entreprise<sup>393</sup> (*Intra Corporate Transferees (ICT)*)<sup>394</sup>. Ces deux directives devront être transposées dans le droit national d'ici le 30 septembre 2016 (travailleurs saisonniers) et le 29 novembre 2016 (travailleurs transférés) (voir aussi ci-dessous).

Une directive-cadre générale (dite du permis unique<sup>395</sup>) pour les migrants économiques et une directive sur une carte bleue européenne pour les travailleurs très qualifiés<sup>396</sup> avaient déjà été adoptées auparavant. La Commission européenne a intégré en 2013 un dernier groupe de migrants économiques, les stagiaires rémunérés, dans

392 Directive 2014/36/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

393 Directive 2014/66/EU du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

394 Nous avons déjà parlé de l'adoption des directives dans le *Rapport annuel Migration 2013* (pp. 134 et ss.).

395 Directive 2011/98/EU du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (dans la suite du texte : « directive permis unique »). Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 112-113 et pp. 114-119.

396 Directive 2009/50/EG du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

une proposition de directive relative aux étudiants et aux chercheurs ressortissants de pays tiers. Les négociations à ce sujet se sont poursuivies en 2014<sup>397</sup>.

Ces directives propres à certains publics cibles ne créent pas de droit de séjour en soi, mais visent à harmoniser les procédures ainsi que certains droits. La régionalisation de la politique de migration économique en Belgique, avec des différences éventuelles d'une région à l'autre, soulève des défis supplémentaires à cet égard.

### 2.2.2. | Au niveau belge

#### Régionalisation de la politique de migration économique : état des lieux

Depuis 2014, la politique d'emploi des travailleurs et des indépendants étrangers relève de la compétence des Régions. Ce transfert de compétences était inclus dans la loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État du 6 janvier 2014 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>398</sup>.

La compétence de réglementation et de sanction en matière des **permis de travail A et B**<sup>399</sup> ainsi que la compétence réglementaire et exécutive pour les **cartes professionnelles** sont ainsi passées du pouvoir fédéral aux régions (et à la Communauté germanophone). Les régions sont donc désormais responsables de la réglementation, de l'application, du contrôle<sup>400</sup> et de la délivrance des permis de travail A et B et des cartes professionnelles.

Exception à la règle (et qui doit être interprétée de manière restrictive, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle), le cadre réglementaire pour les **permis de travail C** reste fédéral. Il en va de même pour les dispenses de cartes professionnelles qui découlent directement de la situation de séjour de l'intéressé. Cela semble aussi être le cas pour les dispenses de permis de travail sur la même base, mais la loi n'est pas claire à ce

397 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair*, 25 mars 2013, COM(2013) 151 def.

398 Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (MB, 31 janvier 2014).

399 Ainsi que pour la carte bleue, etc. En ce qui concerne le permis de travail B, il y a toutefois aussi un certain nombre de dispositions liées à la situation spécifique de séjour de l'intéressé. Il est possible que l'aspect normatif reste aussi une compétence fédérale.

400 Le contrôle est une compétence partagée entre l'État fédéral et les Régions.

sujet<sup>401</sup>. Pour éviter toute ambiguïté, précisons que le droit de séjour reste une compétence fédérale<sup>402</sup>.

Le transfert de compétences est officiellement intervenu le 1<sup>er</sup> juillet 2014, mais une période de transition est encore prévue pour réaliser le transfert effectif du budget et du personnel, du pouvoir fédéral aux régions (pour le 31 décembre 2015 au plus tard). Cette période de transition a déjà pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour ce qui est des cartes professionnelles. Une task force interfédérale (comprenant des représentants des différents services publics) a convenu d'un certain nombre de mesures transitoires dans des protocoles d'accord. Le personnel fédéral qui traitait les dossiers avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014 a continué à le faire, mais au nom de la région compétente.

Il est trop tôt pour savoir comment les régions utiliseront ces nouvelles possibilités politiques dans le domaine de la migration économique et donc pour pouvoir dire si, et dans quelle mesure, la réforme institutionnelle redessinera fondamentalement le paysage pour les travailleurs salariés et indépendants étrangers. On peut comprendre que l'accent ait été mis jusqu'ici sur le transfert concret et pratique de la compétence plutôt que sur la mise sur pied d'une nouvelle politique. En tout cas, l'ancienne législation reste en vigueur jusqu'à ce que les régions élaborent leur propre réglementation.

### Perspectives politiques

Les gouvernements qui ont vu le jour en 2014 ont déjà levé un coin du voile dans leurs déclarations politiques. Nous résumons ici quelques éléments extraits des déclarations des gouvernements wallon, flamand et fédéral.

#### Le gouvernement wallon<sup>403</sup>

- veut mieux encadrer la migration économique;
- veut organiser de manière appropriée l'accès au marché du travail des travailleurs étrangers, notamment pour éviter qu'ils deviennent une charge pour leurs familles ou pour l'État;

- veut permettre aux étrangers en possession d'un permis de travail B de changer d'emploi et d'employeur (en conservant l'enquête du marché de l'emploi);
- veut faire de l'obligation d'apprentissage de la langue de la commune de résidence (sans impact budgétaire pour la région) un critère de renouvellement du permis B;
- veut définir des critères clairs pour la délivrance des cartes professionnelles et établir une liste de secteurs confrontés à des besoins économiques;
- veut prendre des mesures supplémentaires contre le dumping social;
- veut mettre en place une procédure de protection des travailleurs étrangers qui font l'objet d'une exploitation par leur employeur.

#### Le gouvernement flamand<sup>404</sup> :

- veut tendre vers une politique globale flamande de l'emploi, en collaboration avec la Wallonie, Bruxelles, les pays voisins et le reste de l'Europe, en exploitant d'abord les réserves existantes sur le marché de l'emploi et en développant la mobilité interrégionale avec Bruxelles et la Wallonie;
- joue la carte d'une migration économique active, simple et orientée sur l'usager pour les travailleurs salariés et indépendants, en conformité avec les besoins spécifiques du marché de l'emploi flamand. On prévoit une migration flexible de travailleurs très qualifiés et moyennement qualifiés via une « liste dynamique de métiers en pénurie »<sup>405</sup>;
- veut autoriser l'activité des indépendants étrangers, en raison de leur plus-value spécifique innovante ou économique;
- affirme que le nouveau cadre pour la directive « permis unique » doit être transparent, simple et juridiquement sûr et veut que le permis combiné soit délivré de manière rapide et gratuite;
- veut éliminer le dumping social, entre autres en désignant, au moyen d'une analyse de risques, des catégories ou des secteurs plus ou moins sensibles à la fraude. Des « statuts extrêmement sensibles à la fraude, comme celui d'étudiant au pair », seront modifiés.

401 Voir : J. Vanpraet, « De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staatshervorming ». In H. Verschuere (ed.), *Ontwikkelingen in het Europees, Belgisch en Vlaams arbeidsmigratierecht, in Migratie en Migrantenrecht*. Brugge, die Keure, 2014, p. 11 et ss.

402 Pour une analyse détaillée, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, p.135 ss. Voir aussi : Vlaamse overheid, *Groenboek zesde staatshervorming*, deel 1 Sociaal-Economisch beleid, 16 septembre 2013, p.60 et ss.

403 Gouvernement wallon, *Wallonie, Oser, innover, rassembler, Déclaration de Politique Régionale 2014-2019*, p.17. Consultable sur : <http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/6371-dpr2014-2019.pdf>.

404 Gouvernement flamand, *Vooruitgaan, verbinden, vertrouwen. Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019*, 22 juillet 2014, p.36 Consultable sur : [www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019](http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019) et : Vlaamse regering, *Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie*, VR 2014 2410 MED.0421/6, p.43.

405 Ce concept de « liste dynamique de métiers en pénurie » est aussi une recommandation que l'on trouve dans le rapport de recherche : N. Mussche, V. Corlyu, I. Marx en J. Haemels, *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmarktbeleid in EU vrijhandelsakkoorden*, VIONA 2013, novembre 2013. Le rapport est consultable sur [www.werk.be](http://www.werk.be). Pour une brève discussion de ce rapport, voir aussi *Rapport annuel Migration 2013*, p. 137.

### Le gouvernement fédéral<sup>406</sup>, en concertation avec les Régions :

- veut plaider au niveau européen pour un cadre qui exploite pleinement le potentiel de la migration économique;
- veut étudier dans quelle mesure la migration circulaire peut encore être soutenue.

### Vers une transposition de la directive « permis unique », combinée avec la transposition des autres directives sur l'occupation de ressortissants de pays tiers

La Belgique a été mise en demeure en 2014 par la Commission européenne pour son retard dans la transposition de la directive « permis unique ». Cette directive, qui devait être transposée en droit belge avant le 25 décembre 2013, vise à donner aux ressortissants de pays tiers un permis de séjour et de travail combiné au moyen d'une procédure unique. Elle définit aussi un socle commun de droits fondamentaux socio-économiques (conditions de travail, sécurité sociale, droits à la pension ...) en vue de parvenir à une égalité de traitement entre les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement dans l'Union<sup>407</sup>.

La transposition tardive de la directive permis unique est indissociable des réformes entreprises dans le cadre de la sixième réforme de l'État et de la poursuite de la régionalisation de la politique de migration économique (voir ci-dessus). Il faut en effet désigner une autorité compétente pour l'introduction, la décision et la délivrance du permis combiné. Différentes entités (les régions, la Communauté germanophone et l'État fédéral) sont compétentes et sont donc concernées. Une position commune à ce sujet a été adoptée en avril 2014 lors de la Conférence interministérielle sur l'emploi, la formation et l'économie sociale. L'objectif était de ne pas alourdir la charge de travail pour les administrations concernées<sup>408</sup>.

Depuis lors, de nouveaux gouvernements sont entrés en fonction dans chacune de ces entités à la suite des élections au niveau fédéral et régional. C'est à eux de confirmer ou de revoir les accords précédents. Dans la

note de politique générale<sup>409</sup> du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, il est toujours question d'une initiative législative combinée à propos de ces directives, en concertation avec les entités fédérées.

On ne peut pas encore dire clairement si cette position commune de la Conférence interministérielle sera mise en œuvre, mais nous en esquissons ici les grandes lignes. En dehors de quelques points pour lesquels aucune solution n'a encore pu être trouvée, il a été convenu que l'employeur introduirait auprès de l'autorité régionale compétente la demande de permis combiné, cosignée par le travailleur. L'autorité régionale délivrerait alors un accusé de réception dans les quatre jours et statuerait ensuite sur la recevabilité. Il y aurait deux options :

- Si l'examen est *négalif* (refus d'accès au marché de l'emploi), la région compétente prend immédiatement la décision de refus du permis combiné. Un recours contre cette décision est possible auprès de l'instance régionale et ensuite auprès du Conseil d'État.
- Si l'examen est *positif*, la région transmet un avis contraignant et motivé à l'OE, qui est compétent pour les décisions de séjour. L'OE suit cet avis et prend la décision d'octroyer le permis combiné, à moins qu'il y ait des problèmes d'ordre public, de signalement SIS, de santé publique, de fraude ou d'abus. En cas de décision négative, un recours est possible auprès du CCE<sup>410</sup>.

En outre, la directive permis unique serait transposée simultanément avec les directives relatives aux travailleurs saisonniers et aux travailleurs transférés ; la procédure dans le cadre de la carte bleue européenne serait mise en conformité avec la procédure pour le permis combiné.

406 Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 160-161. Consultable sur : [www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf).

407 Pour une analyse plus détaillée de cette directive, nous renvoyons au *Rapport annuel Migration 2012* (p. 116 ss. et p.174 ss.) - Nous évoquons ici les discussions actuelles sur la transposition en droit belge.

408 Ludo Beck (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning*. Présentation faite lors de la journée d'étude « Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw », 14 octobre 2014. Consultable sur : [www.vleva.eu/arbeidsmigratie](http://www.vleva.eu/arbeidsmigratie).

409 Chambre des représentants, *Note politique générale Asile et Migration*, 28 novembre 2014, Doc 54 0588/026, p. 31.

410 Ludo Beck (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning*. Présentation faite lors de la journée d'étude « Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw », 14 octobre 2014. Consultable sur : [www.vleva.eu/arbeidsmigratie](http://www.vleva.eu/arbeidsmigratie).

### 2.3. | La récupération des arriérés de salaire des travailleurs en situation irrégulière

La Commission européenne a publié en mai 2014 une communication<sup>411</sup> sur l'état des lieux de la transposition dans les différents États membres de l'UE de la directive prévoyant des sanctions et mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>412</sup> (ci-après : directive sanction). Ce document fait état de la transposition de la directive dans les législations nationales mais ne donne pas réellement d'information sur sa mise en œuvre pratique et ses effets. Une étude récente de différentes organisations analyse plus spécifiquement l'application de la directive, notamment dans cinq pays européens (République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Hongrie, Pologne)<sup>413</sup>.

Depuis la transposition en droit belge de la directive sanction, la loi<sup>414</sup> autorise une série d'organisations à ester en justice pour la récupération des salaires non payés d'un étranger ressortissant de pays tiers qui a travaillé alors qu'il était en séjour irrégulier<sup>415</sup>. Il s'agit des organisations syndicales et patronales ainsi que de Myria. La loi prévoit que d'autres organisations peuvent également se voir confier cette mission par arrêté royal. Aucune autre organisation n'a, jusqu'à présent, été désignée pour le faire.

En 2014 et dans le cadre de cette nouvelle mission légale, Myria a poursuivi son travail d'accompagnement et de suivi de requêtes individuelles. Celles-ci lui sont parvenues par divers canaux (services de premières lignes, permanences téléphoniques, visites en centre fermé ...). Elles concernent des situations très variées en termes de

profil et de vulnérabilité des étrangers, de suivi parallèle par d'autres organisations ou non, d'emploi exercé ou encore en cours d'exercice, de montant des salaires à récupérer, de secteur d'activité ... À travers ces situations individuelles, Myria est confronté à de nombreux questionnements et défis. Ceux-ci portent notamment sur la question des besoins d'accompagnement social des personnes, de leur protection contre un éloignement pendant la procédure de récupération des salaires, de la complexité et la longueur des démarches et procédures, de l'accès effectif aux salaires dus ...

C'est pourquoi Myria a également poursuivi son travail de réflexion structurel sur la manière la plus optimale de traiter ces demandes individuelles, la mise en place d'un système de réorientation des dossiers entre les acteurs concernés selon leurs spécificités de travail et sur l'ensemble des questions que pose la mise en pratique de cette compétence. Il a, pour ce faire, rencontré plusieurs des acteurs concernés (services d'inspection, organisations syndicales, ONG ...).

La Cour de justice de l'UE a rendu un arrêt<sup>416</sup> qui précise que les travailleurs en situation irrégulière ont le droit – s'ils remplissent les conditions d'accès – à une indemnité d'insolvabilité en cas de faillite. Suite à cet arrêt, le Fonds de fermeture des entreprises belges a confirmé sa pratique<sup>417</sup>. Il accepte en effet d'intervenir en faveur d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière à condition que ce dernier puisse être qualifié de « travailleur salarié » selon la loi<sup>418</sup>. L'étranger doit dès lors être en mesure de prouver ses prestations à l'aide de pièces justificatives (par exemple la copie d'une plainte au Contrôle des lois sociales).

Enfin, notons qu'un arrêté royal<sup>419</sup> a été adopté pour fixer le montant forfaitaire que doit payer l'employeur d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier pour rembourser aux autorités les frais liés au retour du travailleur étranger et des membres de sa famille<sup>420</sup>. Ce montant, fixé à 190 euros par jour, couvre les frais d'hébergement en centre fermé ainsi et de soins de santé. Outre cette indemnité, l'employeur est également tenu de rembourser les frais de rapatriement<sup>421</sup>.

411 Communication de la Commission du 22 mai 2014 au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

412 Directive 2009/52/CE du 18 juin 2014 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

413 Association For Legal Intervention, Association for Integration and Migration, Hungarian Association for Migrants, Society of Goodwill, Romanian Forum for Refugees and Migrants, *Implementation of the Employers' Sanctions Directive in the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, 2014, disponible sur : <http://interwencjaprawna.pl/en/files/employers-sanctions-directive-overview.pdf>.

414 Loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

415 Pour plus d'informations sur le contenu de cette nouvelle disposition en droit belge et les défis pratiques qu'elle pose, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap.III.3.C.

416 CJUE, *Tümer*, 5 novembre 2014.

417 ONEM, *Lettre d'information du Fonds de fermeture des entreprises*, décembre 2014, disponible sur : [www.onem.be/fr/ffe/documentation](http://www.onem.be/fr/ffe/documentation).

418 Tel que défini par la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises.

419 A.R. du 15 décembre 2013 fixant l'indemnité forfaitaire visée à l'art. 13, al. 2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, et le paiement des frais de retour de l'étranger employé illégalement (M.B., 9 janvier 2014).

420 Art. 15 de la loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

421 Art. 13 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.



## FOCUS : SOUTENIR LA LIBRE CIRCULATION, PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

### Introduction

La libre circulation dans l'UE est à la fois une liberté fondamentale des citoyens et un élément considéré comme essentiel pour la mise en place d'un véritable marché du travail européen<sup>422</sup>. C'est un dispositif central dans la dynamique européenne qui a des implications dans le quotidien d'un grand nombre de personnes. En 2013, c'est un peu plus de sept millions de citoyens européens qui travaillaient et résidaient dans un pays de l'UE autre que le leur, soit 3% du nombre total de travailleurs que compte l'Union<sup>423</sup>. En 2006<sup>424</sup>, année européenne de la mobilité, ce pourcentage était de 1,5%. En 2012, en Belgique, on comptait 300.500 travailleurs européens, soit près de 7% de la population nationale<sup>425</sup>.

En 2014, la Commission a adopté deux nouvelles directives directement destinées à faciliter la libre circulation. La première vise à renforcer la libre circulation des travailleurs notamment via la promotion de l'égalité de traitement<sup>426</sup> et la seconde vise à garantir, dans le cadre de la libre prestation de services, le respect du niveau approprié de protection des droits des travailleurs détachés<sup>427</sup>.

422 Art. 45 du TFUE, article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Règlement 492/2011.

423 Mémo de la Commission européenne, *Les travailleurs mobiles au sein de l'Union*, 25 septembre 2014, disponible sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-541\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-541_fr.htm).

424 2006 avait été déclarée Année européenne de la mobilité des travailleurs, et avait pour objectif notamment d'offrir une vaste plate-forme d'échange et de discussion autour des enjeux de la mobilité dans le contexte de la stratégie de Lisbonne.

425 « Free movement of workers : Commission improves the application of worker's rights », *communiqué de presse*, 12 mars 2014.

426 Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, J.O.U.E., L 128/8.

427 Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs effectués dans le cadre d'une prestation de service et modifiant le règlement (UE° n°1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, J.O.U.E. L 159/11.

C'est la première de ces deux directives, celle qui soutient la libre circulation des travailleurs par la promotion de l'égalité de traitement entre tous les citoyens européens (ci-après « la directive ») qui sera traitée ici. La migration en Belgique est essentiellement européenne<sup>428</sup>. L'immigration européenne représente 63% de l'immigration en Belgique en 2013. De ce fait, l'enjeu pour la Belgique, en transposant cette directive consiste bien plus dans la mise en place d'un dispositif efficace de réduction des entraves administratives et discriminatoires que dans la facilitation de la mobilité des européens.

### 3.1. | Une fracture entre le droit et son application effective

La Commission, nous dit-elle, a constaté « une fracture (...) entre le droit et son application effective »<sup>429</sup>.

Le droit en question ici est celui de se rendre librement dans un État membre pour y travailler et/ou y résider à des fins d'emploi. C'est un droit conféré aux travailleurs qui sont citoyens de l'Union et aux membres de leur famille. En outre, la libre circulation des travailleurs les protège, en principe, contre toute discrimination sur la base de la nationalité. Si le dispositif légal et réglementaire est bien développé, la Commission constate, en pratique, que les travailleurs de l'Union continuent à être confrontés à des restrictions ou à des obstacles injustifiés dans l'exercice de leurs droits lorsqu'ils se rendent dans un autre État membre. Les travailleurs et les membres de leur famille sont souvent mal informés et peu conscients de leurs droits et des ressources disponibles pour les faire respecter. Ils font ainsi face à la non-reconnaissance de leurs qualifications, à des discriminations sur la base de la nationalité, voire à l'exploitation<sup>430</sup>.

La Commission considère que pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, il faut une application plus effective et uniforme des droits reconnus aux travailleurs dans le cadre de la libre circulation.

428 Voir à ce propos : [www.journeedesmigrants.be](http://www.journeedesmigrants.be).

429 Considérant (5) de la directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, J.O.U.E., L 128/8.

430 Considérant (5) de la directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, J.O.U.E., L 128/8.

L'application et le contrôle des règles de la libre circulation doivent également être renforcés. Elle affirme ces deux axes de manière constante depuis 2010, que ce soit dans ses communications relatives à la nouvelle stratégie pour le marché intérieur, à l'exercice des droits des citoyens européens ou à la reprise économique<sup>431</sup>. C'est donc avec l'objectif de faire respecter les règles de fond qui organisent la mobilité des travailleurs que l'UE prévoit maintenant des règles particulières, en réalité, des prescriptions minimales, qui sont consacrées par une directive. C'est exclusivement dans le cadre légal de la libre circulation que s'inscrit la directive, dont ni les considérants ni le texte ne réfèrent à aucun des outils du droit communautaire relatif à la lutte contre les discriminations. L'égalité de traitement n'est donc pas un objectif du texte, mais seulement un moyen adéquat ici pour renforcer la libre circulation des travailleurs.

### 3.2. | Les aspects de la libre circulation qui sont visés

Huit aspects de la libre circulation sont visés directement par la directive :

- l'accès à l'emploi ;
- les conditions d'emploi et de travail (rémunération, licenciement, santé, sécurité sur le lieu de travail, réintégration professionnelle et réemploi) ;
- le bénéfice des avantages sociaux et fiscaux ;
- l'affiliation syndicale et l'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs ;
- l'accès à la formation ;
- l'accès au logement ;
- l'accès des enfants à l'enseignement, à l'apprentissage et à la formation professionnelle ;
- l'assistance accordée par les bureaux d'emploi.

Ces droits sont ceux conférés explicitement par le droit européen aux travailleurs, dans le cadre de la libre circulation. Étant donné le cadre de la répartition des compétences au niveau belge, la transposition de cette directive affectera certains de ces domaines qui relèvent clairement de la compétence des entités fédérées. C'est

431 Considérants (6), (7) et (8), Directive 2014/54/CE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs. La communication de la Commission européenne à l'occasion de 2006, année européenne de la mobilité des travailleurs et de 2013, année européenne des citoyens avait également mis en lumière ces enjeux.

le cas d'une grande partie de ce qui touche à l'emploi<sup>432</sup> y compris l'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle ainsi que l'assistance des bureaux d'emploi, mais aussi du logement, qui relèvent des régions. Par ailleurs, ce sont les communautés qui sont compétentes pour l'accès à l'enseignement. L'affiliation syndicale et l'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs, ainsi que le bénéfice des avantages sociaux et fiscaux relèvent, pour leur part, des compétences de l'État fédéral.

### 3.3. | Des garanties procédurales

Pour soutenir les travailleurs citoyens européens et des membres de leur famille dans l'exercice effectif de leurs droits, la directive met en avant l'importance d'organiser les garanties procédurales qui encadrent ces droits au sein des États membres. Elle souligne ainsi l'accès des travailleurs à un recours effectif, à une protection contre toute conséquence défavorable faisant suite à une plainte ou à une action en justice, à une assistance et à une représentation en cas d'action en justice et à une décision dans un délai raisonnable<sup>433</sup>. L'État belge est en outre responsable de veiller à ce que le soutien de la société civile soit accessible aux citoyens européens.

### 3.4. | Un organisme indépendant spécialisé

D'ici le 21 mai 2016, la Belgique doit désigner un – ou plusieurs – organismes pour promouvoir l'égalité de traitement et soutenir les travailleurs de l'Union et les membres de leur famille<sup>434</sup>.

432 L'État fédéral conserve les compétences relatives notamment aux éléments essentiels du contrat de travail, à la réglementation du travail, aux restructurations d'entreprises. Pour plus de précisions au sujet des compétences fédérales en matière d'emploi : [www.emploi.belgique.be/default.aspx?id=386](http://www.emploi.belgique.be/default.aspx?id=386).

433 Art. 3 et Considérants (14), (15) et (16), directive 2014/54/CE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

434 Art. 4 et Considérants (17), (18) et (19), directive 2014/54/CE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

Cet organisme doit être habilité à fournir une assistance juridique indépendante, commanditer des enquêtes et des analyses et assurer la publication de rapports indépendants assortis de recommandations. Il doit pouvoir servir de point de contact national pour la coopération et l'échange d'informations entre les États membres. La directive encourage aussi la collaboration entre cet organisme et les services d'information et d'assistance déjà existants au niveau de l'UE (Solvit, Eures, l'Europe est à vous, Entreprise Europe Network, par exemple).

### 3.5. | Organiser le dialogue, l'accès et la diffusion d'informations

L'État belge a pour tâche de favoriser le dialogue avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales actives en matière de défense du principe d'égalité de traitement. De la même manière, il doit veiller à porter à la connaissance de tous les initiatives prises dans le cadre de la transposition de la directive. Il doit enfin fournir gratuitement et dans plusieurs langues, des informations claires et accessibles sur les droits conférés aux travailleurs dans le cadre de la libre circulation.

### 3.6. | L'expérience et l'expertise de Myria, le Centre fédéral Migration

Dans l'exercice de sa mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, Myria traite chaque année plus d'un millier de demandes individuelles. Parmi elles, de nombreuses questions sont posées par les citoyens européens et les membres de leur famille. Sur cette base Myria rejoint les constats posés par la Commission : les entraves à l'exercice de leurs droits par les citoyens européens se manifestent souvent dès l'inscription à l'administration communale. Elles se poursuivent dans les relations avec les employeurs et se multiplient dans les domaines connexes comme

l'accès à l'enseignement ou au logement. Les trois axes mis en place par l'Union européenne pour renforcer l'effectivité des droits des citoyens européens n'étonnent pas vraiment. C'est par le renforcement mutuel de l'action de trois acteurs-clé que l'effectivité des droits visée est organisée : 1) la société civile qui offre aide et conseil aux individus ; 2) l'État responsable de renforcer les garanties procédurales, d'organiser la dissémination et l'accessibilité de l'information sur les droits et les ressources ; 3) un organisme indépendant spécialement chargé du soutien aux individus et des recommandations aux autorités.

Myria possède les caractéristiques essentielles de l'organisme indépendant spécialisé dont la désignation est requise : il fournit une assistance juridique indépendante aux individus, est habilité à mener ou commanditer des enquêtes et des analyses indépendantes, à publier des rapports et à formuler des recommandations<sup>435</sup>. Il dispose de l'expertise requise en matière de libre circulation et, par ailleurs, il suit de près depuis plusieurs années la thématique de la différence de traitement sur la base du statut de séjour, une thématique très proche de celle de la discrimination sur la base de la nationalité<sup>436</sup>. Les liens structurels et institutionnels qu'il entretient avec le Centre interfédéral pour l'égalité des chances garantissent pour le surplus l'expertise nécessaire au volet discrimination sur la base de la nationalité.

Myria met ses missions en œuvre dans un esprit de dialogue et de collaboration avec les acteurs publics comme privés ; dans le cadre de ses missions légales il est également habilité à accepter toute mission confiée par tout pouvoir public<sup>437</sup>. Il est, de ce fait également, bien placé pour contribuer au dialogue avec les partenaires sociaux et les associations ou organisations déjà existantes. S'il est doté de cette nouvelle mission légale et des moyens que sa mise en œuvre requiert, Myria pourra utiliser l'expérience et l'expertise qu'il a acquises dans les domaines de la libre circulation, des droits des citoyens européens et de l'égalité de traitement pour mettre en place la nécessaire concertation avec les entités fédérées et tous les acteurs concernés.

435 Art. 3 1° à 5° de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains telle que modifiée par la loi du 17 août 2013.

436 Voir chap. 11.

437 Art. 2, 2° § 3 et Art. 3, 8° de la loi du 15 février 1993.

# Chapitre 7

## Migrations pour motifs d'études

Les chiffres sur la migration pour motifs d'études apparaissent remarquablement stables sur les quatre dernières années, après la baisse constatée entre 2008 et 2010.

Au niveau européen, la réforme de la nouvelle directive étudiants se fait attendre. La Cour de justice de l'UE a affirmé clairement que les marges dont disposent les États membres pour examiner les motifs d'études sont strictement limitées. Peu d'évolutions au niveau belge, sauf l'augmentation des droits d'inscription dans les universités flamandes. On attend toujours un nouveau cadre législatif et politique en application de la sixième réforme d'État.



# 1. CHIFFRES

Les chiffres dont Myria dispose sur les migrations pour motifs d'études au moment de clôturer ce rapport donnent deux types d'informations :

- Des informations en termes de **flux** qui montrent l'évolution du nombre d'arrivées de migrants qui déclarent à l'administration venir en Belgique pour y étudier. Il s'agit des données sur les *visas* et les *premiers titres de séjour*.
- Des informations en termes de **stocks** qui sont une photographie, à un moment donné, de tous les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour pour raisons d'études, quelle que soit l'année de leur arrivée en Belgique. Il s'agit de l'*ensemble des titres de séjour* valables au 31 décembre de chaque année.

## 1.1. | Les arrivées d'étudiants restent stables (*flux*)

### 1.1.1. | Les visas<sup>438</sup>

En 2014, 30.705 décisions ont été prises pour des visas de longue durée, tous motifs confondus. Parmi ces décisions, 9.388 concernaient des visas de longue durée demandés pour raisons d'études. Autrement dit, parmi l'ensemble des décisions de visas de longue durée qui ont été prises en 2014, 31% concernaient des visas pour raisons d'études. Parmi ces 9.388 décisions, 7.449 décisions étaient positives, soit 79%.

Ces résultats sont assez similaires à ceux observés en 2013 : sur un total de 30.887 décisions tous motifs confondus, 30% concernaient les études. Et parmi les 9.269 décisions prises pour des demandes pour raisons d'études, 7.014 avaient abouti à une décision positive, soit 76%.

<sup>438</sup> Il faut rester prudent en interprétant les données relatives aux visas car d'une part, toutes les nationalités ne sont pas soumises à l'obligation de visa et d'autre part, toutes les personnes ayant obtenu un visa ne viennent pas forcément en Belgique (voir chap. 3, encadré 8. Richesses et limites des données sur les visas).

### 1.1.2. | Les premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers<sup>439</sup>

Depuis 2010, on observe une certaine stabilité du nombre de *premiers titres* de séjour pour raisons d'études délivrés à des ressortissants de pays tiers. Ce nombre stagne en effet autour des 5.800-5.900 premiers titres. Il était plus élevé auparavant : en 2008, 6.743 premiers titres pour raisons d'études avaient été délivrés et 7.222 l'avaient été en 2009.

En 2013, environ 14% des premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers l'ont été pour des raisons liées aux études. Proportionnellement, la part de premiers titres de séjour pour raisons d'études a donc légèrement augmenté depuis 2010, où cette proportion n'était que de 10%. Cependant, elle n'atteint pas encore les valeurs de 2008 qui étaient proches des 15%.

Tableau 13. Proportion des **premiers titres** de séjour pour motifs d'études délivrés à des ressortissants de pays tiers, 2008-2013 (Source : Eurostat. Calculs : M. Bourguignon, UCL)

	Premiers titres de séjour pour motifs d'études	Premiers titres de séjour tous motifs confondus (Total)	Pourcentage
<b>2008</b>	6.743	46.201	14,60%
<b>2009</b>	7.222	58.939	12,30%
<b>2010</b>	5.899	57.855	10,20%
<b>2011</b>	5.834	55.449	10,50%
<b>2012</b>	5.813	47.278	12,30%
<b>2013</b>	5.902	42.463	13,90%

<sup>439</sup> Au moment de la rédaction de ce rapport, les dernières données disponibles sur les titres de séjour concernaient l'année 2013 et n'étaient publiées que pour les ressortissants de pays tiers.

## 1.2. | Le nombre de ressortissants de pays tiers présents pour raisons d'études reste également stable (*stocks*)

Parmi l'ensemble des ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour valable au 31 décembre 2013, environ 3% l'ont obtenu pour des raisons liées aux études. Cette proportion est restée stable depuis 2010, tout comme le nombre total de ces titres de séjour qui varie entre 10.500 et 11.500 chaque année depuis 2010.

Tableau 14. Proportion de l'ensemble des titres de séjour pour raisons d'études valables au 31 décembre de chaque année, délivrés à des ressortissants de pays tiers, 2008-2013 (Source : Eurostat. Calculs : M. Bourguignon, UCL)

	Titres de séjour valables au 31 décembre de chaque année pour raisons d'études	Titres de séjour valables au 31 décembre de chaque année tous motifs confondus (Total)	Pourcentage
<b>2008</b>	non disponible	350.392	non disponible
<b>2009</b>	non disponible	364.939	non disponible
<b>2010</b>	10.929	324.974	3,40%
<b>2011</b>	10.698	342.291	3,10%
<b>2012</b>	11.023	339.689	3,20%
<b>2013</b>	11.541	339.067	3,40%

## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | Au niveau européen

#### 2.1.1. | Directive toujours en élaboration

La proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair<sup>440</sup> n'a pas encore été approuvée. Le rapport annuel Migration 2013 présente une analyse à ce sujet<sup>441</sup>.

#### 2.1.2. | Les États membres ne peuvent pas ajouter de conditions d'accès supplémentaires

Dans un arrêt du 10 septembre 2014<sup>442</sup>, la Cour de justice de l'UE stipule qu'il résulte de la directive étudiants<sup>443</sup> qu'un État membre peut imposer des conditions spécifiques à un ressortissant d'un pays tiers qui désire résider plus de trois mois sur son territoire. La Cour précise que les conditions énumérées dans la directive 2004/114/CE sont exhaustives et que les États membres ne peuvent pas y ajouter de conditions supplémentaires.

En outre, la Cour rappelle que la directive a pour objectif de favoriser la mobilité des étudiants des pays tiers vers l'UE. La possibilité pour un État membre d'introduire des conditions d'accès supplémentaires irait à l'encontre de cet objectif<sup>444</sup>.

Cette affaire concernait un jeune Tunisien né en Allemagne. En 1995, il quitte l'Allemagne pour s'installer en Tunisie. Il entreprend alors différentes démarches pour pouvoir étudier en Allemagne et est été accepté

440 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair*, 23 mars 2013, COM(2013) 151 final.

441 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, p. 151.

442 CJUE, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 septembre 2014.

443 Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

444 CJUE, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 septembre 2014, §§ 29-30.

plusieurs fois à l'université de Dortmund pour y étudier les mathématiques. Mais les autorités allemandes lui refusent le visa étudiant à plusieurs reprises sous prétexte qu'elles doutent de sa motivation pour étudier en Allemagne (entre autres pour ses notes jugées insuffisantes, sa faible connaissance de l'allemand et l'absence de lien entre la formation qu'il voulait suivre et la profession qu'il voulait exercer<sup>445</sup>). La Cour a jugé que l'intéressé répondait aux conditions générales et spécifiques de la directive et que les autorités allemandes ne pouvaient invoquer aucune base de la directive pour lui refuser le séjour. Par conséquent, la Cour a estimé qu'un titre de séjour aurait dû lui être délivré<sup>446</sup>. Il en résulte que la compétence des États membres pour examiner les motifs d'études est limitée et qu'ils ne peuvent pas exiger de conditions supplémentaires.

## 2.2. | Au niveau belge

En 2014, peu d'évolutions ont eu lieu au niveau belge, c'est pourquoi nous renvoyons vers le rapport annuel Migration 2013<sup>447</sup>. L'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 ne mentionne pas cette thématique. L'exposé d'orientation politique du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration<sup>448</sup> se limite à la communication suivante : « J'encouragerai aussi la migration de personnes qui viennent travailler ou étudier en Belgique. Dans cette optique, je travaillerai main dans la main avec les entités fédérées, dans le respect de leurs compétences. »

Le rapport annuel Migration 2012 commentait la décision de l'ensemble des universités francophones d'augmenter les droits d'inscription pour les étudiants étrangers<sup>449</sup>. Récemment, certaines universités flamandes ont également décidé d'augmenter le droit d'inscription des étudiants étrangers pour l'année académique 2015-2016.

445 CJUE, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 septembre 2014, § 16.

446 CJUE, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 septembre 2014, §§ 35-36.

447 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, pp. 151-152.

448 Exposé d'orientation politique Asile et Migration, 18 novembre 2014, Chambre, DOC 54, n° 0020/021, p. 10.

449 Voir : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 126.



## Chapitre 8

# Régularisation de séjour

En 2014 le nombre de demandes de régularisation tant humanitaire que médicale a de nouveau baissé. Le nombre de décisions positives était également particulièrement bas. La régularisation humanitaire repose sur le pouvoir discrétionnaire du secrétaire d'État, ce qui n'exonère pas l'OE de bien motiver ses décisions, comme l'a rappelé le Conseil d'État. Faut-il introduire des critères clairs de régularisation dans la réglementation ? Selon Myria c'est nécessaire, il faut saisir l'occasion du Code de l'Immigration en préparation à cette fin, et prévoir un statut de séjour pour certaines catégories de personnes vulnérables qui en sont privées aujourd'hui (apatrides, victimes de traite sans procédure pénale...). Ceci sans supprimer le pouvoir discrétionnaire qui devrait s'exercer uniquement pour des cas exceptionnels.

# 1. CHIFFRES

## Introduction

Les chiffres présentés ici portent sur les autorisations de séjour pour motifs humanitaires et les autorisations de séjour pour motifs médicaux. Il est important de préciser qu'il s'agit là de deux choses fondamentalement différentes. L'autorisation de séjour pour motifs humanitaires relève, dans son principe, du pouvoir discrétionnaire du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration d'autoriser ou non un étranger à séjourner en Belgique. Par contre, l'autorisation de séjour pour motifs médicaux relève d'une forme de protection, dont les obligations internationales liant la Belgique sont notamment la source. Depuis 2013, les chiffres produits par l'Office des étrangers (OE) ne permettent cependant plus d'aborder ces deux réalités de façon distincte. Ces questions seront donc abordées à partir des différentes procédures que sont l'article 9bis, l'article 9 ter et l'ancien article 9,3.

Si les autorisations de séjour doivent, en principe, être demandées à partir de l'étranger, l'**article 9bis** de la loi du 15 décembre 1980 prévoit néanmoins la possibilité d'introduire une telle demande depuis le territoire belge en cas de « circonstances exceptionnelles ». Cet article est le fondement de l'autorisation de séjour à titre humanitaire. Par ailleurs, l'**article 9ter** prévoit la possibilité d'introduire une demande d'autorisation de séjour pour des raisons médicales<sup>450</sup>. Les articles 9bis et 9ter, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007, remplacent l'ancien **article 9,3** de la loi du 15 décembre 1980 (médical et humanitaire).

450 Le législateur a fixé un nombre de critères à cet effet : entre autres, la présence et le degré de gravité d'une maladie ; la possibilité ou l'impossibilité de recevoir un traitement médical adéquat dans le pays d'origine et l'accès à ce traitement. Même si le séjour pour motifs médicaux (article 9ter de la loi du 15 décembre 1980) peut être considéré comme une forme de protection internationale, les chiffres y afférents sont abordés dans cette section. La raison est qu'on ne peut enregistrer ces données totalement indépendamment des régularisations basées sur l'article 9bis. Pour en savoir plus au sujet du séjour pour raisons médicales, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, pp 86-87.

## 1.1. | Faible nombre de demandes de régularisation : des chiffres inédits

L'examen de l'évolution du nombre de *demandes* de régularisation pour motifs humanitaires ou médicaux (Figure 42) indique une tendance croissante entre 2006 et 2010, avec une augmentation particulièrement importante en 2009 et en 2010. Ce pic, atteignant 36.848 demandes en 2010, est la conséquence des instructions du 26 mars et du 19 juillet 2009. L'introduction de nouveaux critères de régularisation, autorisant de nouvelles catégories de population en séjour précaire ou irrégulier à introduire une demande d'autorisation de séjour pour raison humanitaire, a engendré une augmentation importante du nombre de demandes soumises au Service Régularisations de l'OE. Entre 2008 et 2009, ce sont les demandes de séjour pour raisons médicales (9ter) qui sont proportionnellement plus en augmentation, alors qu'entre 2009 et 2010, la hausse observée est davantage due à l'augmentation des demandes de régularisations humanitaires (9bis).

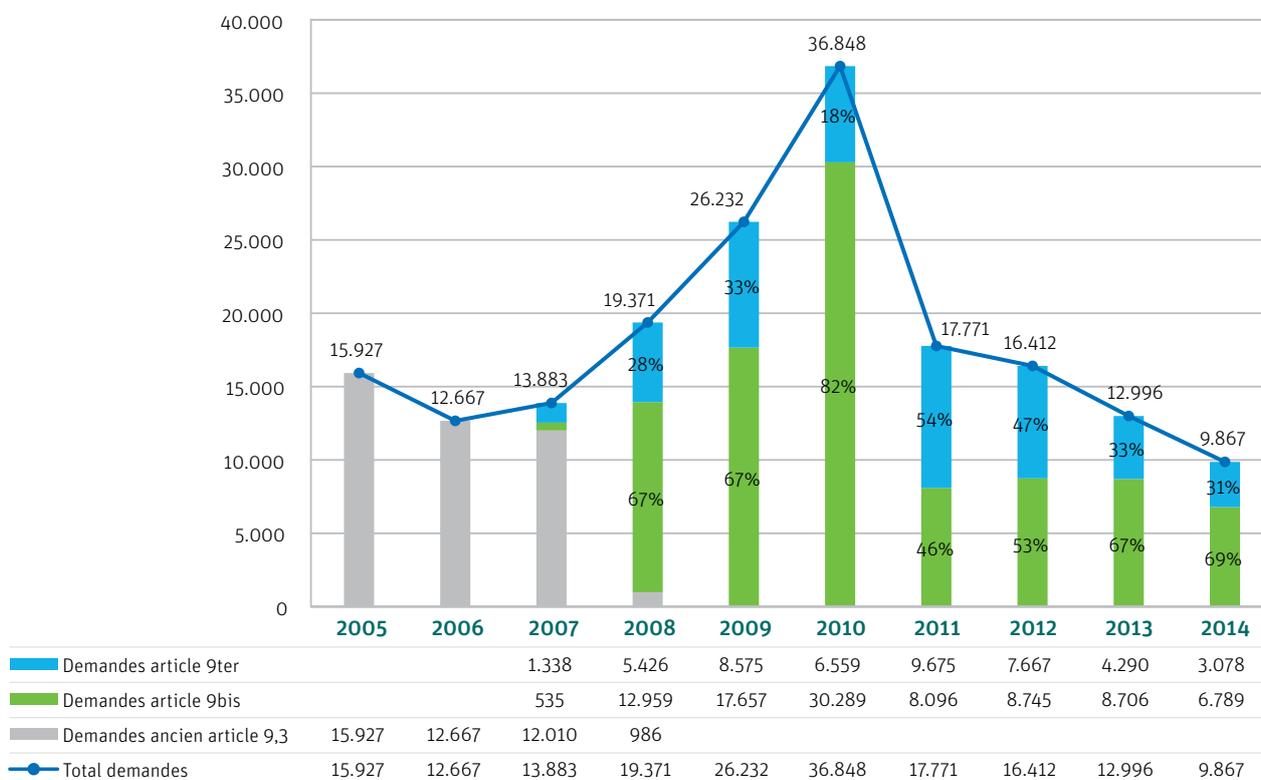
Entre 2011 et 2012, on revient à des niveaux relativement comparables à ceux que l'on observait avant 2009 (moins de 20.000 demandes annuelles). En 2014, la diminution du nombre de demandes de régularisation se renforce encore avec 9.867 demandes introduites.

La répartition entre les demandes pour raisons humanitaires et médicales a également évolué au cours des années. Entre 2008 et 2010, les demandes 9ter représentaient entre 18% et 33% des demandes totales. En 2011 et 2012, les deux types de demandes (9bis et 9ter) ont été introduits dans des proportions plus équilibrées. Depuis 2013, on retrouve des proportions similaires à celles observées en 2009, soit un tiers de demandes pour raisons médicales et deux tiers de demandes pour raisons humanitaires. La diminution importante des demandes pour raisons médicales (déjà perceptible en 2012 et encore plus clairement en 2013 et 2014) pourrait être une conséquence de l'entrée en vigueur, en février 2012, de nouvelles conditions de recevabilité<sup>451</sup>.

451 Loi du 8 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980.

Figure 42. Évolution du nombre de demandes de régularisation par procédure, 2005-2014

(Source : OE. Calculs : S. Vause et M. Bourguignon, UCL)



On peut sans doute formuler l'hypothèse qu'au vu -entre autres- de l'introduction d'un filtre médical<sup>452</sup>, un certain nombre de personnes aient décidé de ne pas introduire de demande, sachant que les chances qu'elle soit déclarée irrecevable sont plus importantes qu'auparavant. On constate en effet une diminution du nombre mensuel de demandes de régularisation pour raisons médicales dès le mois de mars 2012, soit juste après l'introduction des nouveaux critères de recevabilité.

## 1.2. | Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales en chute libre

À côté du nombre de *demandes*, des statistiques sur les *décisions* prises annuellement sont également publiées. En 2014, l'OE a pris 13.284 décisions concernant des demandes de régularisation tant humanitaires que médicales, soit 40% de moins qu'en 2013 et 56% de moins qu'en 2012 (voir Figure 43). Parmi ces décisions, si l'on fait abstraction des 1.992 décisions sans objet, 996 décisions étaient positives (9%) pour 10.296 décisions négatives (91%). De 2010 à 2013, la proportion de décisions positives a fortement chuté. Une très légère augmentation est perceptible en 2014, mais la proportion de décisions positives reste bien en-dessous des valeurs d'avant 2011.

452 Une demande peut être déclarée irrecevable si le médecin estime que la maladie (qui constitue la base-même de la demande) ne correspond de toute évidence pas à une maladie telle que décrite dans la loi. Voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp 86-87 et *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 62-63.

Figure 43. Évolution du nombre total de décisions et proportions des décisions positives et négatives (procédures 9bis, 9ter et 9,3 confondues), 2005-2014 (Source : OE. Calculs : S. Vause et M.

Bourguignon, UCL)<sup>453</sup>

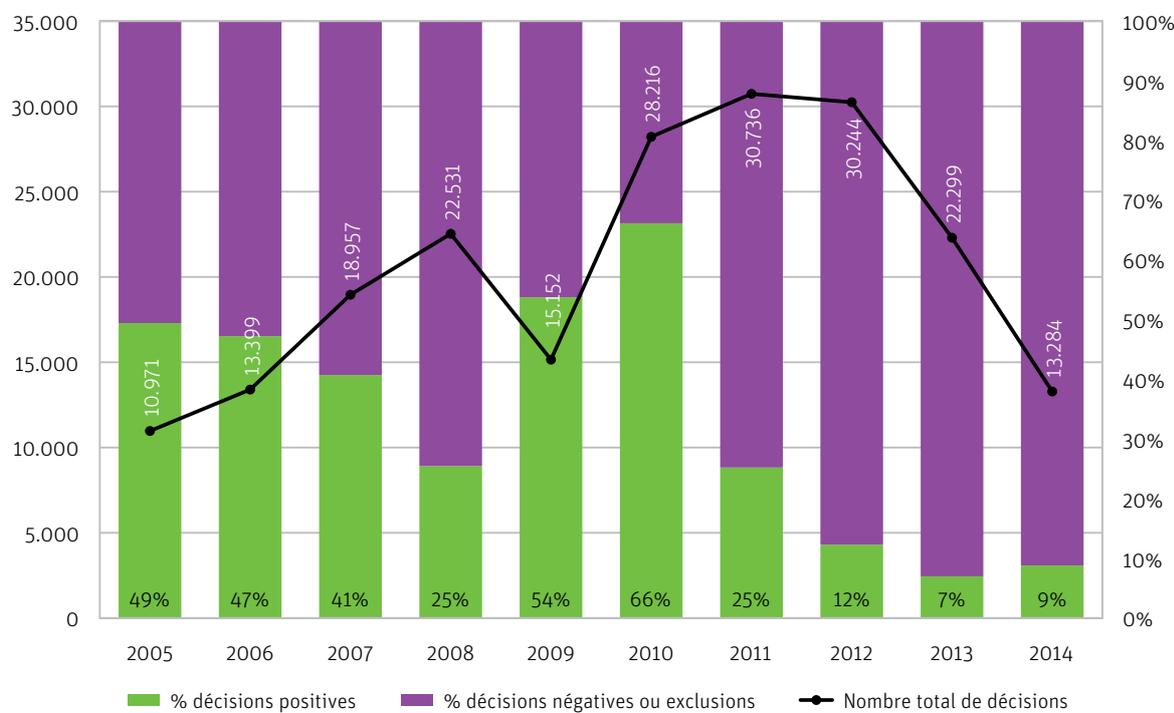


Tableau 15. Nombre de décisions positives, négatives et sans objet (procédures 9bis, 9ter et 9,3 confondues) 2005-2014 (Source : OE)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Décisions positives</b>	5.422	5.392	6.256	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387	1.336	996
<b>Décisions négatives ou exclusions</b>	5.549	6.024	9.109	14.610	6.195	7.897	20.749	24.157	19.046	10.296
<b>Demandes sans objet</b>	-	1.983	3.592	2.926	1.763	4.893	2.985	2.700	1.917	1.992
<b>Total</b>	<b>10.971</b>	<b>13.399</b>	<b>18.957</b>	<b>22.531</b>	<b>15.152</b>	<b>28.216</b>	<b>30.736</b>	<b>30.244</b>	<b>22.299</b>	<b>13.284</b>

L'année 2014 présente le chiffre le plus bas de décisions positives observé depuis 2005 (voir Tableau 15). Pendant la période 2005-2008, ce nombre approchait les 5.000 ou 6.000 décisions par année. Il a fort augmenté ensuite pour atteindre un pic en 2010 avec 15.426 décisions positives. Depuis, il n'a fait que chuter jusqu'à atteindre 996 décisions positives en 2014. Sur ces 996 décisions positives, 530 ont donné lieu à une autorisation de séjour

temporaire (53%) et 466 à une autorisation de séjour définitif (47%).

La proportion de décisions négatives a fortement fluctué au fil du temps, mais également selon le motif de la régularisation. Les analyses ci-dessous exposent les proportions des décisions positives et négatives de chaque année par type de procédure sans tenir compte des décisions sans objet.

453 Les proportions présentées dans cette figure ne tiennent pas compte des demandes sans objet.

Comme l'indique la Figure 44, le nombre de décisions prises sur base de l'**article 9,3** n'a cessé de diminuer depuis 2008. Cette diminution s'explique par la diminution progressive de l'arriéré de traitement des dossiers introduits sur base de l'article 9,3, remplacé en 2007 par les articles 9bis et 9ter. Du fait du nombre réduit de demandes de ce type toujours à l'examen (32 à la fin du mois de décembre 2014), elles ne sont plus distinguées dans les données de l'OE à partir de 2014 et sont reprises parmi les demandes 9bis.

En ce qui concerne les décisions prises sur base de l'**article 9bis**, on peut observer une augmentation du nombre de décisions jusqu'à atteindre un pic en 2011. Depuis 2011, ce nombre n'a fait que chuter. La proportion de décisions positives a, quant à elle, augmenté jusqu'à atteindre 65% de décisions positives en 2010 et a ensuite diminué jusqu'à obtenir 10% de décisions positives en 2013. Cette proportion s'est ensuite stabilisée en 2014 avec 11% de décisions positives.

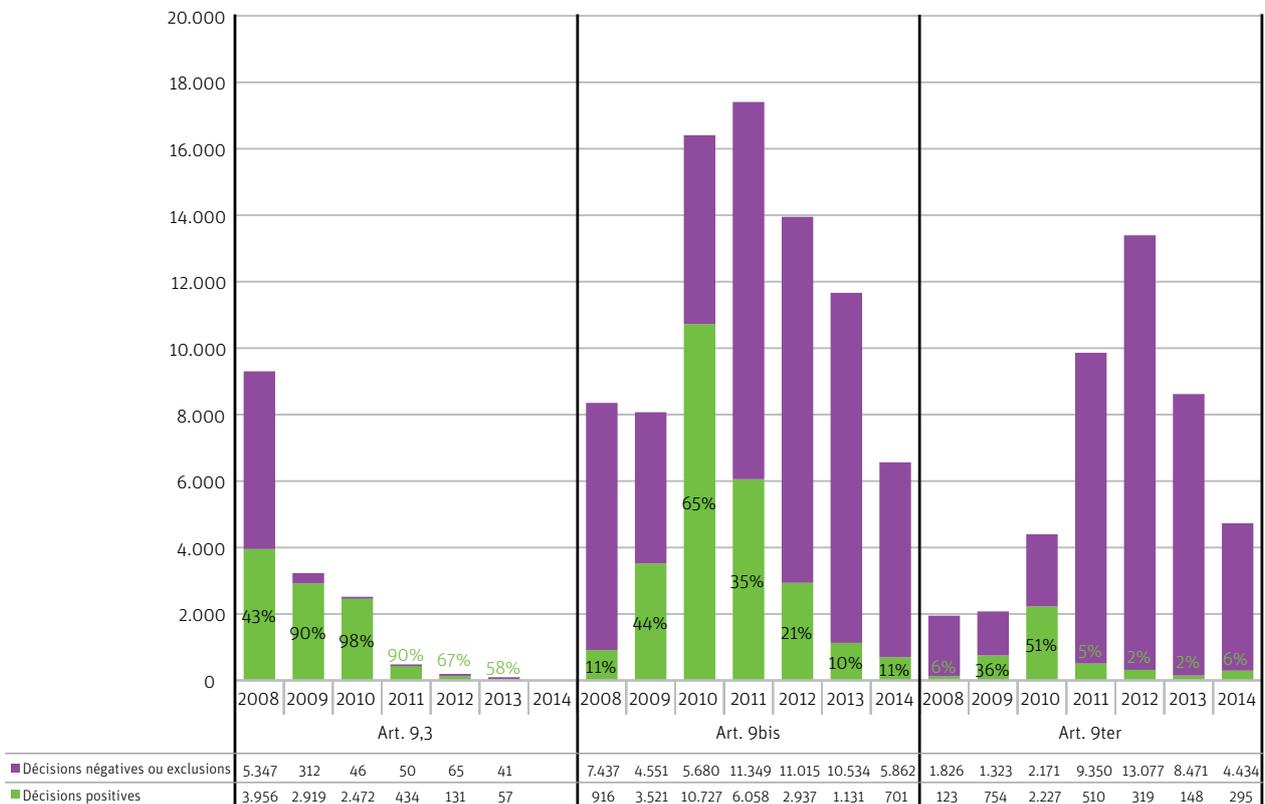
L'**article 9ter** a donné lieu à une forte augmentation du nombre de décisions. En 2012, un pic a été atteint

avec 13.396 décisions positives et négatives. En 2014, ce nombre est descendu à 4.434 mais reste bien plus haut que les chiffres de 2008-2009 qui oscillaient autour des 2.000 décisions positives et négatives. Le pourcentage de décisions positives est passé de 6% en 2008 à 51% en 2010. Puis, cette proportion est tombée soudainement à 5% en 2011 et a continué à diminuer l'année suivante. En 2012 et 2013, la proportion de décisions positives pour l'article 9ter n'a jamais été aussi faible depuis 2008 (première année complète de son application) : elle était proche de 2%. En 2014, cette proportion a légèrement augmenté pour atteindre 6%.

**En 2012 et 2013, la proportion de décisions positives pour l'article 9ter n'a jamais été aussi faible.**

Les proportions élevées de décisions positives observées en 2009 et 2010 pour l'ensemble des différentes procédures sont liées à l'introduction de critères de régularisation de l'instruction de juillet 2009. Pendant cette période, le critère le plus appliqué dans le cadre des régularisations était l'ancrage local durable. Depuis 2011, on observe une nette diminution du pourcentage de décisions positives qui reflète des politiques de régularisation plus restrictives.

Figure 44. Nombre de décisions positives et négatives et proportions de décisions positives, 2008-2014 (Source : OE. Calculs : M. Bourguignon, UCL)

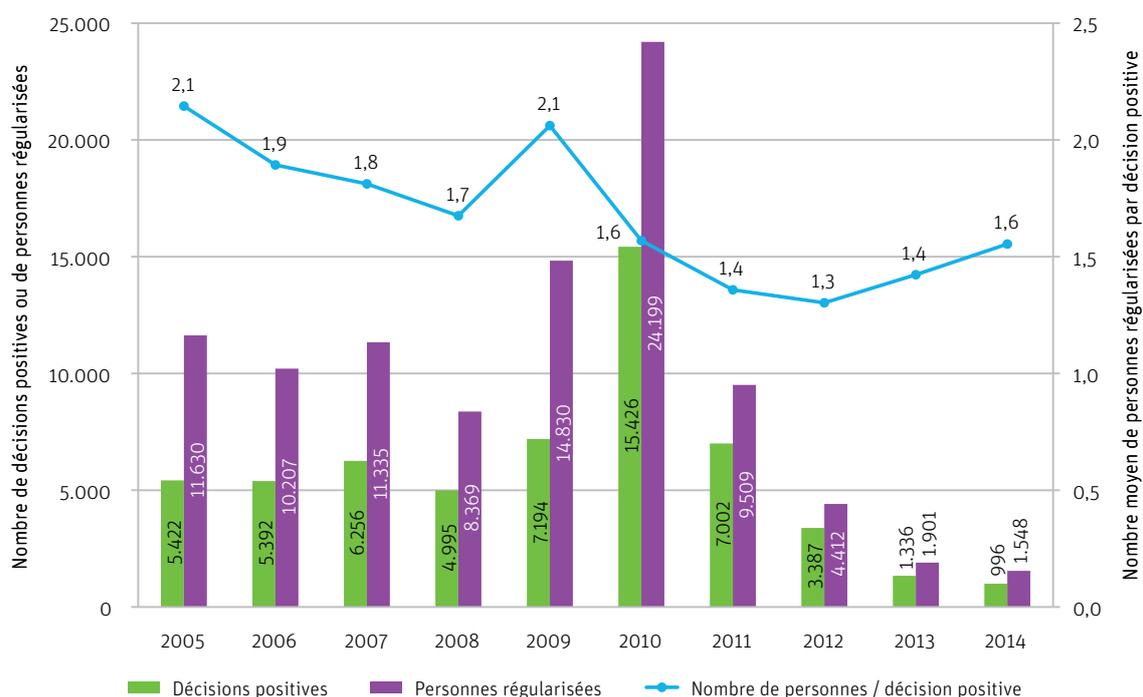


Enfin, notons que les demandes et les décisions peuvent elles-mêmes compter plusieurs *individus*. La Figure 45 présente l'évolution du nombre de décisions positives chaque année ainsi que le nombre correspondant de personnes régularisées. La ligne bleue indique le nombre moyen de

**Depuis 2005, il n'y a jamais eu si peu de personnes régularisées en un an.**

personnes régularisées par décision positive pour chaque année. En 2014, les 996 décisions positives ont en fait donné lieu à la régularisation de 1.548 étrangers (ce qui équivaut à 19% de moins qu'en 2013). Depuis 2005, il n'y a jamais eu si peu de personnes régularisées en un an.

Figure 45. Évolution du nombre de décisions positives et de personnes régularisées (toutes procédures confondues), 2005-2014 (Source : OE. Calculs : S. Vause et M. Bourguignon, UCL)



## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | Procédure de régularisation humanitaire

L'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014 contient deux mesures qui peuvent être mises en rapport avec la régularisation d'étrangers en séjour irrégulier : d'une part, la volonté d'exclure la « régularisation collective » et d'autre part, celle d'élaborer un Code de l'immigration.

Le gouvernement considère la régularisation comme une procédure d'exception, dans le cadre de laquelle la décision est prise sur une base individuelle et exclut la « régularisation collective »<sup>454</sup>. L'utilisation du vocable « régularisation collective » alimente une légende qui ne résiste pas à l'analyse : il n'existe pas, en réalité, de régularisation collective. Ni la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers, ni celle du 15 décembre 1980 n'ont jamais permis la régularisation collective d'étrangers. La loi sur les étrangers ne contient aucune référence explicite à la régularisation pour motifs humanitaires ; en revanche, son article 9bis a permis la régularisation de nombreux étrangers dans des situations humanitaires préoccupantes... et ce toujours après un examen

<sup>454</sup> Accord de gouvernement, 9 octobre 2014, p. 157.

individuel de leurs dossiers. Comme on vient de le voir, la procédure de régularisation de séjour pour raisons humanitaires a donné lieu à un nombre de délivrances de titres de séjour historiquement bas en 2014. Dans les lignes qui suivent, certains problèmes récents liés au caractère discrétionnaire de la procédure de régularisation seront analysés brièvement. Ensuite, Myria examinera la perspective offerte par le projet de Code de l'immigration souhaité par le gouvernement, en se focalisant sur une sécurité juridique renforcée pour les candidats à la régularisation. Selon Myria, l'élaboration de ce Code est une occasion à saisir pour ancrer des critères clairs de régularisation dans la réglementation et pour laisser uniquement les situations véritablement exceptionnelles au pouvoir discrétionnaire du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration ou de son administration.

## 2.2. | L'obligation de motivation des décisions de régularisation humanitaire

L'article 9bis de la loi sur les étrangers permet à un étranger muni d'un document d'identité de demander une autorisation de séjour auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne à condition de se trouver dans des « circonstances exceptionnelles ». Il s'agit d'une dérogation à la règle générale qui définit le poste diplomatique compétent à l'étranger comme le lieu où s'introduit une demande de long séjour. Ce n'est que si l'OE estime que ces circonstances exceptionnelles sont avérées qu'il examine s'il existe des raisons d'octroyer un séjour. La loi ne contient aucun critère d'octroi de séjour et permet au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et à l'OE de délivrer un titre de séjour à un étranger sur base d'un pouvoir discrétionnaire.

En 2014, le Conseil d'État a confirmé l'illégalité de certaines motivations-types utilisées par l'OE dans des décisions de refus d'autorisation de séjour concernant deux points.

Premièrement, le simple fait que les demandeurs de régularisation ont eux-mêmes choisi de demeurer illégalement en Belgique ne permet pas à l'OE de rejeter les éléments d'intégration en Belgique (présence depuis plusieurs années, scolarité des enfants, suivi de cours de néerlandais...). Le Conseil d'État confirme le raisonnement du Conseil du Contentieux des Étrangers

(CCE) qui notait que « l'autorisation de séjour sur base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers concerne par définition les étrangers séjournant illégalement sur le territoire ». Cette motivation est inadéquate parce qu'elle peut être utilisée indifféremment pour rejeter toutes les demandes de régularisation humanitaires<sup>455</sup>.

Deuxièmement, le Conseil d'État confirme que l'OE ne peut pas se limiter à indiquer que « des éléments d'intégration ne suffisent pas en soi pour un fondement acceptable » pour obtenir une régularisation. L'OE doit examiner concrètement l'ancrage local durable et les éléments d'intégration invoqués par le demandeur. Même si le secrétaire d'État et l'OE disposent d'un large pouvoir d'appréciation, l'étranger qui demande une régularisation doit pouvoir comprendre pourquoi les facteurs d'intégration qu'il invoque seraient insuffisants<sup>456</sup>.

## 2.3. | Les demandes introduites par des étrangers soumis à une interdiction d'entrée

L'OE a fait savoir en février 2014 qu'il exclut de la régularisation humanitaire les étrangers qui font encore l'objet d'une interdiction d'entrée qui n'a pas été suspendue ou levée<sup>457</sup>. L'administration considère qu'un ressortissant de pays tiers qui a reçu une interdiction d'entrée doit en demander la levée ou la suspension auprès de l'ambassade de Belgique dans son pays d'origine. Myria a déjà considéré que la procédure de demande de levée ou de suspension n'était pas suffisamment encadrée parce qu'elle relève d'une compétence discrétionnaire du ministre ou de l'administration et qu'elle ne permet pas de garantir suffisamment le droit à la vie familiale<sup>458</sup>. Si une demande de régularisation est introduite auprès du bourgmestre d'une commune belge sur base de l'article 9bis sans avoir effectué cette démarche, l'OE ne prendra pas cette demande en considération et va la considérer

455 CE, n° 226 401, 12 février 2014 (rejetant le recours contre CCE n° 99 413 du 21 mars 2013).

456 CE, n° 227 899 du 26 juin 2014 (rejetant le recours contre CCE n° 106 522 du 9 juillet 2013).

457 Sur les interdictions d'entrée, voir : art. 74/10 à 74/14 de la loi sur les étrangers.

458 *Rapport annuel Migration 2012*, chap. IV.C.4.

« sans objet » sans aucun examen du contenu<sup>459</sup>. Or, il n'existe aucune base légale permettant à l'administration de déclarer ces demandes « sans objet ». L'administration se fonde sur une disposition qui stipule que l'étranger n'a aucun droit d'accès ni de séjour en attendant l'examen de sa demande de levée d'interdiction d'entrée<sup>460</sup>. Cette pratique administrative pose problème parce que

L'OE n'examine pas si les raisons ayant justifié une interdiction d'entrée sont encore valables et pertinentes au regard des éléments invoqués à l'appui de la demande de régularisation. Certains arrêts du CCE refusent d'examiner les recours contre ce type de décisions parce que leur annulation n'apporterait, selon certains juges, aucun avantage à l'étranger : l'OE ne pourrait dans ce cas que constater sa présence en séjour

**L'OE ne peut pas déduire qu'une personne représente un danger pour l'ordre public du simple fait qu'elle n'a pas obtempéré à un précédent ordre de quitter le territoire.**

irrégulier et ne pourrait pas lui délivrer un séjour tant qu'une demande de levée de l'interdiction d'entrée n'est pas introduite depuis son pays d'origine<sup>461</sup>. Or, comme l'a relevé le Conseil d'État (voir point ci-dessus), la procédure de régularisation est justement faite pour régulariser le séjour d'étrangers en séjour irrégulier, donc qui n'ont pas le droit de se trouver sur le territoire.

Dans une affaire récente, trois juges du CCE ont considéré qu'une interdiction d'entrée valide ne permet pas à l'OE de refuser de traiter la demande de séjour d'une Arménienne partenaire d'un citoyen néerlandais installé en Belgique<sup>462</sup>. L'OE ne peut pas déduire qu'une personne représente un danger pour l'ordre public du simple fait qu'elle n'a pas obtempéré à un précédent ordre de quitter le territoire. Le CCE souligne que les éléments invoqués dans une demande de séjour concernant le droit à la vie privée et familiale devraient être concrètement analysés malgré une interdiction d'entrée. Ce constat, effectué par le CCE en matière de regroupement familial avec un citoyen de l'UE, est transposable dans le cadre de la régularisation pour raisons humanitaires.

Par ailleurs, le CCE a considéré dans une autre affaire qu'il était déraisonnable d'exiger qu'une candidate à la régularisation retourne dans son pays demander un visa, notamment parce qu'elle faisait l'objet d'une interdiction d'entrée de trois ans qui avait peu de chances d'être levée<sup>463</sup>. Il s'agissait d'une aide à domicile auprès d'une

personne malade âgée et Actiris considérait qu'aucun autre candidat sur le marché de l'emploi ne répondait à l'offre. Le CCE considère que l'administration avait l'obligation d'examiner sérieusement ces éléments.

Myria considère que la loi ne permet actuellement pas à l'administration de déclarer une demande de régularisation « sans objet » parce qu'elle est introduite par un étranger sous interdiction d'entrée. Il faut remarquer que l'OE ne pratique plus cette politique restrictive pour les demandes de regroupement familial introduites par des membres de famille de citoyens de l'UE sous le coup d'une interdiction d'entrée. Dans ces cas, l'OE semble considérer que la demande de séjour vaut implicitement comme demande de levée de l'interdiction d'entrée et sera traitée<sup>464</sup>. Myria considère qu'un même raisonnement devrait s'appliquer aux autres demandeurs de regroupement familial et aux demandeurs de régularisation humanitaire. Il faut rappeler que des raisons liées aux obligations internationales de la Belgique (vie familiale, non-refoulement, intérêt supérieur des enfants) peuvent justifier la régularisation de certains étrangers concernés par une interdiction d'entrée.

## 2.4. | Ancrer des critères clairs de régularisation dans le Code de l'immigration

Myria plaide, avec d'autres acteurs depuis longtemps, pour l'ancrage de critères de régularisation humanitaire dans la loi ou la réglementation<sup>465</sup>. Il a également souligné la nécessité de codifier le droit des étrangers au moyen d'un texte structuré et accessible pour remplacer la loi sur les étrangers devenue illisible<sup>466</sup>. L'élaboration de ce Code de l'immigration, voulue par le gouvernement<sup>467</sup>, répondrait à cette préoccupation. En outre, ce code fournit une opportunité pour mettre fin à l'insécurité juridique en matière de régularisation, pour réfléchir à la définition de critères clairs et pour prévoir des statuts de séjour pour certaines catégories d'étrangers qui en sont actuellement privés.

459 KRUIPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, « Inreisverbod en gezinshereniging of humanitaire regularisatie », 4 avril 2014, disponible sur : [www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie](http://www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie).

460 L'OE se fonde sur l'art. 74/12 § 4 de la loi sur les étrangers (*Ibidem*).

461 CCE, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° rôle 152.155 ; arrêt du 25 septembre 2014, n° rôle 147 173.

462 CCE (3 juges), n° 135 627 du 19 décembre 2014, pts 3.15, 3.16.

463 CCE 21 mai 2014, n° 124 322, pt 4.2.

464 KRUIPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, « Inreisverbod en gezinshereniging of humanitaire regularisatie », 4 avril 2014, disponible sur : [www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie](http://www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie).

465 Voir notamment : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. III.5.C.

466 *Rapport annuel Migration 2013*, chap. III.2.C.

467 Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 151.

Parmi les critères de régularisation devrait figurer, en toute hypothèse, un critère lié à la durée déraisonnable d'une procédure d'asile ou de séjour. Ce type de critère figurait tant dans la loi du 22 décembre 1999<sup>468</sup> que dans différentes circulaires dont l'instruction du 19 juillet 2009 et a été appliqué de manière constante par l'administration. En effet, lorsque les autorités laissent s'écouler un délai de plusieurs années avant que l'étranger n'obtienne une réponse à sa demande de protection internationale ou de séjour, celui-ci construit des attaches sociales durables dans la société. Lorsque l'État porte la responsabilité d'une trop longue situation d'incertitude et d'attente, en violation des principes de bonne administration, il paraît logique qu'un titre de séjour soit octroyé.

Un autre critère pourrait concerner les situations médicales ou humanitaires préoccupantes qui ne relèvent pas strictement de la régularisation pour motifs médicaux. En effet, l'article 9ter prévoit la régularisation de séjour uniquement dans deux hypothèses : d'une part, en cas de « maladies » entraînant un risque réel pour la vie ou l'intégrité physique et d'autre part, en cas de risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun « traitement adéquat » dans le pays d'origine<sup>469</sup>. Or, dans certaines situations en dehors de ces deux hypothèses, un retour est impossible ou difficilement envisageable, notamment pour les personnes nécessitant un traitement ou un suivi spécifique non strictement médical inexistant ou inadapté dans leur pays d'origine (enseignement spécialisé pour aveugles ou sourds-muets, soins psychologiques sans traitement psychiatrique, kinésithérapie...) parce qu'elle sont atteintes d'une fragilité, d'une infirmité ou d'un handicap et non d'une « maladie »<sup>470</sup>.

Par ailleurs, l'élaboration du Code de l'immigration devrait encore fournir davantage de procédures claires pour certaines catégories d'étrangers afin de limiter au maximum le recours au pouvoir discrétionnaire. Il s'agira de poursuivre le travail amorcé récemment par la création de nouvelles procédures de séjour spécifiques autrefois traitées dans le cadre de l'article 9bis (parents d'enfants belges, parents et autres membres de la famille de citoyens de l'UE...) <sup>471</sup>. Ainsi, des procédures de séjour spécifiques devraient être organisées pour certains groupes vulnérables qui, actuellement, ne peuvent obtenir un séjour que sur base de la régularisation

humanitaire. Il s'agit notamment des apatrides, dont la procédure de reconnaissance au niveau judiciaire devrait être légèrement adaptée selon l'accord de gouvernement fédéral<sup>472</sup>. Il conviendrait également de prévoir un cadre pour les victimes de traite des êtres humains qui échappent au statut de séjour spécifique en raison de l'arrêt de la procédure pénale contre les suspects de traite.

On peut encore évoquer deux exemples de situations préoccupantes, révélées par l'actualité en 2014, qui n'ont pas été prévues par le législateur.

Premièrement, il s'agit des parents dont un ou plusieurs enfants ont obtenu un statut de protection (asile ou protection subsidiaire) mais qui ont eux-mêmes été déboutés. Dans plusieurs affaires, le CCE a octroyé une protection à une jeune fille risquant l'excision dans son pays mais a refusé d'étendre cette protection à ses parents. Les familles concernées étaient donc composées d'enfant bénéficiant d'un titre de séjour et de parents en séjour illégal. Aucune disposition de la loi ne permet aux parents concernés d'introduire une demande de regroupement familial. En effet, la loi n'ouvre le droit au regroupement familial qu'aux parents de mineurs qui ont obtenu une protection à condition d'être « entrés dans le Royaume sans être accompagné »<sup>473</sup> et non aux parents qui cohabitent avec leurs enfants depuis leur arrivée en Belgique. Ils se sont donc retrouvés face à un vide juridique et à de multiples problèmes administratifs (communes refusant d'inscrire des enfants dont les parents étaient en séjour illégal) et sociaux (difficultés pour obtenir l'aide sociale auprès de certains CPAS). Cette situation s'est entretemps réglée en pratique par l'engagement du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) de ne pas suivre la jurisprudence restrictive du CCE et d'octroyer une protection aux parents<sup>474</sup>. Cette prise de position du CGRA est bienvenue et respecte le principe d'unité de famille et l'intérêt supérieur de l'enfant. Cependant, il ne s'agit que d'un engagement informel qui ne constitue pas une garantie juridique durable. Sur base de la loi actuelle, des parents déboutés de l'asile n'ont pas d'autre choix que d'introduire une demande de régularisation humanitaire pour obtenir un séjour avec leurs enfants bénéficiaires d'une protection.

**Le code de l'Immigration fournit une opportunité pour mettre fin à l'insécurité juridique en matière de régularisation.**

468 Art. 2, 1° de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

469 Voir chap. 4, Protection internationale et apatridie.

470 Voir par exemple : CCE n° 109 633 du 12 septembre 2013 (personne devenue subitement aveugle).

471 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. III.2.C.

472 Voir chap. 4, Protection internationale et apatridie.

473 Art. 10 § 1<sup>er</sup>, 7°, de la loi du 15 décembre 1980.

474 CBAR, Réunion de contact, septembre 2014, § 26 et novembre 2014, § 33, disponible sur : [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be).

Deuxièmement, il faut évoquer la situation des ressortissants des pays où sévit depuis 2014 l'épidémie du virus Ebola (Guinée, Sierra-Leone, Liberia). Bien que préoccupante du point de vue sanitaire, l'épidémie d'Ebola n'est pas considérée par les instances d'asile comme une atteinte grave donnant lieu à l'octroi de la protection subsidiaire<sup>475</sup>. Par ailleurs, les Libériens, Sierra-Léonais et Guinéens déboutés de l'asile n'ont pas fait l'objet d'expulsion forcée parce que les policiers escorteurs ont refusé d'emprunter les vols en direction

des pays concernés. Ces étrangers déboutés de l'asile étaient par conséquent en séjour illégal mais inéloignables en pratique. L'OE considère toutefois qu'ils pouvaient retourner volontairement puisque les vols réguliers vers ces pays n'étaient pas suspendus.

**Aucune procédure de séjour spécifique n'est prévue pour les étrangers qui se trouvent dans une impossibilité de retour dans leur pays.**

Il faut aborder également la catégorie des étrangers qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pour des raisons indépendantes de leur volonté. Notons que l'accord de gouvernement propose de rechercher une solution à leur sujet. Aucune procédure de séjour spécifique n'est prévue pour les étrangers qui se trouvent dans une impossibilité de retour dans leur pays. Ils ne peuvent que demander un report temporaire de leur éloignement<sup>476</sup>, qui se traduit en pratique par la prolongation du délai de l'ordre de quitter le territoire. Toutefois, ceci n'est pas une solution acceptable pour toutes les personnes qui, pendant des mois ou des années, se trouvent dans l'impossibilité de quitter le territoire pour des raisons administratives ou pratiques. Un statut de séjour spécifique devrait donc être inclus dans la nouvelle réglementation.

Le Code de l'immigration devrait donc, selon Myria, avoir pour objectif de réduire les situations laissées au pouvoir discrétionnaire du Secrétaire d'État ou de son administration. L'élaboration de ce Code devrait aussi fournir l'occasion de réfléchir à un statut de séjour pour des catégories d'étrangers vulnérables qui ne sont pas suffisamment protégés actuellement. On peut penser notamment aux nombreuses victimes de catastrophes environnementales (parfois appelées réfugiés climatiques mais qui ne relèvent pas de la définition du réfugié selon la Convention de Genève de 1951) et aux victimes d'épidémies.

475 CCE, arrêt n° 132 405 du 29 octobre 2014; CCE n° 131 803 du 22 octobre 2014. Sur la possibilité d'octroyer une protection, voir : UNHCR, *Considerations on the Impact of Measures Relating to Ebola Virus Disease, on Persons Who Are or May Be in Need of International Protection*, décembre 2014.

476 L'art. 74/17 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit une possibilité de report temporaire de l'éloignement mais rien n'est prévu pour l'octroi d'un droit de séjour en cas d'impossibilité durable d'éloignement.

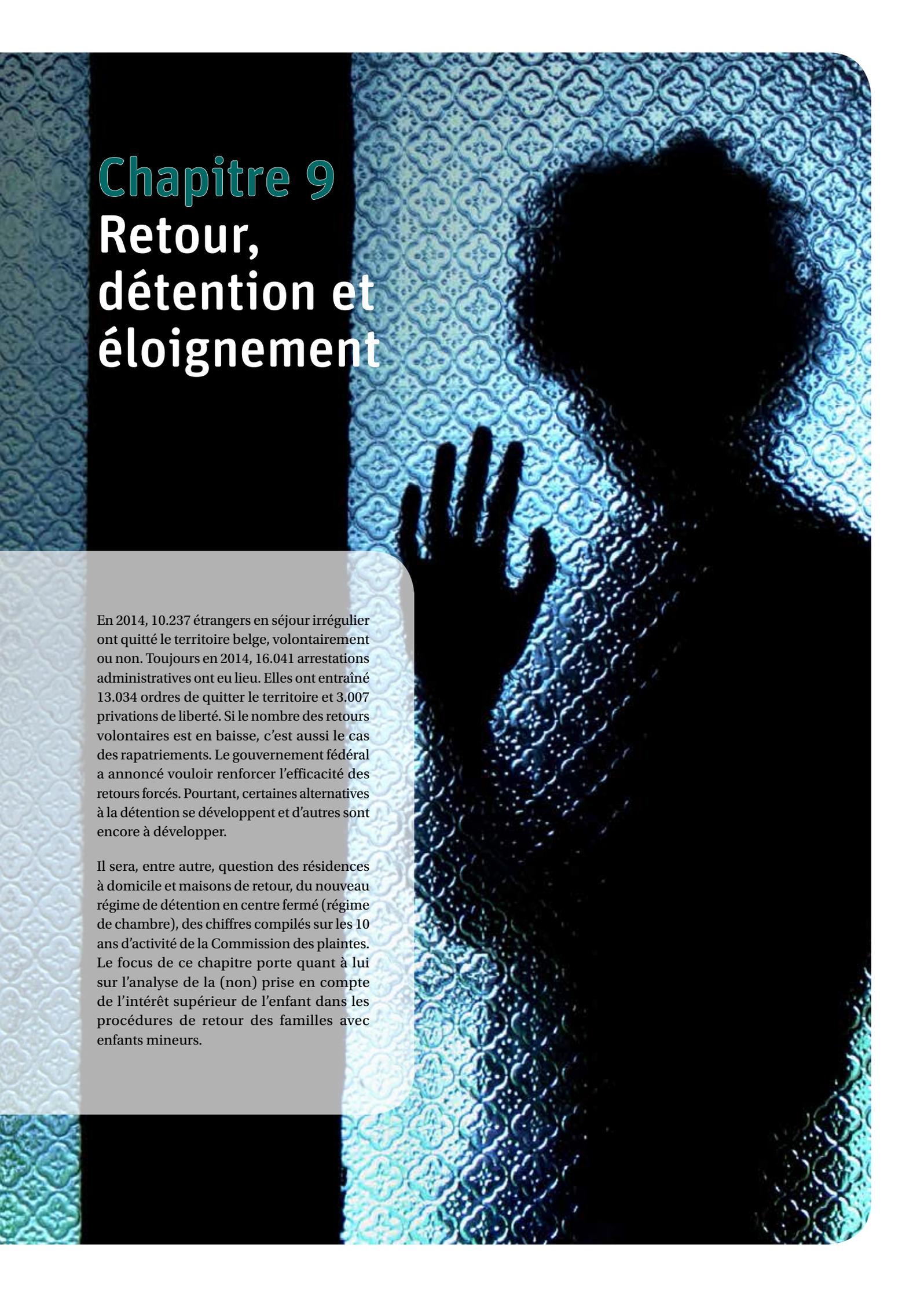
## 2.5. | Une marge discrétionnaire uniquement pour régulariser les situations exceptionnelles ou imprévues

Cependant, l'expérience montre qu'en droit des étrangers, comme dans d'autres matières, il est absolument impossible de prévoir toutes les hypothèses dans la loi<sup>477</sup>. Le Code voulu par le gouvernement ne pourra donc jamais prévoir tous les cas de figure d'étrangers pouvant prétendre à un droit de séjour de longue durée sur le territoire. Dans certains cas, le droit européen ou international peut imposer l'octroi d'un droit de séjour à certaines catégories d'étrangers que le législateur belge n'avait pas envisagées explicitement comme ce fut le cas avec les parents d'enfants belge ou de citoyens de l'UE. Des principes supérieurs tels que le non-refoulement et l'interdiction de renvoi en cas de risque de traitement inhumain ou dégradant, le respect de la vie privée et familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant peuvent entraîner une obligation de régularisation de séjour. Ceci peut concerner des situations imprévues ou imprévisibles au moment de la rédaction de la loi.

Par ailleurs, le pouvoir discrétionnaire permet également de prendre en compte le cumul de facteurs qui, pris isolément, ne donnent pas droit au séjour mais qui, examinés ensemble, devraient justifier une régularisation. Songeons par exemple au cas d'une famille dont le père souffre d'une maladie sérieuse (mais pas suffisamment pour répondre aux critères de la régularisation pour motifs médicaux), dont la procédure d'asile a duré plusieurs années (mais sans remplir le critère d'une procédure déraisonnablement longue à quelques semaines près) et dont tous les membres étudient ou ont fixé durablement leurs intérêts en Belgique et sont actifs dans diverses activités professionnelles, sportives et associatives.

Par conséquent, Myria considère qu'à côté de critères clairs à insérer dans la loi ou un arrêté royal, il convient de conserver une possibilité de régularisation de séjour sur base du pouvoir discrétionnaire de l'administration et du secrétaire d'État.

477 Portalis faisait déjà remarquer ceci dans son *Discours préliminaire au projet de Code civil* (1801) : « Dans les choses mêmes qui méritent de fixer la sollicitude du législateur, il est impossible de tout fixer par des règles précises. C'est une sage prévoyance de penser qu'on ne peut tout prévoir ».



## Chapitre 9

# Retour, détention et éloignement

En 2014, 10.237 étrangers en séjour irrégulier ont quitté le territoire belge, volontairement ou non. Toujours en 2014, 16.041 arrestations administratives ont eu lieu. Elles ont entraîné 13.034 ordres de quitter le territoire et 3.007 privations de liberté. Si le nombre des retours volontaires est en baisse, c'est aussi le cas des rapatriements. Le gouvernement fédéral a annoncé vouloir renforcer l'efficacité des retours forcés. Pourtant, certaines alternatives à la détention se développent et d'autres sont encore à développer.

Il sera, entre autre, question des résidences à domicile et maisons de retour, du nouveau régime de détention en centre fermé (régime de chambre), des chiffres compilés sur les 10 ans d'activité de la Commission des plaintes. Le focus de ce chapitre porte quant à lui sur l'analyse de la (non) prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de retour des familles avec enfants mineurs.

# 1. CHIFFRES

## Introduction

Les retours, la détention et les éloignements dont il est question dans ce chapitre concernent des étrangers qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire, qui sont en procédure de retour (volontaire ou forcé) ou qui ont été arrêtés. Ils concernent également les étrangers qui tentent d'entrer en Belgique mais auxquels l'accès au territoire est refusé à la frontière. Si les statistiques couvrent de manière relativement satisfaisante la population étrangère en séjour légal ainsi que les flux migratoires réguliers, elles sont bien plus parcellaires pour les flux migratoires et la population étrangère en séjour irrégulier (Encadré 18).

### Encadré 18

#### Indicateurs administratifs et policiers

Les **départs volontaires** concernent les personnes en séjour irrégulier qui décident, de leur plein gré, de quitter le territoire belge. Il n'existe pas de données exhaustives à ce sujet, mais les autorités tentent depuis quelques années de mettre en place un dispositif pour enregistrer une partie de ces départs.

Les **retours volontaires assistés** concernent les personnes qui souhaitent être assistées pour retourner dans leur pays d'origine. Ces données proviennent à la fois de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et de l'Office des étrangers (OE).

Les **éloignements** peuvent être appréhendés à partir des données sur l'activité administrative et policière fournies par l'OE :

- Les **refoulements** nous informent sur les décisions de refus d'accès au territoire délivrées à des étrangers à la frontière (et comptabilisées directement). Les refoulements effectifs indiquent, eux, le nombre d'éloignements effectivement réalisés suite à la délivrance d'une décision de refus d'accès au territoire.
- Les **arrestations administratives d'étrangers** concernent les interpellations d'étrangers par la police et les suites qui y sont données par l'OE, à savoir l'enfermement avec ou sans les documents nécessaires au rapatriement ou la délivrance d'un ordre de quitter le territoire (OQT), avec ou sans interdiction d'entrée.
- Les **rapatriements** (ou éloignements forcés) concernent les étrangers en situation irrégulière pour lesquels le retour au pays d'origine ou de transit est réalisé avec une escorte.

Ces différents indicateurs se basent sur l'activité administrative et policière suivant des règles qui leur sont propres. Ces règles ont évolué au fil des années, ce qui complique l'interprétation et la comparaison des chiffres dans le temps. En définitive, ces chiffres témoignent davantage des pratiques policières visant à contrôler et gérer l'immigration irrégulière que de l'ampleur de l'immigration irrégulière.

Tableau 16. Évolution du nombre de départs volontaires, de retours volontaires, de refoulements et de rapatriements, 2000-2014 (Sources : OE et OIM)<sup>478</sup>

Année	Départs volontaires (A)	Retours volontaires assistés			Refoulements		Rapatriements			TOTAL
		Retours volontaires assistés OIM	Retours volontaires assistés OE	Total des retours volontaires assistés (B)	Nombre total de décisions de refoulement	Nombre total de refoulements effectifs (C)	Cas Dublin	Accords bilatéraux	Autres rapatriements	
2000					5.363				3.301	
2001		3.570	63	3.633	4.849				5.994	
2002		3.221	4	3.225	3.674				7.677	
2003		2.816	6	2.822	2.996				7.951	
2004		3.275	-	3.275	1.662				6.616	
2005		3.741	-	3.741	1.187				7.136	
2006		2.811	1	2.812	1.365				7.381	
2007		2.592	3	2.595	1.112		1.037	110	3.771	4.918
2008		2.669	-	2.669	1.161		907	112	3.072	4.091
2009		2.659	9	2.668	1.383		856	279	2.656	3.791
2010		2.957	131	3.088	1.863		1.092	219	2.275	3.586
2011		3.358	512	3.870	2.735		1.070	218	2.420	3.708
2012		4.682	962	5.644	2.403	1.895	970	239	2.638	3.847
2013	1.346 <sup>479</sup>	4.388	319	4.707	1.897	1.539	748	278	3.167	4.193
2014	1.510	3.460	204	3.664	1.989	1.544	673	260	2.586	3.519

478 Notons que les données sur les retours volontaires présentées dans ce tableau ont été fournies par l'OE, et sont un peu différentes de celles produites par Fedasil.

479 Ce chiffre ne se rapporte pas à l'entièreté de l'année 2013, mais seulement aux départs volontaires qui ont eu lieu à partir du moment où ils ont été comptabilisés, c'est-à-dire à partir de mai 2013.

## 1.1. | Les retours volontaires toujours en baisse en 2014

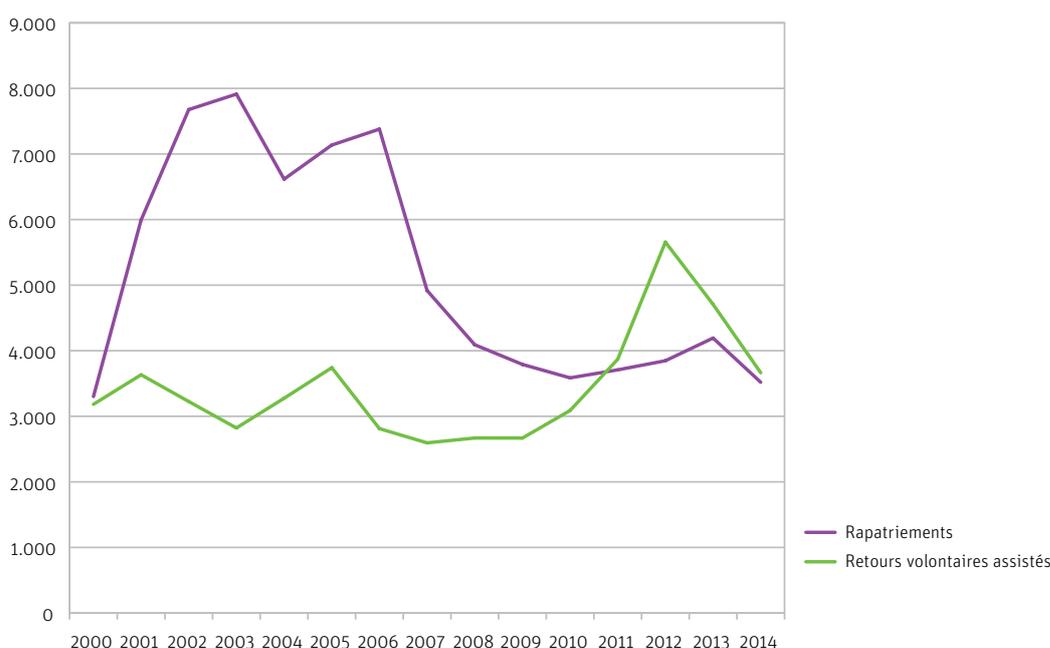
Pour les étrangers en séjour irrégulier, deux formes de retour sont possibles : les retours volontaires ou les rapatriements. Parmi les retours volontaires, on peut également distinguer deux catégories : les départs volontaires et les retours volontaires assistés.

Les **départs volontaires** correspondent à la situation des étrangers qui décident de retourner volontairement, mais de manière non assistée. Il n'existe pas de base de données précise à ce sujet car il est impossible d'enregistrer tous ces départs autonomes. Néanmoins, depuis mai 2013, une campagne a été lancée par les autorités pour encourager les personnes à se signaler lorsqu'elles partent volontairement depuis les aéroports belges. En 2014, 1.510 personnes ont fait savoir aux autorités qu'elles quittaient le territoire. Ces données chiffrées ne permettent pas de rendre compte des personnes qui ont quitté le territoire par d'autres moyens, notamment en voiture, en train, en bus.... La brochure d'information qui est transmise par la commune lors de la notification d'une décision d'éloignement<sup>480</sup>

précise pourtant qu'il incombe à l'étranger qui a quitté le territoire d'en apporter la preuve. Pour ce faire, différentes options s'offrent à lui comme, par exemple, transmettre au bureau Sefor de l'OE une photocopie de son passeport avec le cachet de sortie ou se signaler auprès des autorités diplomatiques belges dans son pays d'origine. Ce signalement devrait permettre aux étrangers de prouver qu'ils ont, par exemple, correctement mis en œuvre l'ordre de quitter le territoire (OQT) qui leur a été délivré et d'ainsi éviter de se voir notifier une interdiction d'entrée.

Les **retours volontaires assistés** permettent aux étrangers en séjour irrégulier qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine d'être assistés lors du retour. Ces retours sont organisés le plus souvent par des organisations comme Caritas et l'OIM, mais également dans certains cas par l'OE<sup>481</sup>. Depuis 2007, le nombre de retours volontaires assistés n'avait cessé d'augmenter, pour atteindre en 2012 un nombre record de 5.656 retours volontaires assistés. Depuis lors, on assiste par contre à une diminution marquée. En 2013, on ne dénombrait plus que 4.707 retours volontaires assistés, c'est-à-dire une diminution de -17% en une année. En 2014, la diminution est encore plus marquée, avec 3.664 retours volontaires assistés, soit une diminution de -35% depuis 2012.

Figure 46. Évolution du nombre de rapatriements et de retours volontaires, 2000-2014  
(Sources : OE et OIM)



480 Office des étrangers, *Vous avez reçu l'ordre de quitter le territoire*, disponible sur [www.sefor.be](http://www.sefor.be).

481 Notamment dans le cadre des retours en bus vers les Balkans (jusqu'en mai 2012).

## 1.2. | Les éloignements

### 1.2.1. | Les refoulements à la frontière : stabilisation entre 2013 et 2014

Les refoulements à la frontière concernent des étrangers à qui l'on refuse l'entrée dans l'espace Schengen parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire<sup>482</sup>.

Depuis le pic de 5.363 décisions de refoulements enregistrées en 2000, on constate que le nombre d'étrangers interceptés à la frontière a fortement diminué, pour atteindre 1.112 décisions de refoulements en 2007. À partir de 2008, on observe par contre une tendance à la hausse. En 2011, 2.735 décisions de refoulement ont été enregistrées, ce qui correspond à un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2003. Toutefois, en 2012 ainsi qu'en 2013, ce nombre était de nouveau à la baisse. Les statistiques pour 2014 indiquent une stabilisation avec un peu moins de 2.000 décisions de refoulement.

Depuis 2012, l'OE transmet tant le nombre de décisions de refoulement prises, que le nombre de refoulements effectivement réalisés (Tableau 16). En 2014, pour 1.989 décisions de refoulement, 1.544 refoulements ont effectivement eu lieu, soit un rapport de huit sur dix<sup>483</sup>.

La différence entre le nombre de *refoulements effectifs* et le nombre de *décisions de refoulement* se manifeste en 2014 essentiellement pour les Irakiens et les Syriens pour qui respectivement 108 et 77 décisions de refoulement ont été prises, alors que seulement 12 et 6 personnes ont effectivement été refoulées. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que la majorité des décisions de refoulement concernent des Irakiens et des Syriens qui ont demandé l'asile à la frontière et qui, pour la plupart, se voient octroyer une forme de protection internationale en Belgique. Leur décision de refoulement est alors retirée et l'accès au territoire leur est permis.

Les nationalités auxquelles le plus de décisions de refoulements ont été délivrées en 2014 étaient les Albanais (19% de l'ensemble des décisions de refoulement), les Marocains (7%), les Turcs (5%), les Russes (4%), les ressortissants de la RD Congo (4%), ceux des États-Unis

(3%), de Serbie (3%), d'Angola (3%), de Macédoine (3%) et d'Israël (3%). Ensemble, ces dix nationalités représentaient 53% du total des refoulements.

### 1.2.2. | Les arrestations administratives d'étrangers en séjour irrégulier et les suites qui y sont données

Lorsque les services de police interceptent un étranger, ils entrent en contact avec l'OE afin que ce dernier prenne une décision administrative. Si l'étranger réside légalement en Belgique ou si une procédure suspensive est pendante, la personne pourra disposer. Si, par contre, l'étranger réside de manière irrégulière sur le territoire, il y a deux issues :

- Soit la délivrance d'un **ordre de quitter le territoire** (un OQT), qui peut être accompagné ou non d'une interdiction d'entrée. La durée de ces interdictions d'entrée varie selon le motif qui a conduit les autorités à les délivrer<sup>484</sup>. En 2014, l'OE estime qu'il a délivré environ 7.497 interdictions d'entrée mais précise que toutes ces décisions n'ont pas forcément été notifiées aux personnes concernées<sup>485</sup>. Parmi celles-ci, l'OE a enregistré 6.021 interdictions d'entrée d'une durée pouvant aller jusqu'à deux ou trois ans, 678 pour une durée de quatre ou cinq ans et 798 pour une durée de six ans ou plus.
- Soit la délivrance d'un OQT (généralement accompagné d'une interdiction d'entrée) assorti d'une décision de maintien en détention dans un centre fermé en vue d'un éloignement. Deux cas de figure peuvent alors se présenter :
  - l'enfermement<sup>486</sup> d'une personne ne disposant pas des documents d'identité ou de voyage nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un

484 L'interdiction d'entrée est une mesure entrée en vigueur en juillet 2012 suite à la transposition en droit belge de la directive retour. Les étrangers qui en font l'objet se voient refuser l'accès et le séjour sur l'ensemble du territoire des États membres pour une durée déterminée. Cette durée est de :

- maximum trois ans lorsque l'étranger n'a pas exécuté un précédent OQT ou lorsqu'aucun délai ne lui est accordé pour un retour volontaire ;
- maximum cinq ans s'il a eu recours à la fraude pour être admis au séjour ou pour maintenir son droit de séjour ;
- plus de cinq ans lorsqu'il constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Pour plus d'informations sur l'interdiction d'entrée, voir *Rapport annuel Migration 2012, Chap. IV, C. Un défi sous la loupe : l'interdiction d'entrée*.

485 Il est important de ne pas rapporter le nombre total d'OQT au nombre de personnes qui se sont vues délivrer une interdiction d'entrée, car ces deux chiffres publiés par l'OE ne concernent pas la même population de référence.

486 On parle également alternativement de « mise sous écrou » ou de « maintien ».

482 Notons qu'un refoulement peut avoir lieu même lorsque l'étranger est en possession des documents de voyage nécessaires. Ce refoulement peut notamment avoir lieu si l'étranger ne peut pas justifier de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour couvrir la durée de son séjour.

483 Notons toutefois que les refoulements effectifs d'une année ne découlent pas forcément d'une décision prise au cours de la même année.

- pays tiers (« **enfermement sans documents** ») ;
- l'enfermement d'une personne disposant des documents nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers (« **enfermement avec documents** »).

### Encadré 19

## Changement méthodologique de l'OE : des « rapatriements directs » aux « enfermements avec documents »

Jusqu'en 2008, plutôt que de parler d'« enfermements avec documents », l'OE parlait de « rapatriements directs ». Il s'agissait des dossiers d'une part, dans lesquels les personnes disposaient des documents nécessaires à leur éloignement et d'autre part, dont le délai d'introduction d'un recours en extrême urgence était fixé à 24h. La probabilité des personnes concernées d'être rapatriées était donc très importante. Ces statistiques étaient par ailleurs corrigées *a posteriori* par l'OE de manière à ne comptabiliser que les individus effectivement rapatriés. Dans ce cadre, parler de « rapatriements directs » avait du sens.

En 2009, le délai d'introduction de ce recours en extrême urgence a été augmenté et est passé de 24 heures à cinq jours (avec un minimum de trois jours ouvrables). Il est actuellement et depuis 2014 de dix jours (ou 5 jours s'il s'agit d'une deuxième mesure d'éloignement ou de refoulement)<sup>487</sup>. Depuis 2009, l'OE n'ajuste donc plus les données sur les rapatriements directs et nomme dès lors cette catégorie plus adéquatement « enfermements avec documents ».

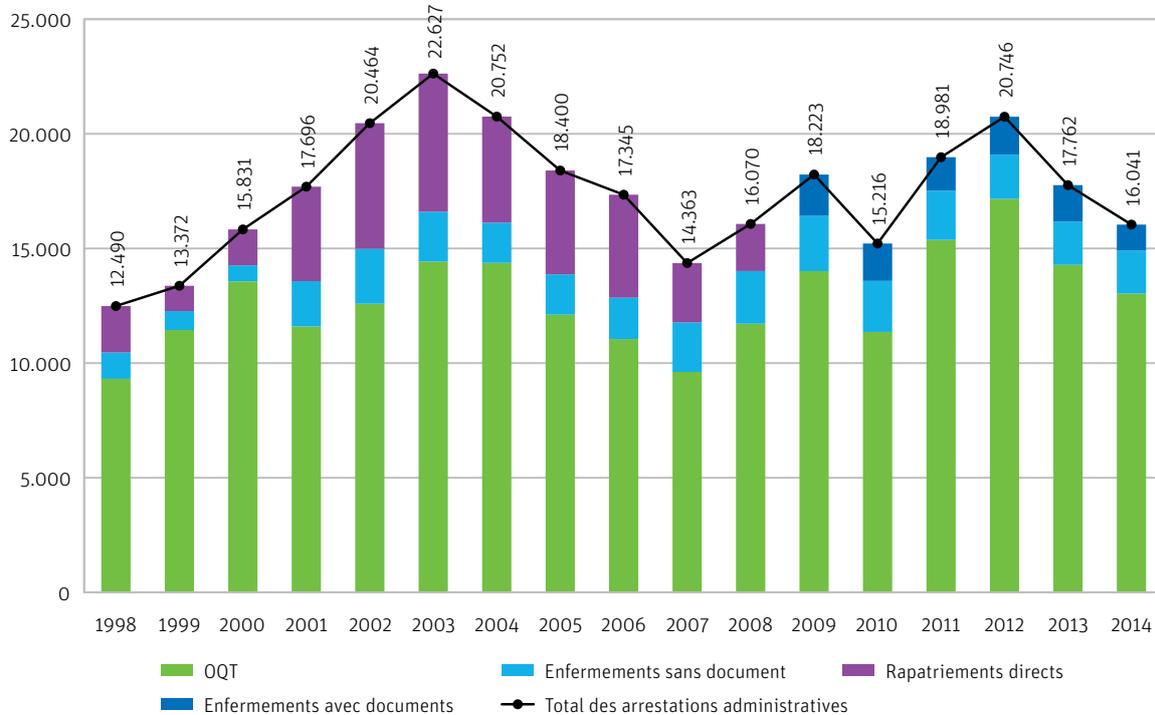
Le nombre d'arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière a beaucoup fluctué au cours des quinze dernières années. Les arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière ont concerné en majorité des Nord-Africains (42%), suivis par des Asiatiques (21%), des personnes issues d'Afrique subsaharienne (12%), de pays d'Europe hors UE (11%), des treize nouveaux États membres de l'UE (6%) et des pays latino-américains (3%). Les autres groupes représentent moins de 5% du total. Ces fluctuations sont toutefois difficilement interprétables parce qu'elles résultent en partie de changements de pratiques adoptées par l'OE en ce qui concerne l'enregistrement des notifications multiples d'OQT<sup>488</sup>.

En 2014, 16.041 arrestations administratives ont été opérées, donnant lieu à la délivrance de 13.034 OQT, 1.880 enfermements sans documents et 1.127 avec documents. Les arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière ont concerné en majorité des Nord-Africains (42%), suivis par des Asiatiques (21%), des personnes issues d'Afrique subsaharienne (12%), de pays d'Europe hors UE (11%), des treize nouveaux États membres de l'UE (6%) et des pays latino-américains (3%). Les autres groupes représentent moins de 5% du total.

<sup>487</sup> Pour plus d'informations, voir *Chap. 10, 2.2.3. La loi du 10 avril 2014 modifie considérablement la procédure en extrême urgence* plus loin dans ce rapport.

<sup>488</sup> Depuis 2011, l'OE a effectivement codifié de manière différente les enregistrements des notifications multiples d'OQT. Trois périodes peuvent être identifiées: (1) Jusqu'au 01/01/2011, on enregistrait le nombre de personnes pour lesquelles un OQT était délivré. (2) À partir du 01/01/2011 et jusqu'à mi-2013 par contre, chaque notification d'OQT faisait l'objet d'un enregistrement distinct, donnant lieu à une augmentation significative du nombre d'OQT délivrés en 2012 alors qu'en réalité, ils peuvent concerner des mêmes personnes. (3) Une autre pratique est applicable depuis la mi-2013 : si l'on notifie à une même personne qu'elle fait l'objet d'un OQT, il s'agit plutôt d'une reconfirmation d'un OQT qui est comptabilisé parmi les relaxes, et non plus comme un nouvel OQT. Cette nouvelle modification est partiellement à l'origine de la diminution du nombre d'OQT, particulièrement observée en 2014.

Figure 47. Évolution du nombre d'arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière et détail des suites qui y sont données, 1998-2014 (Source : OE)

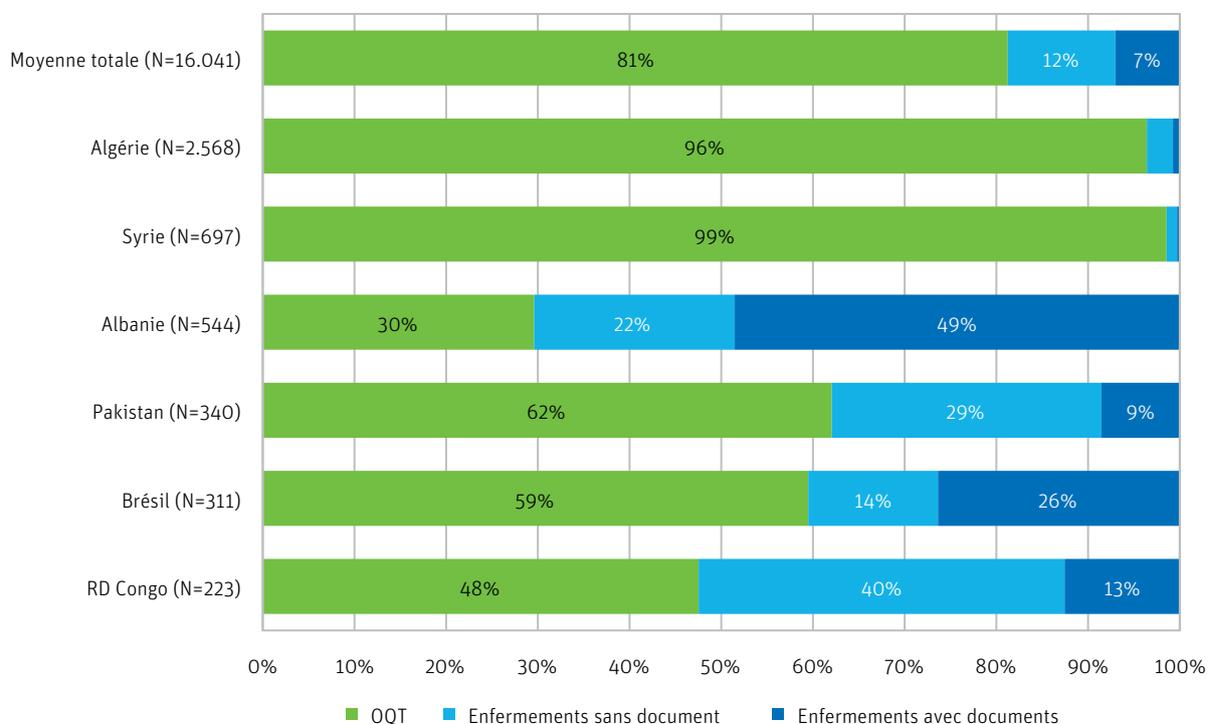


En 2014, parmi les arrestations, 81% se sont soldées par la délivrance d'un OQT ; 12% par un enfermement sans documents et 7% par un enfermement avec documents (Figure 47)<sup>489</sup>. Cela dit, cette répartition est très variable selon la nationalité des étrangers arrêtés. C'est ce qu'illustre la Figure 48 qui présente cinq nationalités qui diffèrent significativement à cet égard. On observe notamment que les arrestations administratives des Algériens se soldent presque exclusivement par la délivrance d'un OQT sans enfermement (96%). Cette situation est également caractéristique d'autres nationalités comme les Syriens, les Érythréens ou les Palestiniens que l'on peut difficilement éloigner vu la situation dans leur pays d'origine. Concernant l'Algérie, par exemple, l'absence d'une collaboration stable entre l'OE et les autorités algériennes complique parfois l'identification des personnes en vue de leur rapatriement.

La procédure d'identification est en effet très longue et souvent vaine. Pour les Albanais, on observe par contre que 30% seulement des arrestations administratives se soldent par un OQT, 22% par un enfermement sans documents et 49% par un enfermement avec documents. Ce type de répartition est également observé pour les Arméniens ainsi que pour les Kosovars. Ces trois pays ont conclu des accords de réadmission soit avec la Commission européenne (Albanie et Arménie), soit avec le Bénélux (Kosovo), ce qui facilite le rapatriement de leurs ressortissants. Avec 62% des arrestations qui donnent lieu à un OQT, 29% à un enfermement sans document et 9% à un enfermement avec documents, les Pakistanais sont un autre exemple de la diversité existante. Cette importance relative des enfermements sans document est également observée pour quelques autres nationalités comme les Congolais, les Guinéens et les Russes. Enfin, pour les Albanais et les Brésiliens, on observe un pourcentage élevé d'enfermements avec documents.

<sup>489</sup> Il est assez difficile d'identifier les facteurs explicatifs de ces différentes évolutions. S'il est possible que ces tendances reflètent effectivement une fluctuation dans la présence irrégulière, il est également possible qu'elles répondent essentiellement à des périodes d'intensification ou de relâchement de l'activité policière. Par ailleurs, comme le souligne l'OE, certains étrangers peuvent être appréhendés plusieurs fois au cours de la même année sans être mis sous écrou, notamment parce qu'ils sont difficilement éloignables ou en raison d'un manque de place dans les centres fermés au moment de leur interception.

Figure 48. Répartition des suites données aux arrestations administratives pour certaines nationalités, 2014 (Source : OE)



### 1.2.3. | Diminution des rapatriements en 2014

Les rapatriements sont des retours forcés réalisés sous escorte et mis en œuvre par les autorités administratives belges. C'est à partir des centres fermés, des maisons de retour ou des prisons qu'ils sont organisés. Parmi les rapatriements, on distingue deux modes d'éloignement particuliers. Le premier est le transfert d'un demandeur d'asile vers un autre État membre en application du règlement Dublin<sup>490</sup>. Le second est le rapatriement par voie terrestre en application d'accords bilatéraux de reprise avec d'autres États membres de l'UE (voir Tableau 16).

Entre 2002 et 2006, le nombre de rapatriements annuels oscillait entre 6.500 et 8.000 (voir Figure 46 et Tableau 16). En 2007, il chute brusquement sous la barre des 5.000. Cette diminution s'explique notamment par la chute marquée entre 2006 et 2007 des rapatriements de ressortissants roumains (-57%), bulgares (-48%)

et polonais (-45%). Ensemble, ces trois nationalités expliquent près de 70% de la diminution observée entre 2006 et 2007.

De 2007 à 2010, le nombre de rapatriements a diminué plus légèrement passant de 4.918 en 2007 à 3.586 en 2010. Puis, il est légèrement remonté jusqu'à atteindre 4.193 rapatriements en 2013. En 2014, 3.519 rapatriements ont été effectués, soit une diminution de 16% par rapport à l'année précédente. En 2014, les trois principales nationalités rapatriées étaient les Albanais (13%), les Marocains (12%) et les Brésiliens (4%).

Pour finir, si l'on additionne les refoulements effectifs, les rapatriements, les retours volontaires assistés ainsi que les départs volontaires enregistrés, on obtient un total de 10.237 personnes qui ont quitté le territoire en 2014. Ce chiffre est en diminution par rapport à 2013 qui affichait un total de 11.785 personnes<sup>491</sup> (-13%).

490 Pour davantage d'informations sur les chiffres des transferts Dublin, voir chap. 4: Protection internationale et apatridie.

491 Notons que les départs volontaires n'ont été enregistrés qu'à partir de mai 2013.

## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | Évolutions au niveau européen

#### 2.1.1. | Accords de réadmission

Les accords de réadmission visent à lutter contre l'immigration clandestine en obtenant notamment des États tiers contractants qu'ils acceptent de réadmettre leurs propres ressortissants lorsqu'ils ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour dans un État membre de l'UE. Ces accords peuvent parfois également concerner des ressortissants d'autres pays tiers et des apatrides qui, après avoir séjourné ou transité par le territoire des États tiers contractants, seraient entrés directement et de manière irrégulière dans un État membre de l'UE.

En 2014, l'Union européenne a conclu un accord de réadmission avec la Turquie<sup>492</sup>, le Cap-Vert<sup>493</sup> et l'Azerbaïdjan<sup>494</sup>. Un accord visant à faciliter la délivrance de visas court séjour pour les ressortissants de ces deux derniers pays est entré en vigueur simultanément. L'accord de réadmission conclu par la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas avec le Kosovo le 11 mai 2011 est également d'application depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014<sup>495</sup>.

Le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de poursuivre la politique de conclusion d'accords de réadmission tant au niveau européen qu'au niveau belge<sup>496</sup>. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a en effet déclaré vouloir travailler en priorité à la conclusion d'accords administratifs et/ou de retour avec les pays dont un nombre important de ressortissants se sont vus délivrer un ordre de quitter le territoire et vers lesquels les retours sont peu effectifs. Il vise notamment le

Sénégal, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Nigéria. Il désire également faire une évaluation minutieuse des accords de réadmission et des accords de coopération administrative<sup>497</sup>. À ce sujet, le Réseau européen des Migrations a récemment publié un rapport qui compare l'usage fait des accords de réadmission au sein de l'UE<sup>498</sup>.

#### 2.1.2. | La transposition de la directive retour dans les États membres de l'UE

En mars 2014, la Commission européenne a publié une communication sur la politique de l'Union européenne en matière de retour<sup>499</sup>. Ce document présente notamment une analyse de l'incidence de la transposition de la directive retour<sup>500</sup> sur les politiques et les pratiques des différents États membres (sur les motifs et la durée maximale de la détention, le recours aux alternatives à la détention, le mécanisme de contrôle des retours forcés l'éloignement ...).

Le Réseau européen des Migrations a également rédigé un rapport comparatif sur l'usage de la détention administrative et des alternatives à la détention dans les différents États membres<sup>501</sup>. Le document révèle notamment que la Belgique est, en 2013, le cinquième pays (sur 24 États membres) qui détient le plus grand nombre de ressortissants de pays-tiers (6.285 personnes). Les pays qui la précèdent sont la France (38.266), l'Espagne (9.020), la Hongrie (6.496) et la Bulgarie (6.303).

492 Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier du 16 décembre 2013, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

493 Accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier du 18 avril 2013, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2014.

494 Accord entre l'Union européenne et la République d'Azerbaïdjan concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier conclu le 29 juillet 2013, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2014.

495 Loi du 26 décembre 2013 portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique, le grand-duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas (les États du Benelux) et la République du Kosovo relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière.

496 Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, pp. 159 et 193.

497 Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC 0588/026, p. 40.

498 Réseau européen des Migrations, « Good practices in the return and reintegration of irregular migrants : Member States' entry bans policy and use of readmission agreements between Member States and third countries », *Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014*, décembre 2014, disponible sur : [www.emnbelgium.be](http://www.emnbelgium.be).

499 COM(2014) 199 final, COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour*, 28 mars 2014.

500 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et 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.

501 Réseau européen des Migrations, « The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies », *Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014*, novembre 2014, disponible sur : [www.emnbelgium.be](http://www.emnbelgium.be).

Enfin, le rapport final du projet *Contention*<sup>502</sup> expose, quant à lui, une analyse comparative de l'étendue du contrôle judiciaire de la détention dans différents États membres<sup>503</sup>.

### 2.1.3. | Jurisprudence des Cours européennes

La Cour européenne des droits de l'homme a, en 2014, condamné la Belgique dans l'affaire *S.J.* pour la violation du droit au recours effectif garanti par l'article 13 (combiné avec l'article 3) de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales<sup>504</sup>. La Cour s'est penchée sur la procédure en suspension devant le Conseil du contentieux des étrangers dans le cadre d'une décision de rejet d'une demande de séjour fondée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980<sup>505</sup>. Les deux parties ont fait appel de cette décision mais avant que la grande Chambre ne se prononce, elles ont trouvé un arrangement à l'amiable. Madame et ses enfants ont reçu un droit de séjour illimité et une compensation de 7000 euros pour les dommages causés<sup>506</sup>.

En 2014, la Cour de justice de l'Union européenne s'est, quant à elle, penchée à cinq reprises sur la directive retour.

Dans deux arrêts, la Cour examine la question de la détention administrative d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier dans un établissement pénitentiaire dans l'attente de son éloignement.

Dans son arrêt unique concernant les affaires *Bero* et *Bouzalmate*<sup>507</sup>, la Cour tranche la question de savoir ce que doit faire un État membre lorsqu'il possède une structure fédérale et qu'il doit placer en détention un étranger en séjour irrégulier en vue de son éloignement mais que l'État fédéré compétent pour décider et exécuter ce placement

ne dispose pas de centre de détention spécialisé pour ces personnes. La Cour rappelle que, selon la directive retour, la détention aux fins d'éloignement doit s'effectuer dans des « centres de rétention spécialisés » et que la dérogation qu'elle prévoit à ce principe doit être interprétée de manière stricte. Le fait que l'entité fédérée ne possède pas de tel centre ne justifie pas une détention en prison. Dans cette situation, la détention devrait pouvoir avoir lieu dans un centre spécialisé situé dans un autre État fédéré.

Dans son arrêt *Pham*<sup>508</sup>, la Cour poursuit son raisonnement et examine la question du consentement de l'intéressé à être détenu administrativement dans un établissement pénitentiaire. Elle affirme que l'obligation prévue par la directive retour de séparer les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier des prisonniers de droit commun n'est assortie d'aucune exception, même si l'intéressé consent à ce placement. Elle ajoute que cette obligation de séparation constitue une condition de fond du placement en détention sans laquelle, en principe, celui-ci n'est pas conforme à la directive.

Dans un troisième arrêt<sup>509</sup>, la Cour examine la question de la forme et du contrôle judiciaire d'une décision de prolongation de la détention aux fins d'éloignement. Elle y clarifie six points :

- la décision de prolongation de la détention au-delà de six mois doit être un acte écrit et motivé (en fait et en droit) ;
- cet acte ne peut pas être motivé par le seul fait que l'intéressé n'est pas muni de documents d'identité ;
- l'opportunité de la prolongation de la détention doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire permettant à l'autorité compétente de statuer sur tout élément de fait et de droit pertinent pour déterminer si la mesure est justifiée ;
- la juridiction de contrôle doit pouvoir ordonner soit la prolongation de la détention, soit une mesure de substitution moins coercitive, soit la remise en liberté ;
- elle doit également vérifier si le fait de ne pas parvenir à obtenir de document d'identité est, ou non, lié au manque de coopération de l'intéressé ;
- l'État membre doit délivrer une confirmation écrite de sa situation, mais pas nécessairement un titre de séjour, au ressortissant de pays tiers libéré par un juge parce qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement en raison de l'impossibilité de produire un document d'identité.

502 Le projet « Contention » (Judicial CONTROL of immigration deTENTION) est mené par le Migration Policy Centre at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies en partenariat avec le Réseau Odysseus de l'ULB. Pour plus d'informations, voir : [www.contention.eu](http://www.contention.eu).

503 P. DE BRUYCKER, S. MANANASHVIL, « The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU », *European Synthesis Report of the Project CONTENTION*, décembre 2014, disponible sur : [contention.eu](http://contention.eu).

504 Cour eur. D.H., *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014, 70055/10.

505 Cet arrêt a fait l'objet d'une analyse dans le *Rapport annuel Migration 2013*, chap. III. Intro., B.2.1.1., B.2.2. et sera également abordé dans *Chapitre 10. Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux de ce rapport*.

506 Cour eur. D.H., *S.J. c. Belgique*, 19 mars 2015 (radiation).

507 CJUE, *Adala Bero c. Regierungspräsidium Kassel*, (C-473/13) et *Ettayebi Bouzalmate c. Kreisverwaltung Kleve* (C-514/13), 17 juillet 2014 (affaires jointes).

508 CJUE, *Thi Ly Pham c. Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, 17 juillet 2014, C474/13.

509 CJUE, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juin 2014, C-146/14 PPU ; voir aussi : EDEM, *Newsletter Juin 2014*, pp.3-6, disponible sur : [www.uclouvain.be](http://www.uclouvain.be).

Les deux derniers arrêts de la Cour qui concernent la directive retour portent sur le droit d'être entendu avant l'adoption d'une décision de retour. Dans son arrêt *Sophie Mukarubega*<sup>510</sup>, la Cour affirme que les ressortissants de pays tiers qui ont dûment été entendus sur le caractère irrégulier de leur séjour ne doivent pas nécessairement être entendus une nouvelle fois avant l'adoption d'une décision de retour.

La Cour précise enfin, dans son arrêt *Boudjlida*<sup>511</sup>, les modalités selon lesquelles un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière peut exercer son droit d'être entendu avant l'adoption d'une décision de retour<sup>512</sup>.

## 2.2. | Évolutions au niveau belge

Le gouvernement fédéral s'est fixé une série de priorités de travail sur les questions liées à la détention, au retour et à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit qu'une politique de retour « de qualité, humaine et durable » sera menée, conformément au principe du « retour volontaire si possible, forcé si nécessaire ». L'accompagnement et le soutien au retour volontaire seront confiés à des ONG dans le cadre d'une convention avec Fedasil. À côté de l'actuel trajet de retour et des places de retour, un projet pilote sera mis en place pour organiser le retour à partir des structures d'accueil.

Parallèlement, les autorités continueront à investir dans les retours forcés qu'elles veulent plus « efficaces » et plus « efficaces »<sup>513</sup>. Pour cela, l'usage des fonds européens pour le retour et des vols Frontex sera pleinement exploité et le nombre de places en centre fermé sera augmenté. Myria restera particulièrement attentif à ces développements. Si le nombre de retours forcés est augmenté, notamment par l'organisation ou la participation à des vols sécurisés, il est indispensable de rendre plus efficace et plus transparent le mécanisme de monitoring des éloignements forcés.

510 CJUE, *Sophie Mukarubega c. Préfet de Police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 novembre 2014, C-166/13. Pour plus d'informations voir : EDEM, *Newsletter*, novembre-décembre 2014, pp. 4-14.

511 CJUE, *Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 décembre 2014, C-249/13.

512 Ces deux arrêts sont commentés dans *Chapitre 10. Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux* de ce rapport.

513 Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC54-0588/026, p.34.

La question du financement et de l'indépendance de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) - et le fait que les contrôles soient réalisés par d'anciens policiers ou des policiers détachés - a déjà été soulevée par Myria<sup>514</sup>. Quant à la volonté d'augmenter le nombre de places en centre fermé, Myria regrette qu'il ne soit pas plutôt investi dans la mise en place de nouvelles formes d'alternatives à la détention<sup>515</sup>.

Celles-ci sont en effet beaucoup moins onéreuses<sup>516</sup> et surtout, dans leur principe, plus respectueuses des droits fondamentaux des étrangers.

Le gouvernement déclare en outre vouloir en priorité éloigner les « délinquants illégaux » et les ex-détenus. À ce sujet, Myria tient à rappeler ici sa recommandation d'ancrer dans un texte de loi des critères de définition de la notion d'ordre public<sup>517</sup>. Cela préciserait l'obligation des autorités de procéder à une évaluation complète, détaillée et au cas par cas de la proportionnalité entre le comportement de la personne, ses droits fondamentaux et les liens qu'elle a tissés avec la société. Ces critères constitueraient des éléments concrets susceptibles d'un examen par les cours et tribunaux, notamment dans le cadre du contrôle de la légalité d'une décision d'éloignement d'une personne par exemple avec un passé judiciaire. Notons que la Cour de justice de l'UE se penche actuellement sur la question de l'interprétation que les États membres doivent donner à la notion de « danger pour l'ordre public » dans le cadre des procédures de retour (pour l'octroi ou non d'un délai de retour volontaire)<sup>518</sup>.

En revanche, Myria souligne la volonté du gouvernement de trouver une solution pour les personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine. Ceci rejoint les préoccupations de Myria, évoquées à plusieurs reprises dans ses rapports annuels Migration<sup>519</sup>. Il regrette néanmoins l'absence de mise en œuvre par les autorités de mesures concrètes à l'occasion de la récente impossibilité

**Il est indispensable de rendre plus efficace et plus transparent le mécanisme de monitoring des éloignements forcés.**

514 Voir : *Rapport annuel Migration 2012*, chap. IV.B.2.4.

515 Pour rappel, il existe actuellement deux types d'alternative à la détention mises en œuvre par l'OE. Il s'agit des maisons de retour pour les familles (actuellement 23 unités d'habitation) et le suivi à domicile dans le cadre d'une convention (voir 9.2.2.2. dans ce chapitre).

516 Le coût de la détention d'un étranger en centre fermé (frais de séjour, d'hébergement et de soin de santé) est actuellement -et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 - de 186 euros par jour et par personne (art. 17/7 § 2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

517 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV. C. *Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement*.

518 Affaire pendante C-554/13, *Zh et O* du 13 décembre 2013 (date de la demande) sur l'interprétation de l'article 7 de la directive retour.

519 Voir : *Rapport annuel Migration 2010*, chap. III.B.6 et pt. C ; chap. VI. B.1 et Annexe 1. Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2009*, chap. I.B.1.

de retour vers certains pays en raison de l'épidémie Ebola (voir infra).

### 2.2.1. | Évolutions en matière de retour

Fedasil a, en 2014, actualisé les critères d'accès au programme de retour volontaire. L'agence a mis à jour son tableau récapitulatif reprenant les conditions pour pouvoir bénéficier des différentes formes de soutien au retour volontaire<sup>520</sup>. Elle a, par ailleurs, également indiqué plusieurs changements :

- la simplification des conditions d'accès au programme de retour<sup>521</sup> ;
- la mise en place d'un projet spécifique de réintégration pour les mineurs étrangers non accompagnés (MENA) qui retournent vers les pays des Balkans<sup>522</sup> ;
- l'accès pour les (ex)MENA aux aides au retour jusqu'à leurs 21 ans<sup>523</sup> ;
- l'introduction de mesures transitoires pour l'accès à un soutien lors d'un retour volontaire vers la Moldavie<sup>524</sup> (pays dont les ressortissants sont, depuis avril 2014, exemptés de l'obligation de visa pour entrer sur le territoire de l'UE).

Par ailleurs, l'hébergement au centre ouvert de retour de Holsbeek des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier qui obtiennent une aide matérielle (comme le prévoit l'arrêté royal du 24 juin 2004<sup>525</sup>) a fait l'objet de plusieurs condamnations récentes<sup>526</sup>. Le Tribunal du travail de Bruges<sup>527</sup> a ainsi notamment estimé que l'aide matérielle aux mineurs accompagnés en séjour irrégulier ne peut ni être limitée dans le temps ni soumise à de nouvelles conditions. Cette aide doit leur être octroyée

aussi longtemps que nécessaire. La Cour du travail de Liège<sup>528</sup> a confirmé cette position en ajoutant que l'aide devait être accordée jusqu'à l'expulsion de la famille du territoire ou jusqu'à l'obtention d'une autorisation de séjour. C'est le cas tant que la famille n'obtempère pas, de gré ou de force, à l'ordre de quitter le territoire. Plusieurs décisions condamnent également le transfert vers le centre de retour parce qu'il entrave la continuité du droit à l'enseignement<sup>529</sup>. Notons qu'en 2014, 87 familles (373 personnes) ont été hébergées au centre de Holsbeek<sup>530</sup>. En juin 2015, le secrétaire d'État a annoncé la fermeture du centre.

### 2.2.2. | Évolutions en matière de détention

#### La possibilité pour les familles de résider à domicile comme alternative à la détention

L'année 2014 a été marquée par l'adoption d'un arrêté royal<sup>531</sup> fixant les conditions auxquelles une famille en séjour irrégulier doit satisfaire pour pouvoir résider dans une habitation personnelle en tant qu'alternative à sa détention<sup>532</sup>.

Pour rappel, en 2011, une nouvelle disposition avait été intégrée dans la loi du 15 décembre 1980. Elle indique qu'en principe, une famille avec enfants mineurs en séjour irrégulier n'est pas placée en centre fermé, à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins de la famille et que la détention soit d'une durée limitée<sup>533</sup>. Cette disposition prévoit également que les familles en séjour irrégulier ont la possibilité de résider, sous certaines conditions, dans leur habitation personnelle. Ces conditions sont reprises dans une convention entre la famille et l'Office

520 FEDASIL, *Programme de retour volontaire : Qui entre en ligne de compte?*, 2014, disponible sur : [www.fedasil.be](http://www.fedasil.be).

521 FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, mai 2014.

522 La Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro et l'Albanie sont les six pays des Balkans dans lesquels l'accueil et la réintégration des (ex-)MENA sont désormais renforcés. Pour plus d'informations, voir : FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, mai 2014.

523 FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, février 2014.

524 FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, juillet 2014.

525 A.R. du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume.

526 Depuis mai 2013, ce public est hébergé au centre ouvert de retour, suite à la conclusion d'un nouveau protocole de coopération entre l'OE et Fedasil. Ce protocole a fait l'objet de nombreuses critiques du monde associatif dans la mesure où il limite l'hébergement des familles à 30 jours (délai de l'ordre de quitter le territoire). Si au terme de cette période, la famille n'a pas opté pour un retour volontaire et qu'aucun titre de séjour ne peut lui être délivré, elle sera transférée vers une maison de retour en vue de l'organisation de son retour forcé. Pour plus d'informations : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV.B.2.3.

527 Trib. trav. Bruges, 13 février 2014, 13/1179/A.

528 Cour trav. Liège (13<sup>ème</sup> ch.), 21 février 2014, R.G. n° 2014/CN/1. Cet arrêt est frappé d'un pourvoi en cassation. Pour plus d'informations, voir aussi : L. TSOURDI, « Familles avec enfants mineurs en séjour illégal : La continuité de l'aide matérielle ne peut souffrir d'aucune interruption », *Newsletter EDEM*, mai 2014.

529 Notamment, Trib. trav. Bruxelles (12<sup>ème</sup> Ch.), 3 mars 2014, R.G. n° 12/14864/A et 13/115339/A ; Trib. trav. Bruxelles (12<sup>ème</sup> Ch.), 13 octobre 2014, R.G. n° 14/1857/A.

530 Information reçue par courriel de l'OE le 20 avril 2015.

531 A.R. du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

532 Notons à ce sujet qu'en 2013 un projet pilote d'accompagnement à domicile avait été mis en place dans les villes d'Anvers, Charleroi, Gand et Liège. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, Ch. IV. B.2.3.

533 Loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés. Pour plus d'informations, voir aussi : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 144-145.

des étrangers (ci-après : OE).

L'arrêté royal définit le contenu de la convention ainsi que les sanctions applicables à la famille qui ne la respecterait pas. Les conditions (cumulatives) auxquelles doit satisfaire la famille pour pouvoir rester dans son domicile sont :

- résider dans un logement qui réponde aux exigences élémentaires de sécurité et de salubrité ;
- fournir la preuve qu'elle est locataire ou propriétaire du bien occupé ou l'accord du propriétaire confirmant qu'elle peut y résider ;
- être en mesure de subvenir à ses besoins ;
- se présenter aux autorités lorsque cela lui est demandé ;
- coopérer à l'organisation de son retour et en particulier à la procédure d'identification ;
- respecter l'échéancier fixé (qui est élaboré avec la famille et qui peut être adapté en concertation, si nécessaire) ;
- garantir l'accès à l'habitation à l'agent de soutien de l'OE à des moments convenus avec lui ;
- rembourser les « frais éventuels occasionnés pour effectuer la réparation des dégâts causés à charge de l'État belge » (sans plus d'informations sur ce que ceci signifie concrètement) ;
- verser une caution lorsque les autorités l'exigent pour garantir son retour.

En cas de non-respect de la convention par la famille, une des sanctions suivantes peut lui être appliquée :

- le maintien dans un centre fermé d'un membre adulte de la famille jusqu'à son éloignement (en même temps que le reste de la famille) ;
- le maintien de l'ensemble de la famille en le maintien de la famille dans une maison de retour ;
- centre fermé pour une durée aussi courte que possible et à condition qu'il soit adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs.

Le texte indique que le choix de la sanction dépend de la gravité du manquement et du comportement de la famille (sans plus de précision). L'application par l'OE d'une de ces sanctions ne porte pas atteinte à d'autres mesures qui pourraient être prises en vue de protéger l'ordre public et la sécurité nationale.

Entre le 15 novembre et fin décembre 2014<sup>534</sup>, 18 familles ont résidé à domicile comme alternative à leur détention. Parmi celles-ci, douze ont signé une convention avec l'OE.

Sur les 18 familles :

- une famille a signé pour un retour volontaire ;
- une famille a introduit une nouvelle demande de séjour ;
- une famille a été transférée vers une maison de retour (en application d'une sanction pour non respect de la convention ;
- trois familles ont fait l'objet d'une analyse pour la mise en place d'un soutien médical spécifique lors du retour (programme Special Needs) ;
- douze familles ont disparu de leur logement.

L'adoption d'un cadre législatif permettant la mise en place de nouvelles formes d'alternative à la détention est en soi un développement positif. Néanmoins, plusieurs éléments restent préoccupants. Tout d'abord, le texte n'établit aucune gradation entre les différentes sanctions et ne prévoit aucun système d'avertissement préalable. La prise en considération explicite de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est prévue ni dans le choix de la sanction, ni dans la décision de séparation de la famille, ni dans la décision de maintien qui en résulte. Enfin, ce texte permet à l'OE de séparer un parent du reste de la famille pour des raisons purement administratives. Ceci pose question à deux niveaux au moins. D'une part, la proportionnalité de la mesure par rapport au respect de la vie privée et familiale (consacré à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) n'est pas garantie. D'autre part, le fait que l'arrêté royal n'exclut pas explicitement que les sanctions s'appliquent même lorsque la famille est monoparentale. Un recours contre cet arrêté royal est actuellement pendant au Conseil d'État<sup>535</sup>.

Cette pratique de séparation des familles était déjà mise en œuvre par l'OE pour les familles qui séjournent en maison de retour, notamment lorsqu'il considère qu'il y a un risque d'évasion, des éléments d'ordre public ou des problèmes relationnels intrafamiliaux. L'impact négatif de cette séparation sur la famille et son accompagnement au retour a été à plusieurs reprises mis en avant par les ONG<sup>536</sup>.

**L'adoption d'un cadre législatif permettant la mise en place de nouvelles formes d'alternative à la détention est en soi un développement positif. Néanmoins, plusieurs éléments restent préoccupants.**

<sup>534</sup> Informations reçues par courriel de l'OE le 9 avril 2015.

<sup>535</sup> Recours en annulation introduit par UNICEF Belgique, DEI-Belgique, Service droit des jeunes, Ligue des Droits de l'Homme Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ciré et JRS-Belgium le 24 novembre 2014.

<sup>536</sup> PLATE-FORME MINEURS EN EXIL, « Unités d'habitation ouverte » et « coaches » pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement, Évaluation après quatre ans de fonctionnement, octobre 2012, pp.11-15, disponible sur : [www.sdj.be](http://www.sdj.be).

## Les maisons de retour comme alternative à la détention des familles

En 2014, 217 familles ont été hébergées en maison de retour<sup>537</sup>. Ceci représente au total 754 personnes dont 429 enfants mineurs. Parmi celles-ci :

- 68 familles étaient des familles refoulées à la frontière, dont 35 étaient en procédure d'asile ;
- 33 étaient en attente d'un transfert Dublin ;
- 84 ont été détenues suite à une procédure Sefor ;
- 11 ont été transférées après avoir séjourné au centre ouvert de retour de Holsbeek ;
- 2 ont été transférées depuis une place ouverte de retour,
- 14 ont été transférées d'un centre d'accueil de Fedasil ('familles protocole') ;
- 5 ont été arrêtées lors d'un contrôle de police.

Suite à leur hébergement en maison de retour,

- 20 familles ont obtenu un statut de réfugié reconnu ou une protection subsidiaire ;
- 23 familles ont été rapatriées ;
- 21 familles ont été refoulées ;
- 10 familles ont fait l'objet d'un transfert Dublin ;
- 15 familles sont retournées volontairement dont 8 avec le soutien de l'OIM ;
- 25 familles ont été libérées ;
- 91 familles ont disparu<sup>538</sup>.

## La détention de familles avec enfants mineurs en centre fermé

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit la construction d'unités d'habitation pour les familles au centre fermé 127bis à Steenokkerzeel<sup>539</sup>. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a annoncé en effet la mise en place de cinq maisons unifamiliales pouvant héberger un total de 34 personnes<sup>540</sup>. Cinq modules supplémentaires pourraient par la suite être installés sur le même site.

Suite aux condamnations de la Belgique par la Cour

537 Depuis 2008, les familles en séjour irrégulier faisant l'objet d'une préparation à un retour forcé ou ayant demandé l'asile à la frontière et à qui une décision de maintien en détention a été notifiée sont hébergées dans des maisons de retour gérées par l'OE. Ceci constitue une alternative à leur détention en centre fermé. Il existe actuellement 23 unités d'habitation. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2010*, chap. VI.B.4.

538 Informations reçues par courriel de l'OE le 9 avril 2015. Notons que les 12 familles restantes étaient toujours hébergées en maison de retour au 31/12/2014.

539 Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 159.

540 Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC54-0588/026, p.38.

européenne des droits de l'homme pour la détention d'enfants au centre 127 bis<sup>541</sup>, la loi<sup>542</sup> a été modifiée. Elle indique qu'en principe, une famille avec enfants mineurs en séjour irrégulier n'est pas placée en centre fermé, à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins de la famille et que la détention soit d'une durée limitée. Ces deux notions ne sont néanmoins pas définies explicitement. L'infrastructure actuelle ayant été considérée comme non adaptée, les familles n'étaient depuis lors en principe plus détenues en centre fermé<sup>543</sup> mais en maisons de retour.

Myria a déjà exprimé ses préoccupations quant à l'ancrage légal de la détention d'enfants en centre fermé<sup>544</sup>. Il regrette à présent vivement la volonté du gouvernement de mettre en place ces structures d'habitation au centre fermé 127bis et la détention d'enfants qui en résultera. Cela constitue pour Myria un recul indéniable du point de vue du respect des droits fondamentaux des étrangers. Il suivra donc de très près la mise en œuvre pratique de ce projet. De nombreuses questions restent à ce jour sans réponses, notamment celle de savoir quel sera le profil des familles qui y seront détenues, comment le droit à l'éducation des enfants sera garanti, quelles seront les mesures prises pour adapter le logement aux besoins des enfants. Notons que la Cour constitutionnelle avait, en 2013<sup>545</sup>, précisé quelques éléments sur les conditions de détention des enfants. Elle indique notamment que « chaque membre de la famille pourra quotidiennement quitter le lieu d'hébergement sans autorisation préalable et (...) que la possibilité de priver les parents de leur liberté (...) doit être mise en œuvre sans que les enfants mineurs en subissent les conséquences ». Rappelons enfin que, depuis la transposition de la directive retour, la détention doit être une mesure prise en dernier ressort, si d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement<sup>546</sup>.

**Myria regrette vivement la volonté du gouvernement de mettre en place des structures d'habitation au centre fermé 127bis et la détention d'enfants qui en résultera. Cela constitue pour Myria un recul indéniable du point de vue du respect des droits fondamentaux des étrangers.**

541 Cour eur. D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, n° 13178/03 ; Cour eur. D.H., *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, 19 janvier 2010, 41442/07 ; Cour eur. D.H., *Kanagaratnam et autres c. Belgique*, 13 décembre 2011, 15297/09.

542 Art. 74/9 de la loi du 15 décembre 1980.

543 Néanmoins, malgré cette interdiction de détention dans les structures actuelles, il arrive régulièrement que des familles avec enfants mineurs soient détenues pour quelques heures, voire une nuit, à leur arrivée ou avant leur éloignement forcé dans les centres fermés Caricole et 127 bis. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV.B.2.3.

544 Voir : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 144-145.

545 CC, 19 décembre 2013, n° 166/2013. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV.B.2.3.

546 Art. 7 de la loi du 15 décembre 1980.

## Un nouveau régime de détention en centre fermé : le régime de chambre

En mai 2014, l'arrêté royal sur le fonctionnement des centres fermés a été modifié<sup>547</sup> afin d'y intégrer un nouveau régime de détention : le régime de chambre. Ce régime est une exception au régime de groupe (régime en vigueur dans l'ensemble des centres fermés). Il est destiné aux personnes qui ne semblent pas pouvoir supporter le régime de groupe, en raison de leur comportement avant ou pendant leur détention en centre fermé. La décision d'appliquer le régime de chambre est prise par le directeur du centre fermé. Le texte prévoit un équipement minimal pour les chambres utilisées à cet effet (mobilier, sanitaire, équipement de loisir et système d'appel). Il prévoit également le droit pour la personne détenue en chambre à un minimum de trois heures d'activités quotidiennes (dont un moment à l'extérieur). Si la personne présente un danger pour sa propre sécurité, celle des autres détenus, celle du personnel ou pour le bon fonctionnement du centre, le directeur du centre fermé peut mettre fin à ces activités quotidiennes. Notons que si l'arrêté royal prévoit que la décision de détention en régime de chambre est portée à la connaissance du détenu, il ne fixe aucune obligation, ni d'audition de la personne concernée, ni de formalisation et de motivation écrite de cette décision. Aucune procédure de recours n'est prévue. Le détenu qui désire contester cette décision aura pour seul moyen l'introduction d'une plainte auprès de la Commission des plaintes ou auprès du directeur du centre fermé (voir ci-dessous).

La création de ce régime coïncide avec l'ouverture, en été 2014, de l'aile sécurisée du centre fermé de Vottem. Cette partie du bâtiment a récemment été rénovée pour y installer des cellules permettant un régime de chambre. L'aile est composée de douze cellules aménagées pour y détenir deux personnes chacune. La porte des cellules est fermée en permanence et les repas sont distribués en cellule. Le personnel (essentiellement de sécurité) a été renforcé dans cette partie du centre fermé.

Myria n'a pas pu obtenir de statistiques sur le nombre de personnes détenues en régime de chambre en 2014.

## Système de plainte en centre fermé et de contrôle des lieux de détention

### Une nouvelle procédure de plainte pour les détenus

547 A.R. du 8 mai 2014 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

en centre fermé a été intégrée dans l'arrêté royal sur le fonctionnement des centres fermés<sup>548</sup>. Les détenus peuvent dorénavant introduire par courrier une plainte directement auprès du directeur du centre qui doit y répondre dans les dix jours ouvrables. La plainte peut être déposée dans l'une des langues nationales, en anglais ou dans la langue du pays d'origine du détenu. Une copie de la plainte et de la réponse sont communiquées au Directeur général de l'OE ainsi qu'au Secrétariat permanent de la Commission des plaintes. La plainte doit être introduite « dans les 24 heures », mais l'arrêté royal ne prévoit pas le moment où commence à courir ce délai (à partir des faits ? de la notification d'une décision ?, etc.). Il ne mentionne pas non plus ni ce sur quoi peut porter la plainte, ni la procédure de traitement (audition du détenu, médiation, etc.), ni encore les résultats éventuels d'une plainte. L'articulation et le lien entre ce nouveau système et le mécanisme de plainte déjà existant auprès de la Commission des plaintes n'est pas non plus explicité.

Enfin, rien n'est prévu concernant l'application de ce système aux centres INAD (centres de détention situés à la frontière pour les passagers inadmissibles) des aéroports régionaux et aux maisons de retour (où le seul mécanisme de plainte reste celui de la Commission). Notons que dorénavant, le nombre de plaintes introduites par les détenus auprès du directeur et de la Commission des plaintes devra être mentionné dans le rapport annuel de chacun des centres fermés.

En 2014, 28 plaintes ont été introduites auprès de la Commission des plaintes en centre fermé<sup>549</sup>. Parmi celles-ci, huit ont été déclarées irrecevables par le Secrétariat permanent. Sur les vingt plaintes déclarées recevables :

- cinq plaintes ont fait l'objet d'un règlement à l'amiable ou ont été retirées ;
- dix ont été rejetées en l'absence d'intérêt légitime actuel ;
- cinq ont été déclarées non fondées.

Ces plaintes portent majoritairement sur le personnel (11 plaintes), le service médical (7 plaintes), l'aide juridique (2 plaintes). Elles émanent principalement de personnes détenues dans les centres fermés de Merksplas (8 plaintes) de Vottem (9 plaintes dont 4 ont été déposées par des

548 A.R. du 7 octobre 2014 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

549 Informations transmises par le Secrétariat permanent au Centre par courrier électronique le 14 janvier 2015.

personnes détenues dans l'aile sécurisée). Notons que sur les dix-huit plaintes introduites jusqu'à la mi-septembre, au moins six décisions ont été rendues après l'éloignement effectif de la personne<sup>550</sup>.

En octobre 2014, la Chambre des Représentants<sup>551</sup> a déposé une proposition de résolution invitant le gouvernement à créer un Comité D (Détention) chargé du contrôle - externe, indépendant et effectif - des différents lieux de privation de liberté en Belgique. La proposition vise à adapter les missions du Conseil central de surveillance pénitentiaire à tous les lieux de privation de liberté (en ce compris les centres fermés). Cet organe deviendrait un Comité D sous la tutelle du Parlement fédéral, à l'instar du Comité P (Comité permanent de contrôle des services de police) et du Comité R (Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité). Il aurait pour mission principale la visite régulière des lieux de détention, émettrait des avis et recommandations aux autorités publiques et proposerait des modifications législatives. Son rapport d'activités annuel serait rendu public. La création de ce comité permettrait,

selon la proposition, de répondre aux recommandations des organisations internationales et du Médiateur fédéral et diminuerait le risque de violation des droits fondamentaux des personnes détenues. Myria se réjouit de cette proposition qui va dans le sens de ses recommandations sur la mise en place d'un tel mécanisme. Il encourage l'adoption et la mise en œuvre rapide d'un tel dispositif.

**Le Centre se réjouit de la proposition de créer un Comité chargé du contrôle - externe, indépendant et effectif - des différents lieux de privation de liberté en Belgique. Il encourage l'adoption et la mise en œuvre rapide d'un tel dispositif.**

**Régulièrement pointé du doigt par les organismes internationaux et par les acteurs du secteur, le mécanisme de plaintes en centre fermé devrait être profondément réformé en vue d'intégrer l'ensemble des critiques faites à son égard.**

550 CAT, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique, Renseignements reçus de la Belgique au sujet de la suite donnée aux observations finales, novembre 2014, annexe 1, disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/029/64/PDF/G1502964.pdf?OpenElement>.

551 Ch. repr., Proposition de résolution visant à instituer un Comité D chargé de contrôler les différents lieux de privation de liberté en Belgique, 21 octobre 2014, DOC 54 0450/001.

552 La procédure de dépôt des plaintes est entrée en vigueur en janvier 2004. La première plainte introduite par un étranger détenu dans un centre fermé date du 15 janvier 2004.

553 Le Secrétariat permanent est tenu d'informer le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme de toute plainte introduite et de la suite qu'il a donnée à la plainte (art. 131 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

554 CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, La Commission des plaintes chargées du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) : Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant, janvier 2008, disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

555 Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

556 Ni l'arrêté royal du 2 août 2002 (*op.cit.*), ni l'arrêté ministériel du 23 janvier 2009 établissant la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission et du secrétariat permanent, visé à l'article 130 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées à l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

557 Année de l'entrée en vigueur de la possibilité légale pour les personnes détenues en maisons de retour et celles détenues en centres INAD d'introduire une plainte à la Commission des plaintes.

558 CAT, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique, Renseignements reçus de la Belgique au sujet de la suite donnée aux observations finales, novembre 2014, p.26, disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/029/64/PDF/G1502964.pdf?OpenElement>.

559 Notamment : Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique, 1<sup>er</sup> janvier 2014, p.5 ; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, p.31 et Cour eur. D.H., *Muskhadzhiyeva c. Belgique*, 10 janvier 2010, § 50.

560 Aide aux personnes déplacées, Caritas international-Belgique, Centre social protestant, CIRE, JRS- Belgium, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (Mrax), Point d'appui, Service social de solidarité socialiste (SESO), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Faire valoir ses droits en centre fermé. Un état des lieux de l'accès à l'aide juridique dans les centres fermés pour étrangers en Belgique, novembre 2008, p. 60 et pp. 113-118, disponible sur [www.aideauxpersonnesdeplacees.be](http://www.aideauxpersonnesdeplacees.be).

Encadré 20

## La commission des plaintes : 2004-2014 : dix ans après... les mêmes constats

.....

L'année 2014 marque les dix ans de fonctionnement de la Commission des plaintes en centre fermé et de son Secrétariat permanent<sup>552</sup>. Depuis la mise en place de ce système et par les informations qu'il reçoit<sup>553</sup>, Myria suit attentivement le fonctionnement de ce mécanisme. Dans ses rapports annuels Migration, il fait chaque année l'état des lieux statistique du nombre de plaintes introduites annuellement et le point sur les évolutions récentes à ce sujet.

En 2008, Myria, à ce moment encore le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, a également rédigé un document d'analyse intitulé : *La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) : Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*<sup>554</sup>. Ce document reprenait une série de recommandations formulées sur base d'une analyse comparée du système mis en place dans les centres fermés et dans les établissements pénitentiaires<sup>555</sup>. Ses recommandations portaient notamment sur : les garanties d'indépendance et d'impartialité, l'accessibilité du système, la pertinence du système du point de vue de l'auteur de la plainte, les garanties procédurales et la transparence.

Dix ans après la mise en place de ce mécanisme, Myria regrette de devoir constater que celui-ci a très peu évolué. Une bonne partie des constats soulevés dans son analyse de 2008 sont en effet toujours d'actualité, à savoir notamment que :

- la bonne information des détenus quant à l'existence du mécanisme de plainte et l'accessibilité à la procédure restent problématiques. Depuis sa création, aucune permanence n'a été organisée par le Secrétariat permanent dans les centres fermés en vue d'y récolter les éventuelles plaintes. À défaut de ces permanences –qui rendaient le mécanisme plus visible et plus accessible-, les détenus sont contraints de déposer leurs plaintes auprès de la direction. Myria considère cette procédure comme un obstacle pour la personne détenue qui peut être amenée à douter de l'indépendance de la Commission ;
- les conditions de recevabilité des plaintes sont toujours particulièrement strictes (procédure écrite, délai d'introduction assez court, etc.). Ceci s'illustre par le nombre important de plaintes déclarées irrecevables ;
- le cadre légal<sup>556</sup> ne prévoit : ni de procédure de recours contre une décision d'irrecevabilité, ni de délai contraignant pour le traitement de la plainte, ni encore d'obligation d'audition du plaignant, de son avocat ou de témoins éventuels ;
- le fonctionnement et l'activité de la Commission des plaintes et de son Secrétariat permanent restent particulièrement opaques. Aucune véritable politique de transparence n'est mise en place. Celle-ci contribuerait pourtant à asseoir la crédibilité du système de plaintes et permettrait un contrôle plus étendu et plus transparent des conditions de détention en centre fermé ;
- les informations communiquées par le Secrétariat permanent à Myria se limitent toujours à des informations excessivement restreintes. Ceci enfreint la capacité de Myria à exercer sa mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers. Des informations complètes reprenant la copie de la plainte, de la décision qui a été prise et du PV de conciliation devaient systématiquement lui être transmises. Myria devrait également être tenu informé des recommandations sur l'application de l'arrêté royal sur le fonctionnement des centres fermés formulées par la Commission aux directeurs des centres fermés et à la direction générale de l'OE suite à une plainte déclarée fondée.

En 10 ans de fonctionnement (2004-2014), 373 plaintes ont été introduites dont 226 ont été déclarées recevables (60,6 %). Sur ces 226 plaintes recevables, 9 ont été déclarées (partiellement) fondées. Au cours de cette même période, 77.676 personnes ont été détenues en centre fermé.

Notons par ailleurs que depuis 2009<sup>558</sup>, aucune plainte n'a été déposée par un résident d'une maison de retour ou d'un centre INAD d'un aéroport régional et que, depuis 2011, la Commission n'a plus formulé aucune des dites recommandations<sup>558</sup>.

Régulièrement pointé du doigt par les organismes internationaux<sup>559</sup> et par les acteurs du secteur<sup>560</sup>, le mécanisme de plaintes en centre fermé devrait être profondément réformé en vue d'intégrer l'ensemble des critiques faites à son égard.

Tableau 17. Nombres de personnes détenues en centre fermé et nombre de plaintes introduites auprès de la Commission des plaintes<sup>561</sup>, 2004-2014

(Sources : OE et Secrétariat permanent de la Commission des plaintes)

Année	Nombre de personnes détenues en centre fermé	Nombre de plaintes introduites	Nombre de plaintes déclarées irrecevables	Nombre de plaintes déclarées recevables
2004	7.622	40	25	15
2005	8.191	22	13	9
2006	8.742	52	19	33
2007	7.506	59	17	42
2008	6.902	40	17	23
2009	6.439	30	15	15
2010	6.553	35	11	24
2011	7.034	18	5	13
2012	6.797	17	7	10
2013	6.285	32	10	22
2014	5.605	28	8	20
<b>Total</b>	<b>77.676</b>	<b>373</b>	<b>147</b>	<b>226</b>

### Le recours contre la détention

Dans ses précédents rapports annuels Migration, le Centre a déjà examiné la question du contrôle judiciaire de la détention<sup>562</sup>. Il a ainsi déjà recommandé d'ancrer dans la loi le principe du contrôle judiciaire de la proportionnalité de la détention administrative<sup>563</sup>.

### Evolution de la jurisprudence

La question du contrôle judiciaire de la détention a beaucoup évolué ces dernières années, notamment suite à la transposition en droit belge de la directive retour. En 2014, les juridictions d'instruction dont la Cour de Cassation se sont penchées sur l'étendue de ce contrôle.

La Cour a ainsi considéré en janvier 2014<sup>564</sup> qu'en application de la directive retour, un étranger en séjour irrégulier ne peut être détenu que dans deux hypothèses : lorsqu'il existe « un risque de fuite ou lorsque l'étranger évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement ». En l'espèce, la détention qui n'était motivée par aucun de ces deux critères a été jugée illégale. Il s'agit là d'un revirement de jurisprudence<sup>565</sup> qui devrait dorénavant limiter les possibilités de détenir administrativement un étranger et permettre un contrôle juridictionnel plus rigoureux notamment des décisions de privation de liberté qui invoquent un risque de fuite<sup>566</sup>.

L'impact de cet arrêt risque malgré tout d'être limité car la notion de risque de fuite peut viser de nombreuses situations<sup>567</sup>. Ce concept n'est pas défini par la loi. Il est

561 Les chiffres relatifs aux plaintes ont pour ce rapport été corrigés par le Secrétariat permanent de la Commission des plaintes (courriel du 23 avril 2015). Ils diffèrent légèrement des chiffres qui ont été publiés par le Centre dans ces précédents Rapports annuels Migration.

562 Voir : *Rapport annuel Migration 2011*, pp.147-152 ; *Rapport annuel Migration 2012*, chap. IV.B.2.7 ; *Rapport annuel Migration 2013*, chap. 4.B.2.

563 *Rapport annuel Migration 2011*, Recommandation 2011/8, p.195.

564 Cass. 21 janvier 2014, n° P.14.0005.N/1.

565 Cass. 20 avril 2011, n° P.11.0609.F.

566 P. d'HUART, « Contrôle de la motivation d'une décision de détention aux fins d'éloignement limitée à deux hypothèses », *Newsletter EDEM*, aout 2014.

567 P. d'HUART, « La détention aux fins d'éloignement limitée à deux hypothèses », *Newsletter EDEM*, mai 2014.

précisé dans l'exposé des motifs qui cite de nombreux éléments pouvant indiquer la présence d'un risque de fuite<sup>568</sup>. Ce risque peut ainsi notamment résulter du fait de demeurer sur le territoire au-delà du délai octroyé par la décision d'éloignement, d'une entrée illégale ou du maintien sur le territoire sans tentative de régulariser sa situation<sup>569</sup>. Il s'agit là de situations très communes qui peuvent donc concerner un nombre élevé d'étrangers en séjour irrégulier. Vu l'importance du concept de risque de fuite dans le cadre de la détention administrative des étrangers, certains posent la question de la nécessité de voir cette notion définie au niveau belge ou par la CJUE<sup>570</sup>. En outre, certaines décisions<sup>571</sup> des juridictions d'instruction rendues en 2014 continuent à se référer à la jurisprudence antérieure de la Cour de Cassation. Selon cette jurisprudence, désormais obsolète, la directive retour ne limiterait pas la possibilité de détention aux seuls risques de fuite ou d'entrave à la procédure d'éloignement.

Plusieurs décisions rendues en 2014 par des juridictions d'instruction ont également porté sur la question de l'étendue de leur contrôle qui reste encore limité et incertain. Ainsi, la Chambre des mises en accusation de Bruxelles<sup>572</sup> a considéré qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, les juridictions d'instruction ne peuvent pas censurer la mesure de détention du « point de vue de ses mérites, de sa pertinence ou de son efficacité ». Or, suite à la transposition de la directive retour, certains éléments liés à l'opportunité de la détention ou à sa nécessité ont précisément été intégrés dans le contrôle de légalité<sup>573</sup>.

En outre, la jurisprudence des juridictions d'instruction reste encore parfois en contradiction avec l'arrêt rendu par la Cour de Cassation en 2012<sup>574</sup> qui consacre le principe de subsidiarité. En vertu de celui-ci, la loi belge prescrit de ne prendre une mesure de détention que s'il est impossible d'en appliquer efficacement d'autres, moins coercitives mais suffisantes pour reconduire l'étranger à la frontière. Or, certaines juridictions considèrent toujours que l'administration peut détenir des étrangers même

lorsque d'autres mesures moins contraignantes pourraient être appliquées<sup>575</sup>.

En 2014, la Cour de Cassation s'est également prononcée<sup>576</sup> sur le fait qu'un courrier qui prolonge un ordre de quitter le territoire (délivré suite au rejet d'une demande d'asile par le CGRA mais retiré suite à l'introduction d'un recours auprès du CCE) pouvait être considéré comme un ordre de quitter le territoire en tant que tel. En effet, ce courrier délivré après le rejet du recours par le CCE a pour effet de remettre l'ordre de quitter le territoire initial en vigueur. Les juges de la Chambre des mises en accusation ont de ce fait considéré qu'il n'existait pas de mesures moins coercitives que la détention puisque l'intéressé n'avait pas obtempéré aux ordres de quitter le territoire précédents.

La Cour de Cassation s'est aussi prononcée sur la détention d'un demandeur d'asile qui a introduit sa demande d'asile sur le territoire. L'administration avait considéré qu'elle ne devait pas, dans ce type de situation, vérifier la possibilité de recourir à des mesures moins coercitives. La Cour a souligné l'obligation pour l'administration d'examiner les circonstances relatives à la vie familiale de l'intéressé lorsqu'elle prend une décision de privation de liberté<sup>577</sup>.

La Cour de Cassation<sup>578</sup> s'est enfin penchée sur la question du droit pour l'étranger d'être entendu préalablement à la détention. Elle a considéré que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne requerrait pas l'audition de l'étranger avant l'adoption de la mesure privative de liberté<sup>579</sup>.

Terminons en précisant que l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 envisage un contrôle judiciaire qui viserait « tant l'éloignement que la mesure de privation de liberté, en première et dernière instance, et la légalité de la décision d'éloignement ». Ce contrôle devrait pouvoir se dérouler dans un délai maximal d'un mois. Myria veillera à la conformité des développements projetés avec les exigences de la directive retour et celles relatives au droit à un recours effectif.

568 Ch. repr., *Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, DOC 53 1825/001, pp. 16-17.

569 CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014, pp. 5-9.

570 P. d'HUART, « La détention aux fins d'éloignement limitée à deux hypothèses », *Newsletter EDEM*, mai 2014.

571 Voir par exemple : Bruxelles (mis. acc.), 28 mars 2014, n° 1146 ; Bruxelles (mis. acc.), 28 mai 2014, n° 1906.

572 Bruxelles (mis. acc.), 13 juin 2014, n°2083. Dans le même sens, Bruxelles (mis. acc.), 13 août 2014, n°2703.

573 P. d'HUART, « Le contrôle de légalité de la détention afin d'éloignement du point de vue de ses mérites, de sa pertinence ou de son efficacité », *Newsletter EDEM*, octobre 2014.

574 Cass. 27 juin 2012, P.12.1028.F/3. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp.160-161.

575 Bruxelles 30 octobre 2013 ; Bruxelles, 7 août 2013 ; Bruxelles, 7 mai 2013 ; Bruxelles, 5 mars 2013 ; Bruxelles, 15 février 2013 ; Bruxelles, 28 mars 2014, Liège, 4 mars 2014 ; voir également : P. d'HUART, « La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive retour », *EDEM*, décembre 2014, pp. 106-111.

576 Cass. 23 avril 2014, n° P.14.0586.F/1.

577 Cass. 1<sup>er</sup> octobre 2014, n° P.14.1415.F/4.

578 Cass. 15 octobre 2014, n° P.14.1399.F/4.

579 Pour plus d'informations, voir : Chapitre 10 : *Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux*.

### Contributions de Myria sur l'établissement de normes au niveau international

Dans le cadre de son travail sur la détention administrative, Myria a été invité à participer à la consultation globale organisée en septembre 2014 par le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations-Unies sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal. Il a, à cette occasion, rédigé - en partenariat avec le Centre interfédéral pour l'égalité des chances - une contribution écrite à destination du Groupe de travail sur la détention arbitraire<sup>580</sup>. Ce document reprend les observations de Myria sur le projet de ce Groupe de travail d'établir « des principes fondamentaux et directives concernant les recours et les procédures du droit de toute personne privée de sa liberté suite à une arrestation ou une détention afin d'introduire un recours devant un tribunal dans le but de contester la légalité de cette détention ».

Myria a également rédigé un rapport d'informations à destination du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Ce document reprend les commentaires du Centre sur le projet d'observation générale relatif à l'article 9 (détention arbitraire) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>581</sup>.

### 2.2.3. | Évolutions en matière d'éloignement

La procédure en extrême urgence auprès du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) a récemment été réformée<sup>582</sup>. Ces modifications font suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle<sup>583</sup> qui a considéré que ce recours n'était pas effectif.

L'étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente (en particulier lorsqu'il est privé de liberté) peut demander au CCE en extrême urgence la suspension de cette décision.

La loi<sup>584</sup> prévoit que le recours doit désormais être introduit dans un délai de dix jours - réduit à cinq jours s'il s'agit d'une deuxième mesure d'éloignement ou de refoulement. Pendant ce délai de recours, aucun éloignement ne peut être mis en œuvre sauf si l'intéressé donne son accord. Si le recours est introduit, la personne ne pourra être éloignée de force que si le recours est rejeté par le CCE. Si une demande de suspension ordinaire avait déjà été introduite au CCE, l'étranger pourra, dans les mêmes conditions, demander au titre de mesure provisoire, que sa demande de suspension soit examinée dans les meilleurs délais.

Ces nouveaux délais suscitent plusieurs interrogations quant à leur conformité à l'exigence du droit à un recours effectif. Ce point est abordé dans le *Chapitre 10 : Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux*. Ce chapitre traite par ailleurs également la jurisprudence du CCE sur les conséquences de la violation du droit d'être entendu sur la légalité d'une décision de retour ou d'une interdiction d'entrée.

Depuis le mois d'octobre 2014<sup>585</sup>, il est par ailleurs prévu légalement que l'avocat d'un étranger détenu en centre fermé doit être informé au moins 48 heures avant une première tentative d'éloignement, à moins que le détenu ne s'oppose à cet échange d'information. Cette pratique consacrée dans l'accord du gouvernement précédent<sup>586</sup> était en général déjà appliquée par l'OE. Elle devient dorénavant contraignante pour toute première tentative d'éloignement. Le non-respect de cette obligation n'est toutefois assortie d'aucune sanction. Rien n'est également prévu, ni pour les détenus qui n'ont pas d'avocat, ni pour les tentatives d'éloignement suivantes. Cette disposition n'est pas d'application pour les personnes en maison de retour.

Le 17 mars 2014, un vol spécial vers la Guinée a été annulé à la dernière minute en raison d'un refus d'autorisation d'atterrir de la part des autorités guinéennes<sup>587</sup>. Saisi en référé commun pour la situation de huit étrangers dont l'éloignement était prévu par ce vol, le Président du tribunal de première instance de Liège a interdit à l'OE de procéder à leur expulsion sous peine d'astreinte<sup>588</sup>.

580 CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION, CENTRE INTERFÉDÉRAL POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES, *Consultation globale sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal, organisée à Genève les 1 et 2 septembre 2014, Contribution écrite à destination du Groupe de travail sur la détention arbitraire*, septembre 2014, disponible sur : [www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Consultation2014/JointSubmission.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Consultation2014/JointSubmission.pdf).

581 CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION, *Projet d'observation générale, Article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Information à destination du Comité des droits de l'homme*, mai 2014, disponible sur : [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GConArticle9/Submissions/CentreFederalMigration.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GConArticle9/Submissions/CentreFederalMigration.pdf).

582 Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État.

583 CC 16 janvier 2014, n° 1/2014; voir aussi : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. III.1.B.2.1.2.

584 Art. 39/82, § 4 et 39/85 de la loi du 15 décembre 1980.

585 A.R. du 7 octobre 2014 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

586 Accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011, pp 131-132.

587 *La Guinée empêche le retour de 27 demandeurs d'asile déboutés en Belgique*, Belga, 17 mars 2014.

588 Ordonnance du Président du Tribunal de première instance de Liège n°14/4790, 13 mars 2014 (non publiée).

Si le jugement n'établit pas que ladite expulsion est collective, il admet cependant qu'elle « pourrait être qualifiée de collective en ce sens qu'un nombre important de Guinéens sont expulsés en même temps dans le même avion, sans prise en considération de leurs situations individuelles au moment de cette expulsion (introduction de recours, demande d'asile en cours, procédure de mariage en cours, absence d'acceptation de la Guinée) ». Il ajoute que l'expulsion des intéressés malgré l'introduction de recours devant le CCE ou d'autres juridictions, porterait atteinte à leur droit à un recours effectif.

Si l'année 2014 a été marquée par l'étendue de l'épidémie du virus Ebola dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest, cette actualité a également eu des conséquences sur la détention et l'éloignement de certains étrangers. L'OE a en effet depuis août 2014 suspendu temporairement les retours forcés vers les pays touchés par l'épidémie (Guinée, Liberia et Sierra Leone)<sup>589</sup>. Ainsi, la Chambre du conseil du Tribunal de première instance de Bruges a-t-elle au mois d'août ordonné pour cette raison la mise en liberté d'un ressortissant guinéen<sup>590</sup>. Les autorités ont indiqué qu'elles continuaient à délivrer des ordres de quitter le territoire aux ressortissants de ces pays car elles estiment qu'un retour volontaire reste possible. Si un retour volontaire n'est pas possible, le délai pour quitter le territoire devrait être prolongé au cas par cas à la demande de l'intéressé<sup>591</sup>.

589 Chambre des représentants, *Compte rendu intégral de la Commission intérieur*, 4 février 2015, CRIV 54 COM 080, p.21 ; CBAR, *Réunion de contact*, septembre 2014, p. 14 ; CBAR, *Réunion de contact*, novembre 2014, p.5 et Kruispunt M-I, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht & IPR* n°9, 26 septembre 2014.

590 Ch. cons. Trib. Bruges, 27 août 2014.

591 Art. 74/17 § 2 de la loi du 15 décembre 1980, CBAR, *Réunion de contact*, novembre 2014, p.5.

## Encadré 21

### Vols sécurisés et contrôle de l'éloignement

En 2014, la Belgique a organisé trois vols sécurisés (deux vers la RD Congo et un vers l'Albanie). Elle a, par ailleurs organisé un vol en collaboration avec Frontex (vers la RD Congo) et a participé à cinq vols organisés par un autre État membre en collaboration avec Frontex (trois vers l'Albanie, un vers le Pakistan et un vers le Nigéria). Par ces vols, 101 personnes ont été éloignées du territoire.

Notons que le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a clairement fait savoir sa volonté d'augmenter le nombre de vols sécurisés. Il a exprimé dans la presse sa volonté d'organiser un vol sécurisé par mois pour éloigner en priorité ceux qu'il appelle des « criminels » en situation irrégulière<sup>592</sup>.

Les derniers chiffres publics disponibles sur l'activité de l'Inspection Générale (AIG) en tant qu'instance de contrôle officielle des opérations de retour forcé des ressortissants de pays tiers figurent dans le *Rapport annuel Migration 2012*. Depuis, le Centre n'a pu obtenir accès à aucun chiffre à ce sujet.

Pourtant, l'AIG doit faire rapport annuellement sur la mise en œuvre de ses missions au ministre de l'Intérieur. Ce rapport, complété des éventuelles remarques du ministre doit être déposé à la Chambre des représentants et au Sénat. Depuis que l'AIG a reçu ses nouvelles compétences en matière de contrôle des éloignements forcés, en 2012, le ministre de l'Intérieur est resté en défaut de lancer cette procédure. Interrogée à ce propos le 2 avril 2014 par le Centre, la ministre de l'Intérieur avait déclaré que ce rapport sera envoyé incessamment à la Chambre et au Sénat.

Myria a, à ce sujet, interpellé l'actuel ministre de l'Intérieur qui a déclaré ne pas envisager la communication de ces données si ce n'est dans le cadre des réponses à d'éventuelles questions parlementaires. Myria souligne donc pour la seconde année consécutive l'absence complète de transparence sur le monitoring des éloignements forcés réalisés en Belgique. Cette faiblesse s'ajoute à celle, réelle, de l'indépendance questionnable de ce dispositif de contrôle externe.

592 Francken wil elke maand een chartervlucht met illegale criminelen, Belga, le 18 décembre 2014.



## FOCUS : L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LE PROCESSUS DE RETOUR

### Introduction

Ce focus analyse la place donnée à l'intérêt supérieur de l'enfant dans le processus de retour des familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs. La notion d'intérêt supérieur de l'enfant est issue des normes et obligations internationales. Elle a été intégrée en droit belge comme un principe fondamental à respecter, notamment dans les procédures liées au retour des étrangers en situation irrégulière.

Le processus de retour est un moment particulièrement à risque du point de vue des droits fondamentaux de tous et des enfants en particulier. Si l'État a le droit souverain d'éloigner, même sous la contrainte, les étrangers qui y résident de manière irrégulière, il est par ailleurs tenu d'en respecter les droits. La pratique actuelle pose pourtant de sérieuses questions à cet égard.

Or, il est indispensable que les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant soient une considération primordiale à chacune des étapes du processus de retour et pour l'ensemble des autorités et acteurs qui y sont impliqués. Ceci est d'autant plus important dans le contexte actuel où le gouvernement fédéral arrivé aux affaires en octobre 2014 annonce clairement sa

volonté de renforcer les mesures, notamment coercitives, pour favoriser le retour des familles en séjour irrégulier<sup>593</sup>.

C'est pourquoi, Myria réitère ici sa recommandation plus large d'intégrer, dans le Code de l'immigration que le nouveau gouvernement a l'ambition de rédiger<sup>594</sup>, une disposition transversale qui oblige tous les acteurs à prendre en compte de manière primordiale l'intérêt supérieur de l'enfant à chacune des étapes de son parcours migratoire

et dans chaque décision qui le concerne, directement ou indirectement. Myria recommande également que les acteurs impliqués dans ces procédures suivent une formation spécifique portant sur les droits de l'enfant et la manière de les respecter au mieux dans la pratique.

### 3.1. | Prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant : une obligation légale nationale et internationale

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui a fêté son 25<sup>ème</sup> anniversaire en 2014, est l'instrument international de référence en ce qui concerne les droits reconnus aux enfants, même en séjour irrégulier<sup>595</sup>.

Certains droits venant de cette obligation internationale sont repris dans la Constitution belge. Celle-ci prévoit que chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne et a le droit de voir son opinion prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. L'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision qui le concerne<sup>596</sup>.

La directive retour, qui encadre les procédures de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, comporte elle aussi une disposition spécifique à ce sujet. Elle prévoit que lorsqu'ils mettent en œuvre la directive, les États membres doivent dûment tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, de l'état de santé du ressortissant concerné<sup>597</sup>.

Suite à la transposition de la directive en droit belge, une telle disposition a été intégrée dans la loi du 15 décembre 1980 mais elle ne vise que le moment de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire. Elle mentionne en effet que « lors de la prise d'une décision d'éloignement,

595 Pour une présentation plus complète de la réglementation nationale et internationale relative à l'intérêt supérieur de l'enfant, voir : Encadré 15 : Les fondements juridiques de l'intérêt supérieur de l'enfant, dans le Chapitre 4.

596 Art. 22bis de la Constitution.

597 Art. 5 de la 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.

593 Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 38.

594 Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 157

le ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné »<sup>598, 599</sup>. Or, selon la directive, cette attention devrait être de mise dans toutes les étapes du processus de retour. Il en ressort que l'intérêt supérieur de l'enfant doit donc également être une considération primordiale dans les procédures liées à l'exécution de la décision d'éloignement (notamment lors de l'adoption d'une mesure alternative à la détention, du transfert et de l'hébergement en maison de retour, d'une décision de séparation de la famille en cas de non-respect des conditions mises à un hébergement à domicile en tant qu'alternative à la détention<sup>600</sup> ainsi que lors de l'éloignement en tant que tel).

### 3.2. | L'intérêt supérieur de l'enfant dans le processus de retour, de détention et d'éloignement : la pratique actuelle

#### La délivrance d'un ordre de quitter le territoire

Selon la loi<sup>601</sup>, l'Office des étrangers doit prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant et de la vie familiale lorsqu'il décide de délivrer – ou non – un ordre de quitter le territoire (ci-après : OQT) aux parents d'enfants mineurs en séjour irrégulier. Dans la pratique, les enfants mineurs accompagnés sont, en général, repris sur les documents et décisions administratifs de leur mère (ou du père si la famille est monoparentale). Ce sont donc les parents qui vont, dans le cadre des procédures de séjour, faire l'objet d'auditions et d'entretiens avec les autorités mais rarement les enfants. Il semble pourtant primordial que leur situation spécifique fasse l'objet d'une évaluation particulière dans la mesure où les décisions prises par les autorités concernant leurs parents s'appliquent directement à eux. L'analyse de la situation de la famille au moment du choix de délivrer ou non un OQT devrait donc également et systématiquement intégrer les éléments

relatifs à la situation des enfants mineurs et l'évaluation de leur intérêt spécifique. Plusieurs arrêts du CCE<sup>602</sup> rappellent d'ailleurs que si la loi prévoit que l'OE doit, dans certains cas<sup>603</sup>, délivrer un OQT à l'étranger en situation irrégulière, cette obligation ne doit pas s'entendre comme s'imposant à l'administration de manière automatique et en toutes circonstances. Le seul fait que la personne soit en séjour irrégulier ne peut pas, à lui seul, justifier la délivrance d'un OQT. L'administration possède donc un certain pouvoir d'appréciation qu'elle doit mettre en œuvre au cas par cas.

Si les autorités décident de délivrer un OQT, elles sont légalement tenues de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant pour en déterminer les modalités. Par modalités, on entend ici : assortir ou non l'OQT d'un délai pour le retour volontaire, d'une décision de maintien en détention et/ou d'une interdiction d'entrée. Or, les OQT sont généralement motivés sur la seule base d'éléments relatifs au parcours migratoire et à la situation des parents mais peu ou pas sur base d'éléments spécifiques quant à la situation des enfants (scolarité, intégration, état de santé, ...). Lorsqu'un délai de retour volontaire est accordé à la famille, celle-ci peut demander à ce que ce délai soit prolongé notamment, si les enfants sont scolarisés<sup>604</sup>. L'OE dispose ici un pouvoir discrétionnaire.

Plusieurs arrêts récents du CCE condamnent l'absence de motivation spécifique sur la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la délivrance d'un OQT à une famille avec enfants mineurs<sup>605</sup>.

Les cours et tribunaux du travail ont, quant à eux, pointé l'obligation des autorités impliquées dans le trajet de retour (Fedasil, CPAS et l'OE) de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'elles décident de transférer une famille dans une structure d'hébergement en vue de son retour ou de son éloignement. L'administration doit notamment prendre en compte la scolarité des enfants et la langue de l'enseignement, les besoins spécifiques de l'enfant (suivi médical et psychologique, logement adapté, ...) ainsi que le respect de l'unité familiale lors d'un transfert aussi bien vers une place de retour<sup>606</sup>, que vers

598 Art. 74/13 de la loi du 15 décembre 1980.

599 Pour plus d'informations sur la question de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures liées à la vie de famille, voir focus chap. 5.3 : *L'intérêt supérieur de l'enfant et son droit de vivre en famille*.

600 À ce sujet, voir dans le même chapitre : 9.2.2.2. *La possibilité pour les familles de résider à domicile comme alternative à la détention*.

601 Art. 74/13 de la loi du 15 décembre 1980.

602 Notamment : CCE, n°135 296 du 17 décembre 2014 ; n° 133 544 du 20 novembre 2014 ; n°126.481 du 27 juin 2014 ; n° 126 183 du 25 juin 2014.

603 Art. 7 de la loi du 15 décembre 1980.

604 Art. 74/14, § 1, al.4 de la loi du 15 décembre 1980.

605 Notamment : CCE, n° 126.481 du 27 juin 2014 ; n°135 296 du 17 décembre 2014 ; n°134 659 du 8 décembre 2014.

606 Trib.trav.Bruxelles (NL), 28 avril 2013, n°13/27/C. À ce sujet, voir aussi : CIRE, *Fiche Pratique de l'accueil-08, Trajet de retour, places ouvertes de retour, centre ouvert de retour et maison de retour*, mise à jour le 16/01/2015.

une maison de retour<sup>607</sup>, ou encore vers le centre ouvert de retour de Holsbeek<sup>608</sup>.

### L'exécution de l'ordre de quitter le territoire

Lorsque les autorités décident de mettre à exécution l'ordre de quitter le territoire et de détenir la famille en maison de retour, une attention toute particulière doit être donnée à l'intérêt des enfants et ce, au moins à trois niveaux.

### L'arrestation de la famille

Une arrestation en vue d'un éloignement est un moment particulièrement critique en termes de respect des droits fondamentaux et d'impact émotionnel et psychologique sur les mineurs. C'est pourquoi l'ensemble des acteurs impliqués dans sa mise en œuvre (notamment le service SEFOR de l'OE<sup>609</sup> et la police locale) devraient toujours avoir une considération prioritaire pour les enfants. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>610</sup> a d'ailleurs recommandé à la Belgique que tous les acteurs qui travaillent avec des enfants suivent de manière systématique une formation sur les droits de l'enfant<sup>611</sup>. Myria considère que toutes les personnes impliquées dans le retour des familles avec enfants mineurs devaient, de manière prioritaire, suivre une telle formation. Des règles de conduite devraient également être établies afin d'encadrer au mieux la pratique et les décisions prises par les acteurs concernés.

Avant chaque arrestation à domicile, les policiers devraient prendre contact avec l'OE pour prendre connaissance de la situation particulière de la famille et prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire au maximum l'impact de l'arrestation sur les enfants. Sauf en cas de violence

des membres de la famille au cours de l'arrestation, les policiers ne devraient pas faire usage des menottes. Notons qu'actuellement, les policiers ne sont pas autorisés à entrer de force dans le domicile des personnes en séjour irrégulier pour procéder à leur arrestation en vue de leur éloignement<sup>612</sup>. L'Office des étrangers plaide pour changer la législation afin de permettre aux policiers d'entrer dans le domicile d'un étranger en situation irrégulière lorsqu'ils souhaitent l'arrêter<sup>613</sup>. Le Secrétaire d'État serait en train d'examiner cette proposition<sup>614</sup>. Ce projet est particulièrement préoccupant au regard du respect des droits fondamentaux des étrangers (droit à la vie privée) et de l'impact négatif que cette intrusion dans l'intimité familiale peut avoir sur les enfants.

Certaines familles témoignent des circonstances de leur arrestation à domicile : à l'aube, avec la présence d'un nombre important - et donc impressionnant - de policiers, usage de menottes sur les parents, sans donner le temps de faire leur bagage et de faire leurs adieux aux voisins, amis, camarades de classe...<sup>615</sup> Ce type de situation constitue indéniablement une expérience traumatisante pour les enfants qui, souvent, ne comprennent pas ce qui se passe et paniquent. Ceci d'autant plus que les parents sont parfois eux-mêmes désarçonnés et ne sont pas toujours en mesure de décoder la situation de manière sécurisante pour leurs enfants. Ce manque de sécurisation par ses parents peut avoir un impact important pour l'enfant au niveau psychologique<sup>616</sup>.

**Le projet visant à permettre aux policiers d'entrer dans le domicile d'un étranger en situation irrégulière lorsqu'ils souhaitent l'arrêter est particulièrement préoccupant au regard du respect des droits fondamentaux des étrangers et de l'impact négatif que cette intrusion dans l'intimité familiale peut avoir sur les enfants.**

607 Trib. trav. Liège, (réf.), 27 mai 2014, R.G. n° 14/4/K et Trib. Trav. Liège, (réf.), 31 juillet 2014, R.G. n° 14/6/K-14/9/K. À ce sujet voir aussi : L.TSOURDI, « Contestation du transfert vers une maison de retour : l'intérêt du mineur doit primer », *Newsletter EDEM*, septembre 2014.

608 Notamment, Trib. trav. Charleroi (Prés.), RG13/21/K - REP 13/14573, 12 décembre 2013 ; Trib. trav. Bruxelles (12<sup>ème</sup> Ch.), 3 mars 2014, R.G.n°12/14864/A et 13/115339/A ; Trib. trav. Bruxelles (12<sup>ème</sup> Ch.), 13 octobre 2014, R.G. n°14/1857/A. À ce sujet, voir aussi : 2.1. *Évolutions en matière de retour*, dans ce chapitre.

609 Le bureau SEFOR (« sensibilize, follow up and return ») a été créé au sein de l'OE dans le but d'assurer un meilleur suivi des OQT. Il a été créé suite à l'adoption de la circulaire du 10 juin 2011 relative aux compétences du Bourgmestre dans le cadre de l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers.

610 Le Comité des droits de l'enfant est un organe composé d'experts indépendants qui veille à la bonne application par les États partie de la Convention relative aux droits de l'enfant et de ses protocoles facultatifs.

611 Comité des droits de l'enfant, Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Belgique, 18 juin 2010, observation 26.

612 À ce sujet, voir également : M. BEYS, *Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*, Couleurs Livres, éd. Jeunesse & Droit, 2014, p. 419.

613 K. BERGANS, W. CRUYSSBERGHS, G. VERBAUWHUDE, K. STRALEN, B. VERSTRAETE et al., « Het verwijderingsbeleid », *Migratie en migrantenrecht*, éd. M.C. Foblets, D. Vanheule, 2010, p.212 ; *Huiszoekingsbevel schrappen voor illegalen : hoe wettelijk is het?*, 22 décembre 2014, disponible sur : [www.deredactie.be](http://www.deredactie.be).

614 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de la Justice*, 14 janvier 2015, CRIV 54 COM 055, p. 29.

615 Témoignages recueillis de première ou de seconde main par Myria dans le cadre de l'exercice de ses missions légales.

616 À ce sujet, voir : CENTRE DE GUIDANCE de l'ULB, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/État belge*, 24 septembre 1999, pp. 24 à 29.

Les conditions et modalités d'intervention des services de police dans les écoles lors de l'arrestation des enfants mineurs scolarisés sont, depuis 2003, fixées dans une circulaire<sup>617</sup>. Cette circulaire précise notamment qu'il est interdit aux policiers d'arrêter un enfant à l'école pendant les heures de cours. Il leur est recommandé d'y procéder (en civil) à la sortie de l'école ou dans ses environs. Dans ce cas, la direction de l'école doit être avertie et impliquée afin d'assurer un meilleur accompagnement de l'enfant. La circulaire indique également que l'OE peut décider de suspendre jusqu'à la fin de l'année scolaire l'exécution d'une décision d'éloignement prise entre les vacances de Pâques et la fin de l'année scolaire. Il s'agit là aussi d'un pouvoir discrétionnaire de l'OE.

### L'hébergement de la famille en maison de retour

La question de l'attention portée aux enfants mineurs qui sont hébergés avec leur famille en maison de retour se pose à deux niveaux.

Premièrement se pose la question du respect du droit à l'éducation et de l'obligation de scolariser les enfants. Quel que soit son statut administratif et même s'il fait l'objet d'une préparation au retour, tout enfant a droit à l'éducation. Ses parents sont tenus de le scolariser entre ses 6 et 18 ans<sup>618</sup>. L'arrêté royal sur les maisons de retour prévoit que les agents de soutien de l'OE (les coaches) peuvent aider chaque famille pour l'inscription des enfants à l'école<sup>619</sup>. Dans la pratique, les enfants qui résident avec leurs parents en maison de retour ne sont pourtant pas toujours scolarisés<sup>620</sup>. En 2014, sur les 429 enfants mineurs résidants en maison de retour, 59 d'entre eux ont été scolarisés<sup>621</sup>. S'il existe des conventions entre l'OE et certaines écoles maternelles et primaires locales pour l'accueil temporaire de ces élèves dans leur établissement, ce n'est pas le cas dans toutes les communes où se situent les maisons de retour. Il n'y a par ailleurs aucune convention avec des écoles secondaires. Les adolescents ne sont donc en général

pas scolarisés pendant leur séjour en maison de retour qui dure parfois plusieurs mois. En outre, il n'y a pas, de manière structurelle, d'activités spécifiques prévues pour les enfants. Il n'y a pas d'éducateurs ou d'animateurs et très peu de matériel éducatif et récréatif est mis à disposition des enfants.

Notons que le Délégué général aux droits de l'enfant a également pointé ce problème de scolarisation pour les enfants des familles hébergées au centre de retour de Holsbeek<sup>622</sup>. Il a indiqué que le fait qu'aucun enfant ne soit scolarisé est illégal à de nombreux égards et que « le fait que les mineurs ne séjournent à Holsbeek que durant une courte période ne peut justifier qu'aucun enseignement n'y soit organisé. Il ne suffit pas d'affirmer que les parents ont toujours la possibilité et le choix de contacter ou non une école dans les environs »<sup>623</sup>.

Deuxièmement, il arrive régulièrement que l'OE décide de détenir un des parents (ou un enfant majeur) en centre fermé alors que le reste de la famille est en maison de retour. Cette séparation est décidée soit au moment de l'arrestation, soit au cours du séjour en maison de retour. En 2014, 21 familles ont fait l'objet d'une séparation.

Selon l'OE, 5 familles l'ont été car elles s'étaient évadées précédemment ; 8 familles (ou leur membres) avaient des problèmes d'ordre public ; pour 4 familles les membres n'ont pas pu être arrêtés en même temps ; et pour 4 familles, il y avait des problèmes de violence intrafamiliale<sup>624</sup>. Si elle peut probablement être justifiée dans certaines situations exceptionnelles, cette pratique pose de nombreuses questions.

617 Circulaire du 29 avril 2003 relative à l'éloignement de familles avec enfant(s) scolarisé(s) de moins de 18 ans. Intervention des services de police dans les écoles.

618 Loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire.

619 Art. 45 de l'arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

620 Informations reçues lors d'un entretien avec l'OE à Tubize le 30 octobre 2013. Pour plus d'informations, voir également : PLATE-FORME MINEURS EN EXIL, « Unités d'habitation ouverte » et « coaches » pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement, évaluation après quatre ans de fonctionnement, octobre 2012, pp. 29-30, disponible sur : [www.sdj.be](http://www.sdj.be).

621 Parmi les 59 enfants scolarisés, 24 l'ont été dans l'enseignement maternel, 32 en primaire et 3 en secondaire. Information reçue par courriel de l'OE le 9 avril 2015.

622 Suite à leur visite au centre de Holsbeek en juin 2013, le Délégué général aux droits de l'enfant, le Kinderrechtcommissaris et les médiateurs fédéraux ont rédigé un rapport dont les principales observations et recommandations (notamment sur la question de la scolarisation des enfants) sont reprises dans le rapport annuel 2012-2013 du Délégué général aux droits de l'enfant (pp. 37-38), disponible sur [www.dgde.cfwb.be](http://www.dgde.cfwb.be).

623 Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *Rapport annuel 2012-2013*, p. 37.

624 Informations reçues par courriel de l'OE le 9 avril 2015.

Tout d'abord, elle n'est encadrée par aucune disposition légale spécifique. L'arrêté royal sur les maisons de retour ne prévoit aucune possibilité pour les autorités de séparer la famille<sup>625</sup>. Dans la pratique, les raisons invoquées par l'OE pour séparer une famille<sup>626</sup> sont :

- la fraude au cours d'une procédure de séjour ;
- des faits de violences intrafamiliales ;
- un incident lors de l'hébergement en maison de retour ;
- des éléments d'ordre public ;
- un risque d'évasion de la famille.

L'usage que fait l'OE de cette mesure et la manière dont il la met en œuvre sont très flous.

De quelle type de fraude parle-t-on (de quelle nature ? de quand date-t-elle ?) ? Qu'entend-on par éléments d'ordre public (doivent-ils être actuels ? de quelle gravité ? basés sur des condamnations ?) ? À quel type d'incident en maison de retour fait-on référence (violence physique ou verbale ? avoir abimé du matériel ?) ? Quels sont les critères objectifs qui permettent de déterminer le risque d'évasion ? La famille reçoit-elle un avertissement (écrit) préalable à sa séparation ? Sur quels critères l'OE décide-t-il de séparer la famille au moment de l'arrestation ou en cours d'hébergement en maison de retour ? Comment la famille peut-elle contester cette décision ? En pratique, l'adulte séparé se voit notifier une décision de détention en centre fermé qui devrait mentionner la raison de la séparation et de la mise en détention. Cette décision peut faire l'objet d'un recours à la chambre du conseil.

Ensuite, cette décision a des conséquences directes, non seulement en termes de respect de la vie familiale et privée de la famille, mais également par rapport à l'impact traumatisant que cette séparation peut avoir sur l'enfant. Ce dernier subit et porte directement les conséquences de cette mesure et est, d'une certaine manière, puni à cause du comportement de ses parents, sans en être lui-même responsable. Cette situation parfois dramatique pour lui vient s'ajouter à l'ensemble du stress lié à la mesure d'éloignement imminente et au retour dans un pays qu'il ne connaît parfois peu ou pas. En pratique, aucune aide psychosociale ou soutien psychologique n'est proposée aux enfants ou à la famille. La famille restée en maison de retour peut, à sa demande, obtenir des billets de train pour rendre visite au membre détenu en centre fermé. Il reviendra au coach de décider si, oui ou non, la famille

peut bénéficier de ces billets et à quelle fréquence<sup>627</sup>. L'OE ne garantit d'ailleurs pas toujours le rapatriement de l'ensemble de la famille sur le même vol. Ceci crée une situation particulièrement difficile pour les enfants qui craignent une disparition du membre de la famille qui a été séparé et pour l'adulte qui accompagne les enfants et qui doit gérer ce stress supplémentaire. Tout ceci s'ajoute par ailleurs au vécu parfois difficile des enfants lors du parcours migratoire et des épreuves qu'ils ont dû endurer.

Enfin, notons qu'en cas de violence intrafamiliale, l'OE est tenu de contacter les services spécialisés d'aide à la jeunesse et ne devrait pas lui-même et à lui seul décider et procéder à la séparation de la famille.

### Lors de l'éloignement de la famille

L'éloignement d'une famille après son séjour - régulier ou irrégulier - en Belgique est, dans son parcours migratoire, un moment particulier. Certains enfants sont parfois nés ici, d'autres y ont passé la plus grande partie de leur enfance ou de leur jeunesse.

Le jour de son éloignement, la famille est accompagnée à l'aéroport par un des coaches de l'OE. Il n'est pas garanti que ce coach soit celui qui ait suivi la famille pendant son séjour en maison de retour. S'il s'agit d'une deuxième tentative d'éloignement et s'il détermine qu'il y a un risque de résistance de la famille, l'OE fait appel à la police locale pour encadrer la famille jusqu'à l'aéroport<sup>628</sup>. Si le vol est prévu très tôt le matin, l'OE conduira la famille la veille au centre fermé 127bis pour qu'elle y passe la nuit et, selon l'OE, éviter de lui faire quitter la maison de retour au milieu de la nuit. Cette pratique est illégale et a déjà été dénoncée par Myria<sup>629</sup>. Du point de vue de l'intérêt de l'enfant, le passage par un centre fermé, non adapté à ses besoins, est particulièrement préoccupant.

À son arrivée à l'aéroport et pour la durée des procédures administratives avant l'embarquement, la famille sera accompagnée d'un assistant social de la police fédérale et éventuellement du coach. À sa demande et dans des cas exceptionnels, la famille peut être accompagnée par le coach jusqu'à destination. Si la famille est escortée par des policiers, le père sera séparé de la famille à son arrivée à l'aéroport et placé en cellule isolée. La mère restera avec les enfants dans une salle à part. Si les escorteurs jugent qu'ils doivent faire usage des menottes, celles-ci seront placées

625 Seul l'A.R. du 17 septembre 2014 (déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) permet légalement et à certaines conditions la séparation d'une famille qui réside à domicile comme alternative à sa détention. À ce sujet, voir : 9.2.2.2. *La possibilité pour les familles de résider à domicile comme alternative à la détention*.

626 Informations reçues lors d'un entretien avec l'OE à Tubize le 30 octobre 2013.

627 Informations reçues lors d'un entretien avec l'OE à Tubize le 30 octobre 2013.

628 Informations reçues lors d'un entretien avec l'OE à Tubize le 30 octobre 2013.

629 *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV.B.2.3.

prioritairement sur le père<sup>630</sup>. Aucune disposition légale n'interdit cependant l'usage de la contrainte -y compris l'usage des menottes- sur les mineurs lors des opérations d'éloignements<sup>631</sup>. À ce sujet, notons que si l'Inspection générale de la police (AIG) est compétente pour le contrôle des éloignements forcés, nous ne savons pas si celle-ci a, depuis l'élargissement de ses compétences en 2012<sup>632</sup>, déjà effectué un contrôle de l'éloignement d'une famille avec enfants mineurs. Myria regrette l'absence de contrôle indépendant et effectif dans ces procédures critiques au regard du respect des droits fondamentaux des étrangers et en particulier des enfants<sup>633</sup>.

### 3.3. | Conclusion

Le processus de retour est un parcours particulièrement éprouvant pour l'enfant accompagné de sa famille dont les autorités veulent mettre fin à la présence irrégulière sur le territoire. C'est pourquoi et en vue de respecter leurs obligations internationales, les autorités concernées doivent faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale à chacune des étapes de ce parcours. Tant au moment de la prise de décisions que lors de leur exécution, tous les acteurs devraient systématiquement tenir compte de la situation spécifique de chacun des enfants et leur permettre d'être entendu avant toute décision qui les concerne, directement ou indirectement (voir check list intérêt de l'enfant en annexe).

Cette considération devra également être centrale dans la mise en œuvre de deux évolutions récentes ou annoncées en la matière.

Premièrement, dans l'accompagnement à domicile des familles comme alternative à la détention<sup>634</sup>. Si, en principe, il peut être bénéfique pour la famille, et notamment pour l'enfant, de rester dans le domicile familial pendant la

préparation du retour, c'est nettement moins le cas en l'absence de tout accompagnement social, psychosocial et médical – or c'est ce que la réglementation prévoit. De plus, ce dispositif permet à l'OE de décider de séparer les membres d'une même famille pour des raisons purement administratives. L'arrêté royal ne stipule pas explicitement que l'OE doit procéder à un examen au cas par cas de l'intérêt supérieur de l'enfant avant de procéder à une séparation de la famille. Néanmoins, s'il ne le fait pas, il va à l'encontre des obligations légales et internationales relatives aux droits de l'enfant qu'il est tenu de respecter.

Deuxièmement, au niveau de la détention d'enfants en centre fermé résultant de la volonté du nouveau gouvernement de construire des unités d'habitation pour les familles au 127bis<sup>635</sup>. La loi indique qu'en principe, une famille avec enfants mineurs en séjour irrégulier n'est pas placée en centre fermé, à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins de la famille et que la détention soit d'une durée limitée<sup>636</sup>. La privation de liberté des enfants, quelles qu'en soient la justification, la durée et l'infrastructure, est traumatisante et contraire à de nombreuses recommandations d'organismes nationaux<sup>637</sup> et internationaux. Ainsi le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants<sup>638</sup> considère-t-il que le fait de placer une famille en séjour irrégulier en détention et de justifier la détention des enfants par le maintien de l'unité familiale peut violer non seulement l'intérêt supérieur de l'enfant, mais aussi son droit à n'être détenu qu'en dernier ressort et son droit de ne pas être puni pour les actes de ses parents<sup>639</sup>. Il indique que ce n'est pas pour autant dans l'intérêt de l'enfant de séparer la famille en plaçant les parents en détention et les enfants dans des structures alternatives. La détention de leur parent a un effet néfaste sur l'enfant et peut violer non seulement le droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents contre son gré mais aussi le droit à la protection de la vie familiale<sup>640</sup>.

Pour sa part, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a souligné que le placement en détention d'un enfant migrant en raison de son statut administratif ou de celui de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et était toujours contraire à l'intérêt

630 Informations reçues lors d'un entretien avec l'OE à Tubize le 30 octobre 2013.

631 Ni dans la loi du 15 décembre 1980, ni même dans l'art. 37bis (sur l'usage des menottes) de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

632 A.R. du 19 juin 2012 modifiant l'AR du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'AR du 20 juin 2001 relatif au fonctionnement du personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du retour forcé.

633 Pour une analyse critique du fonctionnement de l'AIG, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, chap. IV.B.2.3; CENTRE FEDERAL MIGRATION, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014, pp.40-44.

634 Pour plus d'informations à ce sujet, voir : ce chap. 9.2.2.2. *La possibilité pour les familles de résider à domicile comme alternative à la détention*.

635 Pour plus d'informations à ce sujet, voir : ce chap. 9.2.2.3. *La détention de familles avec enfants mineurs en centre fermé*.

636 Art.74/9 de la loi du 15 décembre 1980.

637 À ce sujet, voir également : Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, rapport annuel 2011-2012, pp.39-40, disponible sur [www.dgde.cfwb.be](http://www.dgde.cfwb.be).

638 CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, 2 avril 2012.

639 Art. 3 § 1 ; 37 b) et 2 § .2 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant.

640 Art. 9§ 1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ; art. 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; art. 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

supérieur de celui-ci. C'est pourquoi il exhorte les États de renoncer immédiatement à cette pratique<sup>641</sup>. Il a d'ailleurs spécifiquement sommé la Belgique de ne plus placer d'enfants dans des centres fermés<sup>642</sup>.

Nous l'avons vu, le processus de retour est un moment sensible du point de vue du respect des droits fondamentaux des étrangers et plus particulièrement des droits de l'enfant. Les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier constituent à cet égard un groupe particulièrement vulnérable.

Pour cette législature, le nouveau gouvernement s'est engagé à faire de la défense des droits des enfants et des personnes vulnérables un point d'attention prioritaire<sup>643</sup>. Il annonce notamment qu'il évitera, autant que faire se peut, que « certains groupes cibles vulnérables » soient détenus en centre fermé<sup>644</sup>. Néanmoins, il annonce paradoxalement la réalisation de lieux d'hébergement au centre fermé 127bis « afin que des places appropriées soient prévues pour certains groupes cibles vulnérables, par exemple, les familles avec enfants, de sorte qu'ils ne doivent plus aller dans le réseau d'accueil ».

Pour Myria, la juste prise en compte de la vulnérabilité des familles avec enfants mineurs en procédure de retour doit mener d'une part, au recours à des alternatives à la détention existantes et au développement de nouvelles formes d'alternative à la détention et d'autre part, à la prise en compte de manière systématique de l'intérêt supérieur de l'enfant. De la reconnaissance de cette vulnérabilité doit résulter une protection plus effective de leurs droits fondamentaux et non la mise en place de mesures plus coercitives et donc plus restrictives à cet égard.



## Contribution externe : Vols de retour de Frontex



### Médiatrice européenne

*L'enquête (en cours) relative aux vols de retour de Frontex, menée à l'initiative de la Médiatrice européenne*

« L'Union européenne ne peut être crédible en matière de migration légale que si elle fait d'abord la preuve de sa capacité à lutter contre l'immigration clandestine »<sup>645</sup> : cette affirmation faite il y a plusieurs années par le Parlement européen, dans son Rapport sur une politique d'immigration commune pour l'Europe, n'a rien perdu de sa pertinence. Cela implique de gérer les retours forcés des ressortissants de pays tiers qui ont épuisé toutes les voies légales pour légitimer leur séjour dans un État membre de l'UE, qui ont reçu des autorités de cet État une décision leur enjoignant de retourner dans leur pays d'origine, mais qui ont délibérément refusé de le faire. Les migrants soumis à une procédure de retour forcé sont particulièrement vulnérables et la protection de leurs droits humains et de leur dignité humaine est cruciale. Beaucoup d'entre eux ont déjà vécu auparavant de longues périodes de détention dans l'attente de leur renvoi et sont traumatisés par la perspective de retourner dans leur pays.

Chaque année, les États membres renvoient un nombre considérable de migrants<sup>646</sup>, dans le cadre de leurs propres opérations de retour, tandis que Frontex se charge de renvoyer un nombre beaucoup plus faible de personnes<sup>647</sup> au travers des opérations de retour conjointes auxquelles participent plusieurs États membres. Comme Frontex est une agence de l'UE qui gère les frontières européennes et qu'elle est légalement tenue de respecter la Charte des Droits fondamentaux de l'UE, on pouvait raisonnablement attendre qu'elle adopte les meilleures pratiques de respect des droits humains dans les opérations de retour forcé. Mais elle ne publie que des informations fragmentaires sur ses opérations de retour conjointes.

C'est pourquoi, au milieu du vif débat public sur la

641 COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, septembre 2012, § 78, disponible sur : [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDCChildrenAndMigration2012.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDCChildrenAndMigration2012.pdf).

642 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Belgique*, 18 juin 2010, Observation 77.

643 Accord du gouvernement du 9 octobre 2014, p. 190.

644 Accord du gouvernement du 9 octobre 2014, p. 159.

645 <http://bit.ly/1HA4NP0>.

646 D'après la Communication de 2014 de la Commission sur la politique européenne de retour, les États membres ont ordonné en 2012 à 484.000 ressortissants hors UE de quitter leur territoire et plus de la moitié ont fait l'objet d'un retour forcé.

647 Frontex a renvoyé quelque 14.000 migrants jusqu'en 2015. [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf).

manière de canaliser la réponse collective de l'Europe à l'immigration illégale à la suite de la tragédie de Lampedusa, Emily O'Reilly, la Médiatrice européenne, a décidé en octobre 2014 de lancer sa propre enquête sur les opérations de retour conjointes organisées par Frontex. Son point de départ était le suivant : la responsabilité que Frontex partage avec les États membres impliqués dans les vols de retour communs n'empêche pas l'agence de jouer un rôle proactif de coordination et d'organisation de ces vols pour veiller au respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

L'enquête diligentée par la Médiatrice européenne se déroule selon la procédure suivante : une demande d'avis à Frontex sur une sélection de questions touchant aux opérations de retour conjointes; une consultation publique au sujet de cet avis; la vérification par la Médiatrice, au quartier général de Frontex à Varsovie, des documents de Frontex relatif aux opérations de retour conjointes; d'autres questions posées par la Médiatrice; et des recommandations et des conclusions.

En réalité, le principal défi de l'enquête a été de... définir sa portée exacte. En effet, on a très peu écrit sur le thème spécifique du contrôle des retours forcés. En ce qui concerne le respect des droits humains et de la dignité humaine des personnes renvoyées, la Médiatrice a reçu, dans le cadre de ses autres activités, un feed-back d'ONG travaillant sur les opérations de retour conjointes de Frontex. Mais les personnes qui ont fait l'objet de ces procédures de retour ne se sont pas plaintes à la Médiatrice. Ses contacts avec ses collègues médiateurs au niveau national, qui contrôlent régulièrement les opérations de retour forcé dans leur pays, ont néanmoins clairement montré que l'absence de plaintes ne signifie pas que les retours forcés sont exempts de problèmes réels ou potentiels. L'absence de plainte indique plutôt que c'est leur condition vulnérable qui empêche les migrants en situation irrégulière de déposer plainte ou de savoir où le faire. La Médiatrice européenne a également pris contact avec l'Agence des Droits fondamentaux (FRA) et l'International Centre for Migration Policy and Development pour obtenir plus d'informations préliminaires.

Tous ces contacts lui ont permis de conclure que Frontex devait avant tout prendre position sur le contrôle des vols de retour communs<sup>648</sup>. Il est apparu que, depuis

l'entrée en vigueur de la directive retour<sup>649</sup>, à peine la moitié de toutes les opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex ont fait l'objet d'un contrôle par des observateurs indépendants, présents physiquement depuis le début de l'opération jusqu'à l'arrivée à l'aéroport de destination. Qui plus est, d'après la Commission dans sa Communication de 2014 sur la politique européenne de retour<sup>650</sup>, « à ce jour, ces observateurs n'ont signalé aucune violation des droits fondamentaux des personnes renvoyées »<sup>651</sup>. La Médiatrice a dès lors interrogé Frontex sur les mesures que l'agence proposait pour améliorer la présence d'observateurs sur ses vols de retour communs et la collaboration entre eux. En outre, après avoir été informée du point de vue de la FRA, pour qui le contrôle devrait couvrir tout le processus de retour, y compris la phase post-retour, la Médiatrice a demandé quelle était la vision de Frontex sur cette question. Enfin, comme les organes de médiation sont impliqués dans le contrôle des vols de retour dans beaucoup d'États membres de l'UE, elle a saisi l'occasion de sa propre enquête relative à Frontex pour inviter ses collègues du Réseau européen des Médiateurs à clarifier comment le contrôle des vols de retour organisés par leurs pays respectifs pouvait être amélioré. Elle les a invités, ce faisant, à garder à l'esprit que (i) les mêmes observateurs peuvent prendre part aux vols conjoints de retour de Frontex et aux vols de retour nationaux et que (ii) un contrôle effectif des retours forcés est obligatoire en vertu de la directive retour<sup>652</sup>.

En deuxième lieu, la Médiatrice, qui est chargée de veiller au respect de la transparence, a interrogé Frontex sur ses rapports publics relatifs aux opérations de retour conjointes et sur sa gestion des incidents (éventuellement) signalés en matière de droits de l'homme durant les vols conjoints de retour.

Enfin, la Médiatrice européenne s'est inquiétée de l'absence de normes communes pour le comportement des escortes nationales qui accompagnent les personnes renvoyées depuis leur propre pays. Cette inquiétude est renforcée par l'implication croissante de sociétés privées dans ces escortes. C'est pourquoi la Médiatrice a voulu savoir si Frontex pourrait envisager de publier des normes de comportement des escortes en annexe de son Code de

648 L'article 9(1)b du règlement 2004/2007 amendé créant Frontex (règlement 1168/2011) prévoit un suivi des opérations de retour conjointes de Frontex.

649 Directive 2008/115/CE 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, JO L 348, 24.12.2008, p. 98-107. Cette 'directive retour' est entrée en vigueur en 2010. C'est la pièce maîtresse de l'acquis européen sur le retour et elle est légalement contraignante pour tous les États membres, à l'exception du Royaume Uni et de l'Irlande.

650 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'UE en matière de retour, COM(2014) 199 final, Bruxelles, 28.3.2014.

651 Ibid., p. 5.

652 Article 8(6) de la directive retour.

conduite pour les opérations de retour conjointes<sup>653</sup> et ce que l'agence fait pour éviter le recours injustifié à la force.

À la fin du mois de janvier 2015, Frontex a répondu aux questions de la Médiatrice et sa responsable des droits fondamentaux (FRO – Fundamental Rights Officer) a apporté une contribution distincte et importante à l'enquête de la Médiatrice. La FRO a fait savoir qu'elle contrôle occasionnellement des opérations de retour conjointes et plus spécifiquement ce qu'on appelle les « collecting joint return operations »<sup>654</sup>, et qu'elle forme les escortes de pays tiers impliquées dans ces opérations. Elle a cependant fait observer qu'elle n'avait jamais reçu aucune plainte concernant une éventuelle violation des droits fondamentaux lors d'un vol de retour conjoint de Frontex et qu'elle aimerait recevoir des rapports de contrôleurs nationaux présents durant ces vols. Elle a fait des propositions constructives anticipant la révision des meilleures pratiques de Frontex pour les opérations de retour conjointes, comme une coordination entre le personnel médical présent. Pour sa part, l'agence a pleinement soutenu l'idée de contrôler chaque vol de retour conjoint et s'est déclarée prête à développer la coopération entre les contrôleurs (elle a affirmé qu'elle les invitait actuellement à évaluer ces opérations de retour conjointes avec les États membres et qu'elle encourage ceux-ci à mettre en œuvre un système de contrôle au travers des « Direct Contact Points on Return Matters »). Frontex a aussi informé la Médiatrice qu'elle approuvait finalement les listes de restrictions et d'équipements dont l'usage est autorisé au cours de l'opération via un plan d'action. L'agence a néanmoins fait remarquer que chaque État membre était responsable de son propre contingent à bord et que l'État membre organisateur du vol avait une responsabilité étendue pour assurer le bien-être de toutes les personnes renvoyées. Elle n'a toutefois pas indiqué clairement ce que signifie la présence à bord de ses propres représentants. Frontex s'est aussi montrée réticente à fournir, sur son site internet, des informations plus détaillées sur les opérations de retour conjointes. Il est regrettable qu'elle n'ait pas donné son point de vue sur le suivi de la phase post-retour, bien qu'elle ait pleinement soutenu l'idée qu'un contrôleur observe l'opération de retour pour le compte d'autres États membres.

Les médiateurs nationaux ainsi que des instances similaires (Bundestag Committee on petitions, médiateurs régionaux allemands) ont réagi avec enthousiasme à

la lettre d'Emily O'Reilly concernant cette enquête. Ils considèrent que la collaboration effective des organes nationaux de contrôle avec Frontex d'une part, et des organes nationaux de contrôle entre eux d'autre part, est vitale pour garantir le plein respect des droits humains des personnes renvoyées et pour prévenir les mauvais traitements à leur égard durant ces vols de retour, que ce soit sous leur supervision nationale ou sous celle de Frontex. Les médiateurs estiment qu'il y reste des insuffisances au niveau national, en particulier en ce qui concerne le contrôle des conditions de détention avant le retour et la mise en œuvre de systèmes indépendants de contrôle des retours forcés. Beaucoup ont entrepris des démarches pour en savoir plus sur les vols de retour nationaux et certains ont déjà initié des enquêtes *ex officio* pour vérifier si l'organe de contrôle désigné par le gouvernement national agissait correctement et avait été bien choisi. Les médiateurs espagnol et danois sont eux-mêmes des organes de contrôle et ont fourni une réponse détaillée à propos de leur expérience (y compris les vols de Frontex) tandis que les médiateurs maltais et slovène ont effectué des démarches pour être désignés comme organe de contrôle.

La Médiatrice européenne est extrêmement satisfaite de la réaction de ses collègues. Elle espère que le Réseau européen des Médiateurs fera une déclaration commune sur le contrôle des vols de retour lors de son 10<sup>e</sup> Séminaire national, qui se tiendra fin avril à Varsovie. Elle se dit aussi confiante sur le fait que la consultation publique (la phase de son enquête qui est en cours) bénéficiera d'une participation significative et lui permettra de parvenir à des conclusions pertinentes sur la position de Frontex.

De fait, cette enquête prendra tout son sens pour les personnes rapatriées si la Médiatrice parvient, avec ses collègues européens, à garantir le respect des normes minimales de proportionnalité, d'équité et d'humanité sur les vols de retour (nationaux ou de Frontex) et à identifier les insuffisances éventuelles ainsi que les moyens pour sauvegarder les droits des migrants clandestins renvoyés chez eux. Mais cette enquête prendra alors sens aussi pour l'Union : tous les acteurs concernés par les opérations de retour conjointes doivent être conscients que l'efficacité des retours forcés ne peut se mesurer que par leur impact en termes de droits de l'homme et que celui-ci doit être contrôlé. Alors, et alors seulement, l'UE pourra mener une authentique politique européenne de l'immigration.

**Marta Hirsch-Ziembinska**  
**(Chef d'unité Plaintes et Enquêtes, Médiateur**  
**européen)**  
**Strasbourg 11.02.2015**

653 Code of Conduct for joint return operations coordinated by Frontex, Warsaw 2013, disponible sur : <http://frontex.europa.eu/publications>.

654 Il s'agit d'opérations de retour conjointes dans lesquelles le pays tiers dans lequel sont renvoyés les migrants fournit l'avion, l'escorte et le personnel médical. Le paiement de ces frais au pays tiers est effectué par Frontex par l'intermédiaire de l'État membre organisateur.



# Chapitre 10

## Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux

Ces dernières années, la politique migratoire belge a surtout été synonyme de limitation des droits des étrangers. Le renforcement des règles relatives au regroupement familial, l'accès de plus en plus réduit aux droits sociaux, le renforcement de la politique de retour illustrent ce phénomène. Plus les droits fondamentaux sont mis sous pression, plus les garanties procédurales sont importantes. C'est pourquoi Myria a choisi d'approfondir ce sujet. Les droits et les garanties procédurales sont en effet une condition sine qua non à la mise en œuvre des droits fondamentaux.

Chacun doit avoir l'occasion de faire valoir ses droits personnels, qui sont de plus en plus limités. Quant au juge, il exerce une fonction essentielle pour décider jusqu'à quel point les restrictions instaurées sont justifiées. Dans ce contexte, nous nous intéressons surtout au droit à un recours effectif. Dans le focus, nous abordons le droit d'être entendu, en particulier dans le cas des décisions de retour.

# 1. CHIFFRES

Pour la première fois, Myria consacre un chapitre à part entière à la question des droits et garanties procédurales, parce qu'ils constituent une condition sine qua non d'accès aux droits substantiels. Afin de mieux comprendre les procédures utilisées et leur ampleur, une série de chiffres est présentée ci-dessous.

Le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) est la principale instance de recours dans le contentieux de la migration et de l'asile. Il a été créé par la loi du 15 septembre 2006 et a démarré ses activités le 1<sup>er</sup> juin 2007.

Le CCE est compétent pour statuer sur deux types de recours :

- 1) Ceux liés à l'**asile**. Ce sont les recours contre les décisions du Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) relatives à la qualité de réfugié ou à la protection subsidiaire (en principe en plein contentieux).
- 2) Ceux concernant d'autres questions liées à la **migration**. Il s'agit des recours contre les décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (annulation).

Signalons qu'un étranger ne peut pas contester sa détention en vue d'un éloignement auprès du CCE. C'est la Chambre du conseil et la Chambre des mises en accusation qui sont les instances judiciaires compétentes dans ce cas.

La loi sur les étrangers impose au CCE de rédiger chaque année un rapport d'activités<sup>655</sup>. La publication de chiffres est en effet une plus-value importante. Tous les ans, le CCE publie les chiffres de ses activités sur son site web, une source majeure d'informations tant pour la compréhension que pour l'analyse de son activité. Jusqu'en 2010 le CCE rédigeait un rapport détaillé mais, depuis 2011, il se limite à une contribution succincte dans le rapport d'activités du SPF Intérieur. De ce fait, beaucoup d'informations précieuses sont malheureusement perdues.

## 1.1. | Le nombre de dossiers introduits au CCE diminue mais l'arriéré augmente

Le nombre de dossiers introduits au CCE a connu un pic important en 2012. Cette année a été marquée par l'introduction record de 14.920 dossiers en matière de migration (51%) et de 14.556 dossiers en matière d'asile (49%). Ce total de 29.476 nouveaux dossiers présente une forte croissance (+123%) par rapport aux chiffres de 2009, année pendant laquelle 13.230 dossiers avaient été introduits. Après le pic de 2012, le nombre de nouveaux dossiers a diminué de -6% pour atteindre 27.771 dossiers en 2013 et 21.691 en 2014 (soit -22% entre 2013 et 2014).

Cependant, si l'on isole les dossiers liés à la migration, on remarque que le nombre de nouveaux dossiers augmente encore en 2013 pour atteindre 16.072 dossiers. Alors qu'elle était de 51% en 2012, la proportion de nouveaux dossiers en matière de migration a atteint 58% de l'ensemble des dossiers en 2013 et a continué à augmenter l'année suivante pour atteindre 62% en 2014.

655 Article 39/3 de la loi sur les étrangers.

Figure 49. Dossiers introduits en matière d'asile par rôle linguistique, 2009-2014 (Source : CCE)

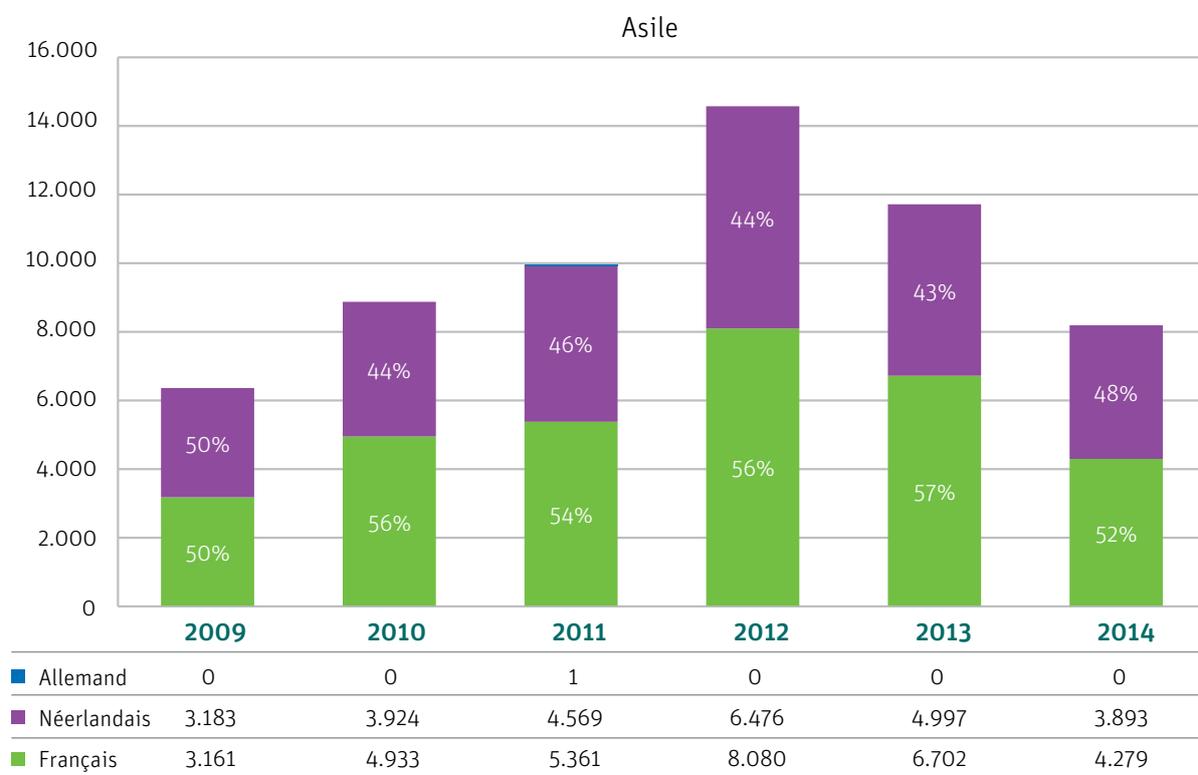
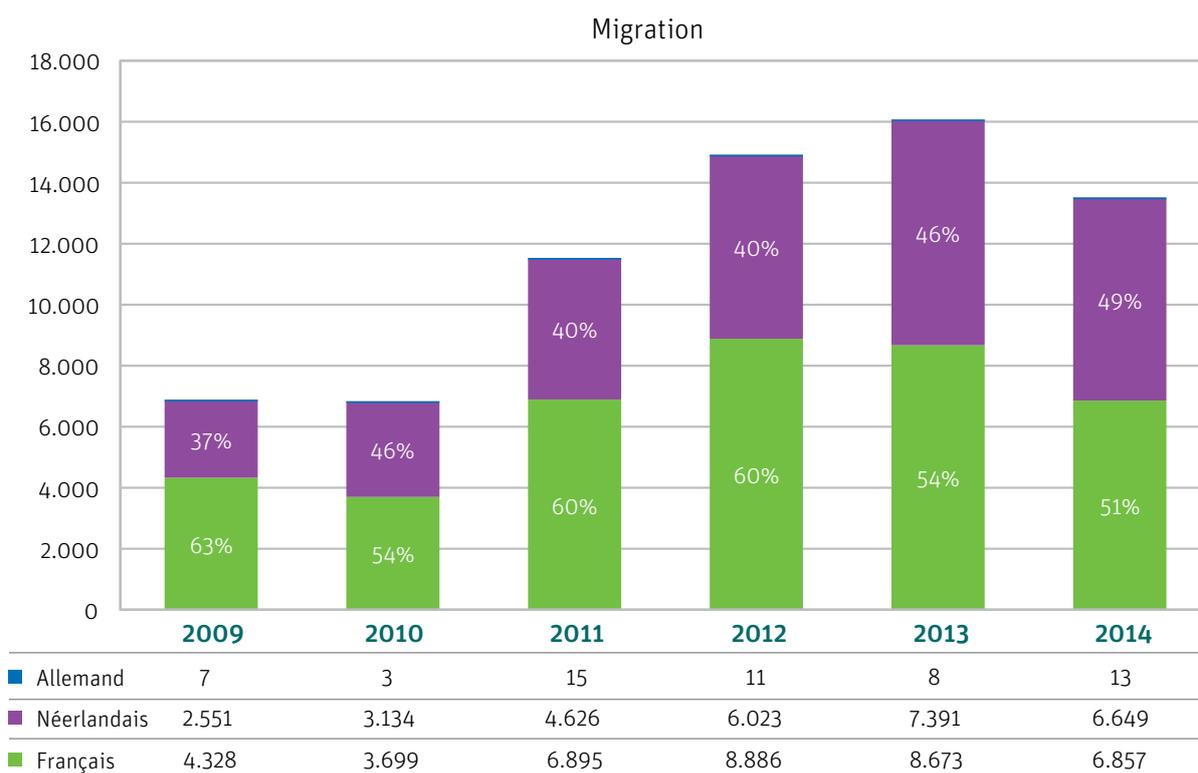


Figure 50. Dossiers introduits en matière de migration par rôle linguistique, 2009-2014 (Source : CCE)



En termes de répartition par rôle linguistique, on observe que la majorité des dossiers sont introduits en français. En 2014, la proportion de dossiers introduits est plus équilibrée que pour les années précédentes, elle est de 51% de dossiers introduits en français pour 49% en néerlandais pour les dossiers en matière d'asile et de migration pris ensemble. Depuis 2009, la proportion de dossiers francophones varie entre 51% et 58%. Le nombre de dossiers introduits en allemand est par contre très limité, il ne représente même pas 1% du total de chaque année.

## 1.2. | Un arriéré qui augmente les délais de traitement

Le 11 mars 2015, le premier président du CCE a tiré la sonnette d'alarme pour attirer l'attention des décideurs politiques sur l'impossibilité de traiter l'arriéré accumulé depuis 2012 avec les moyens structurels dont il dispose actuellement. Créée en 2007, la structure du CCE a été

conçue pour gérer un afflux d'environ 16.000 dossiers par an. Dès 2011, ce chiffre a été largement dépassé (21.467 recours introduits) et il a continué à croître jusqu'aux 29.476 recours introduits en 2012. En 2013, 27.771 recours ont encore été introduits. Si ce chiffre a diminué en 2014 pour atteindre 21.691 recours, un arriéré de plus de 27.000 dossiers s'est accumulé depuis 2011. Dès lors, il n'est plus possible pour le CCE d'assurer son rôle d'instance de recours dans les délais prescrits.

Par ailleurs, et dans le cadre des efforts réalisés pour limiter la crise de l'accueil, la priorité a été donnée au traitement des dossiers liés à l'asile. Le CCE se fixe pour objectif de traiter ces dossiers dans les trois mois<sup>656</sup>. Par conséquent, les délais de traitement des dossiers du contentieux de la migration ont fortement augmenté. Ce délai est aujourd'hui, en moyenne, de 450 jours.

Figure 51. Nombre de dossiers introduits en extrême urgence par rôle linguistique, 2009-2014  
(Source : CCE)



656 Compte rendu de la réunion de contact du CBAR du 10 février 2015, § 35.

### 1.3. | Les recours en extrême urgence

Le nombre de dossiers introduits en extrême urgence<sup>657</sup> auprès du CCE n'a fait qu'augmenter entre 2009 et 2013. Il était de 553 en 2009 et a pratiquement doublé pour atteindre 1.013 dossiers en 2013. De 2013 à 2014, il a très légèrement diminué de -3% pour atteindre 986 dossiers.

En ce qui concerne la procédure en extrême urgence, les dossiers sont majoritairement introduits en néerlandais.

Malgré les conditions strictes mises à l'introduction d'un recours en extrême urgence, le CCE a ordonné, entre 2008 et 2013, dans 15% des cas la suspension de la décision.

En 2014, la proportion était de 52% de dossiers introduits en néerlandais pour 48% de dossiers introduits en français. Depuis 2009, les dossiers néerlandophones ont toujours été majoritaires, allant de 51% à 61% de l'ensemble des dossiers.

La loi du 10 avril 2014 instaure de nouvelles règles pour les demandes de suspension en extrême urgence introduites devant le CCE<sup>658</sup>. Selon

l'exposé des motifs qui accompagne la loi, 4.219 recours ont en effet été introduits en procédure d'extrême urgence entre 2008 et 2013. Sur cette période, malgré les conditions strictes mises à l'introduction d'un recours en extrême urgence, le CCE a ordonné 632 fois la suspension de la décision, ce qui représente 15% des cas<sup>659</sup>.

## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Ces dernières années, la politique migratoire belge a surtout été synonyme de limitation des droits des étrangers. Le renforcement des règles relatives au regroupement familial, l'accès de plus en plus réduit aux droits sociaux, le renforcement de la politique de retour illustrent notamment ce phénomène. Myria a décidé de

consacrer cette année un chapitre au sujet des garanties procédurales car plus les droits fondamentaux sont mis sous pression, plus il est important que ces garanties soient efficaces. Les droits et les garanties qui portent sur la procédure elle-même sont en effet une condition sine qua non à la mise en oeuvre des droits substantiels. Chacun doit avoir l'occasion de faire valoir ses droits personnels dans les mêmes conditions, même s'ils sont de plus en plus restreints. Quant au juge, il exerce une fonction essentielle pour décider jusqu'où les restrictions instaurées sont justifiées.

Pour la Belgique, l'année a commencé par une condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme : les procédures devant le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) sont trop complexes pour garantir le droit au recours effectif. Plus tard, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur l'absence de recours effectif pour les demandeurs d'asile issus de pays sûrs. Le CCE a prolongé ce raisonnement pour les demandes d'asile multiples.

Entre-temps, le législateur a pris l'initiative de réformer la procédure en extrême urgence pour que ce recours réponde aux exigences d'un recours effectif.<sup>660</sup> C'était une lacune dans le cadre juridique belge, qui avait déjà valu à la Belgique une condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme, début 2011, dans l'arrêt M.S.S. contre Belgique et Grèce<sup>661</sup>. Le 4 décembre 2014, près de quatre ans après cette condamnation, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui veille à l'exécution des arrêts de la Cour, a fait savoir que la Belgique avait entièrement donné suite à l'arrêt et avait pris les mesures générales nécessaires pour éviter des infractions à l'avenir<sup>662</sup>. Cette loi prévoit par ailleurs un recours de plein contentieux (jugement aussi bien sur les faits qu'en droit) pour les demandes d'asile multiples et les demandes d'asile de pays sûrs.

L'accord de gouvernement fédéral prévoit la simplification et l'accélération des procédures. Si cette réforme est menée avec tout le soin nécessaire et en tenant compte des droits du justiciable, elle peut constituer une évolution positive. Mais, pour la sécurité juridique de l'État comme pour celle des justiciables, des procédures plus simples et plus rapides ne peuvent pas se faire au détriment de la qualité de la procédure. Le législateur devra donc veiller à ce que le droit à un recours effectif soit pleinement garanti dans la réforme en projet.

<sup>657</sup> Pour plus d'informations sur la procédure de suspension en extrême urgence, voir le point 2.2.3. dans ce chapitre.

<sup>658</sup> Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État, MB 21 mai 2014.

<sup>659</sup> Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Chambre, 13 mars 2014, DOC 53 3445/001, p.4.

<sup>660</sup> Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État, MB 21 mai 2014.

<sup>661</sup> Cour EDH, *M.S.S contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011.

<sup>662</sup> <http://bit.ly/1DPNLUl>

## 2.1. | Droit à l'aide juridique : une réforme en profondeur en vue

L'accès à la justice, en droit et en fait, est un des éléments du droit à un recours effectif. Cela suppose, entre autres, un système d'aide juridique, conformément à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le dernier alinéa de cet article, dans lequel est ancré le droit au recours effectif, stipule en effet qu'une aide juridique est octroyée aux justiciables qui ne disposent pas de ressources suffisantes, pour autant que cette aide soit indispensable pour garantir l'effectivité de leur accès à la justice.

Le gouvernement a annoncé son intention de réformer en profondeur l'aide juridique de deuxième ligne. Il prévoit entre autres les mesures suivantes :

- un contrôle plus strict des utilisateurs de l'aide de deuxième ligne et des avocats pro deo;
- la suppression de la présomption irréfragable de l'état de besoin (à l'exception des procédures d'urgence);
- la prise en compte de tous les revenus pour l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne;
- l'amélioration du recouvrement de l'aide juridique payée indûment;
- la révision de la procédure de sanction en cas d'abus par des avocats;
- une réflexion sur le rôle des Bureaux d'aide juridique concernant l'accès à la justice;
- l'obligation pour les avocats stagiaires de traiter un nombre minimum de dossiers pro deo<sup>663</sup>.

D'autre part, un ticket modérateur sera instauré, ce qui permettra de récupérer auprès du justiciable une partie du coût de l'aide juridique de deuxième ligne.

**Le gouvernement fédéral doit mesurer l'impact des mesures qu'il compte prendre sur l'accès effectif du citoyen à la justice.**

Avec cette batterie de mesures, le gouvernement veut réduire le coût de l'aide juridique, qui aurait explosé au cours des dix dernières années.

Toutefois, des considérations budgétaires ne peuvent pas justifier de porter atteinte au droit fondamental des citoyens d'avoir accès à la justice. Le gouvernement fédéral devra donc mesurer l'impact des mesures qu'il compte prendre sur l'accès effectif du citoyen à la justice, ce qui n'a pas encore été fait selon les informations dont Myria dispose à ce jour.

L'arrêt *Anakomba Yula*<sup>664</sup>, par lequel la Belgique a été condamnée en 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme porte sur cette question. Dans cette affaire, la Cour considère comme une violation du droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial et au droit à l'égalité de traitement<sup>665</sup> le fait d'exclure de l'assistance juridique gratuite<sup>666</sup> des personnes en séjour irrégulier (sauf quand il s'agit de procédures de séjour). Certes, cette mesure peut poursuivre des buts légitimes, comme le soutenait le gouvernement belge<sup>667</sup>. Il reste qu'elle crée une différence de traitement, quant à l'accès à la justice, entre les étrangers en séjour légal et les étrangers en séjour irrégulier. Ce type de différence ne peut être justifié que par des raisons particulièrement impérieuses, ce qui n'était pas le cas ici, compte tenu notamment des droits fondamentaux en cause dans l'affaire.

Pour mettre la Belgique en conformité avec l'arrêt *Anakomba Yula*, Myria recommande de réformer l'article 668 du Code judiciaire en supprimant au point c) de cet article les mots « d'une manière régulière » afin d'ouvrir l'assistance judiciaire à tous les étrangers et pour tous les types de procédures.

Myria considère qu'il est indiqué de maintenir le critère de « résidence » dans la mesure où il indique une situation de fait, et traduit par là un rattachement minimal avec la Belgique.

Les considérations de la Cour sur les « questions graves liées au droit de vivre en famille » doivent, selon Myria, s'interpréter comme des questions graves liées à l'un des droits fondamentaux reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme.

En outre, Myria recommande que les mots « ou qui est en situation régulière de séjour dans l'un des États membres de l'Union européenne » dans l'article 668 du Code judiciaire soient remplacés par les mots « ou dans l'un des États membres de l'Union européenne » de manière à maintenir le bénéfice de l'assistance judiciaire à ce groupe, mais dans les mêmes conditions que pour les étrangers résidant en Belgique.

Plus de six ans après la condamnation, le Comité des Ministres, qui veille à l'exécution des arrêts, n'a pas encore

664 Cour EDH, *Anakomba Yula*, 10 mars 2009.

665 Articles 6 et 14 de la Convention EDH européenne des droits de l'homme.

666 Telle qu'elle est prévue à l'article 668 du Code judiciaire.

667 Comme réserver les ressources publiques aux étrangers qui ont un certain lien avec la Belgique ou dissuader l'immigration irrégulière.

663 Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, p.114.

pu clôturer le dossier<sup>668</sup>. Il incombe désormais à l'actuel ministre de la Justice de donner suite aux principes définis dans l'arrêt *Anakomba Yula*. Celui-ci constitue en effet une balise importante dont le gouvernement doit tenir compte pour que la réforme de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire soit conforme aux normes relatives aux droits humains.

## 2.2. | Un recours effectif dans le contentieux belge en matière d'asile et de migration

### 2.2.1. | Introduction

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme stipule que toute violation des droits et libertés qu'elle consacre ouvre le droit à un recours effectif devant une instance nationale. L'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne contient une disposition semblable : toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'UE ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal.

La Belgique a déjà été condamnée plusieurs fois pour l'absence d'un recours effectif.

Concernant la Belgique, l'essentiel de la jurisprudence dans cette matière se trouve au niveau du Conseil de

l'Europe, et porte sur l'application de la Convention européenne des droits de l'homme. La Belgique a été condamnée au moins douze fois depuis 2002 pour l'absence d'un recours effectif, en combinaison avec l'un des autres droits et libertés consacrés par la Convention. La moitié de ces condamnations portait sur des dossiers

de migration ou d'asile<sup>669</sup>.

Ni la Convention européenne des droits de l'homme, ni la Charte ne donnent la définition exacte de ce qu'est un recours effectif. La Cour européenne des droits de l'homme, elle, s'intéresse au résultat final. En d'autres termes, elle examine l'ensemble des procédures nationales pour estimer si on peut qualifier ou non de recours effectif le cadre dans lequel le juge national soumet la violation supposée d'une disposition de la Convention à un examen rigoureux<sup>670</sup>. On retrouve l'illustration la plus récente de cette approche vis-à-vis de la Belgique dans l'arrêt *S.J.* du 27 février 2014.

Il est toutefois possible de déduire de la jurisprudence quatre éléments constitutifs du recours effectif :

- les garanties fondamentales d'indépendance et d'impartialité et le principe du contradictoire doivent être respectés.
- le juge doit être accessible tant en droit qu'en fait. Ce qui suppose entre autres un système d'aide juridique et l'assistance d'un interprète, mais aussi un système dont la complexité n'empêche pas l'accès à la justice.
- le juge doit pouvoir se prononcer aussi bien sur les faits que sur le droit, et ce au moment où il prononce son jugement.
- le recours doit aussi avoir un effet suspensif<sup>671</sup>.

C'est surtout par rapport à ces deux derniers éléments que le système belge est déficient et que la Cour a déjà condamné la Belgique à plusieurs reprises<sup>672</sup>.

668 Comité des Ministres, DH-DD(2014)1503F, 1222 réunion (mars 2015) (DH) - Plan d'action (01/12/2014) - Communication de la Belgique concernant l'affaire *Anakomba Yula contre Belgique* (Requête n° 45413/07), 15 décembre 2014, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2014\)1503&Language=lanEnglish&Site=CM](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2014)1503&Language=lanEnglish&Site=CM).

669 Un relevé statistique de la Cour EDH sur le nombre de violations par pays et par article ([www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf)) montre qu'entre 1959 et 2014, la Belgique a été condamnée à onze reprises pour l'absence de recours effectif. Dans le texte, nous arrivons à douze dossiers parce que nous comptabilisons aussi une affaire de détention de migrant qui a fait l'objet d'une condamnation en vertu de l'article 5 § 4. Comme celui-ci mentionne le droit au recours effectif, la conformité avec l'article 13 n'a plus été évaluée séparément, mais il a bel et bien été jugé qu'en l'occurrence il n'y avait pas eu de recours effectif (M.D. contre Belgique, 14 novembre 2013). Nous avons ensuite vérifié, sur la base de la banque de données Hudoc (qui rassemble toute la jurisprudence de la Cour EDH) combien de condamnations ont été prononcées en vertu de l'article 13 dans une affaire d'asile et de migration. Pour cela, nous avons effectué une recherche combinant le terme de recherche 'article 13' et les articles de la Convention EDH qui sont invoqués dans des affaires d'asile et de migration. Nous sommes ainsi parvenus à la conclusion que ces affaires représentent au moins la moitié des condamnations.

670 L. Leboeuf, Les pays sûrs en droit belge d'asile, *Revue du droit des étrangers*, n° 168, Avril-juin 2012, p. 200.

671 EDEM, La loi du 14 avril 2014, une effectivité laborieuse : Note d'analyse, Newsletter Juin 2014, p. 17.

672 Voir entre autres Cour EDH, *M.S.S contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011; *Singh et autres contre Belgique*, 2 octobre 2012, *Yoh-ekale Mwanjé contre Belgique*, 20 décembre 2011.

### 2.2.2. | Arrêt S.J. : la complexité des procédures entrave un recours effectif

Le 27 février 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique dans l'affaire *S.J.* pour violation de l'article 13 (en combinaison avec l'article 3) de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a estimé à l'unanimité que les procédures devant le CCE ne permettaient pas un recours effectif contre le refus de séjour et l'ordre d'expulsion lorsqu'un rapatriement n'est pas encore prévu et que l'étranger redoute un traitement dégradant<sup>673</sup>.

En 2007, S.J., une patiente atteinte du sida, a introduit une demande de séjour pour raisons médicales. L'Office des Étrangers (OE) a déclaré en 2010 cette demande non fondée et pris une décision négative, accompagnée d'un ordre de quitter le territoire. S.J. a alors introduit un recours en annulation devant le CCE. Mais comme cette action ne suspendait pas la décision d'éloignement, elle a décidé d'introduire aussi un recours en extrême urgence. En effet, ce recours-là a un caractère suspensif de plein droit, jusqu'à ce qu'un jugement intervienne.

Le CCE a toutefois rejeté le recours suspensif en extrême urgence. Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, la seule délivrance d'un ordre de quitter le territoire n'est en effet pas suffisante pour démontrer l'extrême urgence : le requérant doit prouver, en sus, que la procédure de suspension ordinaire ne permet pas de prévenir le préjudice invoqué, en l'occurrence la violation des articles 3<sup>674</sup> et 8<sup>675</sup> de la Convention. Selon la loi, cette démonstration ne peut être apportée que lorsque l'exécution de la mesure d'éloignement est « imminente », soit en pratique lorsque l'étranger est déjà détenu. Or, S.J. avait délibérément décidé de ne pas recourir à une procédure de suspension ordinaire, précisément parce qu'elle n'a pas d'effet suspensif et qu'il faut un délai de plusieurs mois pour l'examiner.

Pour évaluer le droit au recours effectif, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné l'ensemble des procédures offertes. Elle a considéré que ces procédures étaient trop complexes et trop peu efficaces pour remplir les exigences de l'article 13 de la Convention. Les autorités ne peuvent en effet pas demander à l'étranger, au moment où il introduit un recours en annulation, d'introduire

systématiquement une demande de suspension à titre « conservatoire », c'est-à-dire dans le seul but de se préserver le droit de pouvoir faire plus tard une demande de mesures provisoires en extrême urgence pour suspendre la décision lorsque l'éloignement deviendra « imminent ». La procédure est tout aussi complexe lorsqu'un étranger introduit un recours en extrême urgence et que celui-ci est rejeté, par exemple parce que l'extrême urgence n'est pas suffisamment établie, comme c'était le cas ici. Dans ce cas, l'intéressé peut introduire une demande de suspension ordinaire, si le délai de recours n'est pas dépassé, mais seulement à condition de retirer son recours en annulation et de le réintroduire en même temps que la demande de suspension ordinaire.

La Cour observe que la procédure contraint les étrangers à agir *in extremis*, pendant leur détention et lorsque l'éloignement est imminent. C'est d'autant plus problématique pour les familles accompagnées d'enfants dont le placement en détention doit être évité<sup>676</sup>. Enfin, la Cour a estimé que la possibilité, qui existe, de saisir le juge des référés ne suffit pas pour garantir un recours effectif puisque cette procédure elle-même n'a pas d'effet suspensif.

Il découle dès lors de l'arrêt que, dans des circonstances exceptionnelles et pour satisfaire aux exigences de l'article 13 de la Convention, la partie requérante doit conserver la possibilité de demander en extrême urgence la suspension d'un ordre de quitter le territoire, même si elle ne fait pas l'objet de mesures de contrainte, lorsqu'il est nécessaire et urgent d'examiner effectivement les griefs fondés sur l'article 3 de la Convention<sup>677</sup>.

Entretemps, le législateur fédéral a adopté une nouvelle loi qui modifie substantiellement cette procédure, entre autres sur la notion de « caractère imminent », qui est élargi de manière à englober aussi des situations hors détention. Mais l'enchevêtrement des procédures reste le même et Myria estime qu'on est dès lors en droit de se demander si la complexité du système ne continue pas à entraver le droit à un recours effectif.

Les deux parties ont fait appel de cette décision mais avant que la grande Chambre ne se prononce, elles ont trouvé un arrangement à l'amiable. Madame et ses enfants ont reçu un droit de séjour illimité et une compensation de 7000 euros pour les dommages causés<sup>678</sup>.

673 Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2013*, pp. 62-63 et p.80.

674 Une violation de l'interdiction de la torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants.

675 Droit au respect de la vie privée et de la vie familiale.

676 Ou durant une période réduite au strict minimum.

677 Cour EDH, *S.J. contre Belgique*, 27 février 2014, §§ 100-104.

678 Cour EDH [GC], *S.J. contre Belgique*, 19 mars 2015 (Radiation).

### 2.2.3. | La loi du 10 avril 2014 modifie considérablement la procédure en extrême urgence

La loi du 10 avril 2014 instaure de nouvelles règles pour les demandes de suspension en extrême urgence introduites devant le CCE<sup>679</sup>. Elles sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014. Cette réforme prévoit un raccourcissement des délais de recours et de nouvelles conditions de recevabilité.

La loi poursuit un double objectif. D'une part, le législateur veut désengorger le CCE. Selon l'exposé des motifs qui accompagne la loi, 4.219 recours ont en effet été introduits en procédure d'extrême urgence entre 2008 et 2013. Il y a eu 877 recours en 2012 et 1.009 en 2013. Malgré les conditions strictes mises à l'introduction d'un recours en extrême urgence, le CCE a ordonné la suspension de la décision dans 15% des cas<sup>680</sup>. D'autre part, la nouvelle loi vise à mettre la procédure en extrême urgence en conformité avec les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a condamné la Belgique en 2011 pour l'absence de recours effectif dans l'arrêt M.S.S.

Les nouvelles règles sont applicables aux ordres de quitter le territoire notifiés après le 31 mai 2014 et à toutes les mesures de mise en œuvre de l'éloignement après cette date.

#### Les conditions

La loi précise les trois conditions cumulatives pour qu'une demande de suspension en extrême urgence soit conforme à l'arrêt M.S.S. :

1. L'étranger doit se trouver dans une situation d'extrême urgence. Il y a deux éléments ici : 1) l'étranger doit faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire et 2) l'exécution de cette mesure doit être « imminente ». C'est sur ce dernier point que le législateur apporte une modification<sup>681</sup>. Il ouvre en effet la possibilité de démontrer que l'exécution de la mesure est « imminente » même si la personne n'est pas détenue dans un lieu déterminé. Le législateur semble ainsi

tenir compte de l'arrêt *S.J.* (voir ci-dessus), dans lequel la Belgique avait été condamnée entre autres parce que la demande en extrême urgence avait été rejetée faute de détention et parce que *S.J.* n'avait aucun autre recours efficace. Depuis, le CCE a d'ailleurs confirmé que l'exécution de la mesure pouvait aussi être « imminente » en dehors des situations de détention<sup>682</sup>. Il a en effet suspendu en extrême urgence l'exécution d'un ordre de quitter le territoire concernant une personne non détenue. Ici, le CCE a tenu compte d'un certain nombre d'autres éléments : l'état de santé de l'intéressée et de ses enfants, qui sont également malades et qui fréquentent l'école en Belgique, et le séjour légal antérieur de la famille, qui n'a reçu un ordre de quitter le territoire qu'après une troisième demande de prolongation de son séjour.

2. Des moyens sérieux susceptibles de fonder l'annulation de la mesure contestée doivent en justifier la suspension. On peut parler d'un moyen sérieux lorsque la gravité de la situation apparaît clairement à première vue ou lorsqu'il y a un doute à ce sujet.
3. L'exécution de la mesure doit être susceptible d'infliger à l'intéressé un préjudice grave difficilement réparable. C'est le cas lorsqu'un moyen sérieux a été invoqué sur la base des droits fondamentaux, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est permise par l'article 15, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit concrètement du droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme), de l'interdiction de la torture (article 3), de l'interdiction de l'esclavage (article 4, premier alinéa) et du principe de légalité des peines (article 7). L'exposé des motifs<sup>683</sup> précise que cette condition de préjudice grave et difficilement réparable est *toujours* remplie si un moyen sérieux, reposant sur ces droits fondamentaux, est invoqué. Cette réforme ancre en droit belge l'enseignement - qui régissait déjà la pratique - de la jurisprudence de l'affaire M.S.S. contre Grèce et Belgique.

La loi précise en outre que le juge se prononce en priorité sur la recevabilité de la demande, au besoin sans convoquer les parties, lorsque :

- il s'agit d'une deuxième mesure d'éloignement ou de refoulement,
- la demande est manifestement tardive,
- la demande est introduite moins de 12 heures avant le moment prévu pour l'exécution de la mesure et le

679 Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État, MB 21 mai 2014.

680 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Chambre, 13 mars 2014, DOC 53 3445/001, p.4.

681 Le nouvel article 39/82 § 4 précise en effet : « Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier lorsqu'il est maintenu dans un lieu déterminé ».

682 CCE, 17 octobre 2014, n°131.614.

683 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Chambre, 13 mars 2014, DOC 53 3445/001, p.10.

requérant a été informé au moins 48 heures avant le moment prévu pour l'exécution de la mesure.

Si le juge déclare la demande irrecevable, l'arrêt met fin à la procédure. S'il la déclare recevable, la procédure se poursuit.

### Délais de recours

La loi introduit aussi de nouveaux délais de recours<sup>684</sup>. À partir de la notification de la décision qu'il conteste, le requérant a dix jours pour introduire sa demande de suspension. À partir d'une deuxième mesure d'éloignement<sup>685</sup>, ce délai est ramené à cinq jours. Durant cette période de cinq ou dix jours, l'ordre de quitter le territoire ne peut donc pas être exécuté et le recours en extrême urgence a automatiquement un effet suspensif. Si l'étranger n'introduit pas de recours en extrême urgence pendant ce délai, l'OE peut le refouler ou le rapatrier<sup>686</sup>.

La loi contient donc de nouveaux délais pour l'introduction du recours en extrême urgence qui seront effectivement appliqués alors que les anciens délais légaux n'étaient plus appliqués depuis l'arrêt *M.S.S.*<sup>687</sup>. Suite à cet arrêt, l'Assemblée générale du CCE avait en effet décidé qu'une demande de suspension en extrême urgence introduite dans les 30 jours après la notification d'une décision d'expulsion<sup>688</sup> devait automatiquement avoir un effet suspensif<sup>689</sup>. Les délais réintroduits par la réforme sont sensiblement plus courts.

Une autre nouveauté touche la fixation d'un délai de recours spécifique si l'étranger fait déjà l'objet d'une mesure d'éloignement lorsqu'une décision suivante est prise (par exemple concernant une demande d'asile multiple). Cette disposition a été adoptée afin de pouvoir garantir que les procédures multiples seront traitées dans un délai raisonnable<sup>690</sup>. Lors de nos échanges avec l'Office des étrangers, il nous a été indiqué qu'à leur sens, seuls les OQT délivrés après l'entrée en vigueur de la loi (à savoir à

partir du 31 mai 2014) pourront être pris en considération comme « première mesure d'éloignement » afin de savoir si un nouvel OQT doit être considéré comme « seconde mesure d'éloignement ». Néanmoins, il semblerait que, dans certains cas, l'interprétation du CCE diverge sur ce point et tienne également compte des OQT délivrés avant l'entrée en vigueur de la loi<sup>691</sup>.

Myria recommande que l'OE mentionne clairement, sur l'ordre de quitter le territoire, le délai de recours qui s'applique dans le cas spécifique de l'intéressé. Ceci permettra d'accroître la sécurité juridique puisque l'intéressé aura alors la possibilité d'exercer son droit à un recours effectif en connaissant le délai dont il dispose.

### Délais de traitement

Le président de chambre ou le juge au contentieux des étrangers examine la demande en suspension en extrême urgence dans les quarante-huit heures suivant sa réception. Ce délai est toutefois étendu à cinq jours lorsque l'éloignement ou le refoulement effectif de l'étranger est prévu à plus de huit jours.

Si le juge ne se prononce pas dans ce délai, il doit en avertir le premier président ou le président. Celui-ci prend alors les mesures nécessaires pour qu'une décision soit rendue soit dans les 72 heures suivant la réception de la requête, soit dans les meilleurs délais.

### Examen de tous les éléments disponibles

L'un des problèmes révélé par l'arrêt *M.S.S.* était que le juge n'avait tenu compte que des éléments qui étaient connus ou qui auraient dû être connus au moment des faits et non de tous ceux qui étaient réellement à sa disposition au jour de sa décision. Or, le droit au recours effectif exige que le juge tienne compte des éléments qui sont connus au moment de l'examen du recours, y compris les éléments neufs.

Aux termes de la nouvelle loi, le CCE « procède à un examen attentif et rigoureux de tous les éléments de preuve portés à sa connaissance, en particulier ceux qui sont de nature à indiquer qu'il existe des motifs de croire que l'exécution de la décision attaquée exposerait le requérant au risque d'être soumis à la violation des droits fondamentaux de l'homme auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, alinéa 2, de la Convention européenne

684 Article 39/57, § 1, troisième alinéa de la loi du 15 décembre 1980.

685 Nous entendons par là aussi bien la mesure d'éloignement que de refoulement. Dans le cadre de ce texte, nous parlerons de « mesure d'éloignement ».

686 Si l'étranger veut encore introduire une procédure en extrême urgence après ce délai, elle sera déclarée irrecevable sauf s'il peut démontrer que cette introduction tardive est due à un cas de force majeure.

687 Cour EDH, *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011.

688 Dans les 15 jours si la décision d'expulsion a été prise pendant une période de détention.

689 *Kruispunt Migratie-integratie, Nieuwe UDN procedure*, 3 juin 2014, [www.kruispuntmi.be](http://www.kruispuntmi.be)

690 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Chambre, 13 mars 2014, DOC 53 3445/001, p.9.

691 Informations fournies par l'OE lors d'une rencontre tenue le 2 juillet 2014 et confirmées par e-mail le 19 décembre 2014.

de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>692</sup>.

L'exposé des motifs indique que le CCE doit prendre en compte tous les éléments qui lui sont soumis. Il précise que cela implique que, de plein droit, le Conseil peut tenir compte d'un nouvel élément de preuve lorsqu'il examine un grief défendable, basé sur une violation des droits fondamentaux auxquels aucune dérogation n'est possible<sup>693</sup>.

Même si la loi ne le dit pas explicitement, le législateur admet que, pour qu'il puisse être question d'un recours effectif, il faut qu'au moment de sa décision le juge se place dans la situation telle qu'elle se présente au moment où il statue et non au moment de la décision de l'OE. Il est donc possible d'accepter même en séance de nouveaux éléments de preuve. Cette pratique a déjà été appliquée par le CCE dans certains dossiers<sup>694</sup>. Myria considère que si cette précision était ancrée dans la loi, cela ne pourrait qu'accroître la sécurité juridique.

#### 2.2.4. | Un recours de plein contentieux pour les demandeurs d'asile issus de pays sûrs et les demandes d'asile multiples

La loi du 10 avril 2014 a également instauré un recours suspensif de plein contentieux pour les demandeurs d'asile originaires de pays sûrs et pour les demandes d'asile multiples. Cette modification fait suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle<sup>695</sup>, qui a jugé qu'un recours en annulation non suspensif pour les demandeurs d'asile issus de pays sûrs ne constituait pas un recours effectif.

La Cour constitutionnelle a annulé plusieurs dispositions relatives à la procédure de recours prévue pour ce groupe cible. Selon ces dispositions, les demandeurs d'asile originaires de pays sûrs étaient seulement autorisés à introduire un recours en annulation non suspensif auprès du CCE contre une décision de non prise en considération du Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA). Par ailleurs, ils pouvaient, en cas d'extrême urgence, introduire un recours en suspension contre la

décision de rapatriement faisant suite au refus de prendre leur dossier en considération. La Cour a considéré qu'il ne s'agit pas là d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. La directive procédure (et l'interprétation qui en est faite par la CJUE) autorise pour les demandeurs d'asile originaires de pays sûrs une procédure différente et accélérée mais, selon la Cour, les États membres ne peuvent pas pour autant les priver de garanties fondamentales comme le droit à un recours effectif<sup>696</sup>.

Dans un arrêt du 31 janvier 2014<sup>697</sup>, le CCE a étendu les conclusions de la Cour constitutionnelle aux demandes d'asile multiples, en suspendant la non prise en considération de la demande d'asile multiple en cas d'extrême urgence. Le CCE a estimé qu'il était nécessaire de permettre un recours suspensif de plein droit contre ce type de décision, comme la loi le prévoit depuis lors.

Le délai d'introduction du recours pour les demandeurs d'asile originaires de pays sûrs est de 15 jours après la notification de la décision, peu importe s'ils sont détenus ou non en un lieu déterminé.

En cas de demandes d'asile multiples, le législateur fait une distinction selon qu'il s'agit d'une deuxième ou d'une troisième demande (ou plus). Dans le premier cas, c'est le délai normal de 15 jours qui s'applique. Ce délai est réduit à 10 jours si la personne est détenue dans un centre fermé. À partir de la troisième demande, le délai est de cinq jours (qu'il y ait détention ou non).

#### Aperçu des procédures de recours dans le contentieux relatif à l'asile<sup>698</sup>

Plein contentieux	Recours en annulation
Demandes d'asile selon la procédure ordinaire	Demandes d'asile de pays d'origine de l'UE
Demandes d'asile de pays d'origine sûrs	Demandes d'asile de réfugiés déjà reconnus dans un autre État membre de l'UE
Demandes d'asile multiples	Demandes d'asile qui se trouvent encore dans la phase de Dublin (désignation de l'État membre compétent)
	Demandes d'asile refusées pour des raisons techniques (comme absence du choix du lieu de résidence, absence de réaction à des convocations...)

692 Article 39/85, quatrième alinéa.

693 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Chambre, 13 mars 2014, DOC 53 3445/001, p.11.

694 CCE, 3 janvier 2014, n° 116471 ; CCE, 30 juillet 2013, n° 107734 ; CCE, 20 juin 2013, n° 105543.

695 Cour constitutionnelle, Arrêt n° 1/2014 du 16 janvier 2014.

696 *Rapport annuel Migration 2013*, pp. 82-83.

697 CCE, arrêt n° 118156, 31 janvier 2014.

698 Pour un schéma détaillé de toutes les procédures dans le contentieux relatif à l'asile et à la migration, voir : Edem, [www.uclouvain.be/472067.html](http://www.uclouvain.be/472067.html).

Pour l'instant, seul un recours en annulation est possible pour les demandes d'asile qui sont refusées dans la phase de détermination de l'État responsable du traitement de la demande. Ce n'est cependant pas en conformité avec le règlement Dublin III. L'article 27 de ce règlement, qui est directement applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, prévoit en effet que le demandeur d'asile renvoyé vers un autre

Pour l'instant, seul un recours en annulation est possible pour les demandes d'asile qui sont refusées dans la phase Dublin. Ce n'est pas en conformité avec le règlement Dublin III.

État membre pour le traitement de sa demande, a le droit d'introduire un recours effectif contre cette décision de transfert auprès d'une instance judiciaire, sous la forme d'un recours ou d'une révision en fait et en droit. Étant donné que le juge doit aussi juger des faits, un recours en annulation n'est donc pas suffisant.

En outre, le recours en annulation n'a pas d'effet suspensif. Comme ce règlement est directement applicable, ces dispositions entrent en vigueur sans devoir être transposées dans une loi nationale. Mais pour garantir la sécurité juridique, Myria recommande de mettre la loi relative aux étrangers, sur ce point, en conformité avec les termes du règlement et de prévoir un recours de plein contentieux avec effet suspensif.

### 2.2.5. | Recours effectif suite à un refus ou retrait de séjour en vue de rejoindre sa famille

Selon la Commission européenne, les recours contre des refus de visa ou de séjour en matière de regroupement familial doivent respecter le principe du recours effectif<sup>699</sup>. Ceci implique qu'un « contrôle juridictionnel exhaustif doit être disponible quant au fond et à la légalité des décisions » et que « les décisions peuvent être contestées non seulement en droit, mais également compte tenu des faits d'un cas d'espèce »<sup>700</sup>.

Myria considère que le recours actuel en annulation et en suspension au CCE ne remplit pas les conditions du recours effectif tel qu'il est préconisé par la Commission<sup>701</sup>.

En droit belge, les décisions de refus ou de retrait de séjour sur base du regroupement familial ne peuvent faire l'objet

que de recours en suspension et annulation devant le CCE. Les juges doivent annuler les décisions qui seraient illégales « pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir » mais ne peuvent pas substituer leur décision à celle de l'administration comme c'est le cas en matière d'asile<sup>702</sup>. Le contrôle judiciaire est donc limité à la légalité, ce qui va à l'encontre du droit européen qui prévoit que les décisions doivent pouvoir être contestées non seulement en droit, mais également compte tenu des faits de chaque cas<sup>703</sup>.

### 2.2.6. | Arrêt Abdiba : un recours suspensif contre une décision négative de régularisation médicale

La Cour de justice de l'Union européenne a considéré<sup>704</sup> que la directive retour s'applique au refus de séjour pour raisons médicales. Ce refus est en effet un acte administratif par lequel l'administration déclare irrégulier le séjour d'un ressortissant de pays tiers et impose une obligation de retour. Il s'agit donc bien d'une « décision de retour » comme la définit la directive en question<sup>705</sup>. L'application de la directive entraîne également que l'étranger concerné a le droit d'attendre l'issue du recours contre cette décision dans le pays d'accueil. Sinon, il ne s'agirait pas d'un recours effectif au sens de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le préjudice subi au cas où l'expulsion violerait l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme risque en effet d'être grave et irréparable. Il en résulte donc qu'un étranger qui, sur la base de l'article 3 de la Convention, introduit un recours contre le rejet d'une demande de permis de séjour pour raisons médicales ne peut pas être expulsé pendant le traitement de ce recours<sup>706</sup>.

699 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 47, applicable chaque fois que les autorités mettent en œuvre le droit de l'UE.

700 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, point 1, point 7.5.

701 Voir focus plus loin dans ce chapitre.

702 Loi du 15 décembre 1980, art. 39/2, § 2.

703 Voir 5.2.1.1.

704 CJUE, arrêt du 18 décembre 2014, C-562/13.

705 CJUE, arrêt du 18 décembre 2014, C-562/13, § 39.

706 CJUE, arrêt du 18 décembre 2014, C-562/13, § 58.



## FOCUS : LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU

### Introduction

Le droit d'être entendu dans une procédure judiciaire ou administrative est un élément essentiel des droits de la défense. Il ne fait pas seulement partie du droit à un recours effectif, mais constitue aussi un principe général en tant que tel.

**Le droit d'être entendu dans une procédure judiciaire ou administrative est un élément essentiel des droits de la défense.**

Au niveau européen, le droit d'être entendu est ancré dans l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux et

c'est un principe général du droit de l'Union. Comme ils relèvent tous deux de l'intitulé général des 'droits de la défense', les articles 41 (droit à une bonne administration) et 47 (droit à un recours effectif) sont souvent confondus. Ils concernent pourtant deux domaines différents : l'article 41 de la Charte s'inscrit dans un contexte administratif alors que l'article 47 s'applique aux procédures judiciaires. Dans le cadre juridique belge, le droit d'être entendu dans un contexte administratif est un principe de bonne administration, développé par la jurisprudence.

Nous allons examiner successivement le droit d'être entendu dans l'ordre juridique européen et belge, en analysant plus en profondeur les différences entre ces deux ordres juridiques ainsi que la jurisprudence qui s'est développée en 2014, aussi bien au niveau de la Cour de justice de l'Union européenne qu'à celui du Conseil du Contentieux des Étrangers. Nous accorderons une attention particulière au droit d'être entendu quand une décision de retour est prise en application de la directive retour. Cette décision, éventuellement accompagnée d'une interdiction d'entrée, constitue souvent l'aboutissement du parcours d'un migrant. Il est donc toujours possible qu'une violation de ses droits fondamentaux soit en jeu. Pour éviter cela, il est d'autant plus important que l'administration donne une dernière fois à l'étranger la possibilité de se faire entendre sur sa situation.

### 3.1. | Le cadre juridique européen

#### 3.1.1. | Le droit d'être entendu est un droit fondamental

Le droit d'être entendu est l'un des droits qui relèvent du droit à une bonne administration, tel qu'il est défini à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux<sup>707</sup>. Cet article stipule que « toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union ». Il énumère ensuite, de manière non exhaustive, un certain nombre de ces droits, dont « le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ».

L'expression « traitées par les institutions, organes et organismes de l'Union » alimente des interprétations opposées<sup>708</sup>. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, l'article 41 n'est pas applicable à des décisions prises par les États membres, mais le droit d'être entendu est un principe général de l'Union européenne. En exécution du droit communautaire, les États membres doivent donc entendre chaque personne sur toute mesure individuelle qui serait prise à son encontre et qui lui serait préjudiciable. Dans sa jurisprudence, la Cour met ce principe général en lien avec l'article 41 pour en préciser le contenu.

#### 3.1.2. | La portée du droit d'être entendu

Dans la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance, le droit d'être entendu s'est d'abord

<sup>707</sup> Avant même que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne fasse partie du droit européen primaire, le droit d'être entendu avait été reconnu comme un principe général du droit de l'Union européenne. Les principes généraux de droit sont les sources non écrites qui sont reprises par la jurisprudence de la Cour de justice. Il peut s'agir de règles qui sont communes aux régimes juridiques nationaux, qui découlent de certains régimes juridiques nationaux ou qui sont spécifiques à l'UE. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux, la Convention EDH et les traditions constitutionnelles des États membres faisaient partie du droit de l'UE, en tant que principes généraux de droit. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a confirmé la force contraignante de la Charte des droits fondamentaux dans les traités constitutifs.

<sup>708</sup> Il ressort de ses conclusions, aussi bien dans l'arrêt c-383/13 que dans l'arrêt c-166/13, que l'avocat-général Wathelet met l'article 41 en lien avec l'article 51. Même si l'article 41 semble limiter le champ d'application aux institutions de l'UE, lu en combinaison avec l'article 51, il s'appliquerait également aux États membres de l'Union européenne lorsqu'ils mettent en œuvre la réglementation de l'UE.

développé comme un droit de la défense. Les procédures de sanctions administratives prises par la Communauté européenne contre des particuliers, comme les sanctions en droit de la concurrence, ont forgé la doctrine sur ce point<sup>709</sup>. Depuis des années 90, le droit d'être entendu est considéré, selon une jurisprudence constante, dans toute procédure susceptible de causer un grief, comme un principe fondamental du droit communautaire, même s'il n'est pas prescrit par un texte spécifique<sup>710</sup>.

C'est aussi la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance qui détermine la portée exacte du droit d'être entendu. Il ressort de cette jurisprudence que « le droit d'être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts »<sup>711</sup>. Cela implique que l'administration doit prendre connaissance, avec toute l'attention voulue, des observations de l'intéressé en examinant soigneusement et impartialement toutes les données pertinentes et en motivant sa décision sur cette base<sup>712</sup>.

La décision attaquée ne peut être annulée que si les intéressés peuvent démontrer de manière plausible qu'elle aurait été différente s'ils avaient pu réagir aux motifs et aux documents rapportés. La Cour de justice s'efforce ainsi de concilier deux grands principes de base : d'une part, elle veut faire des droits administratifs de la défense des garanties essentielles pour la protection de l'individu; d'autre part, elle cherche à éviter tout formalisme inutile parce qu'elle craint que cela ne favorise l'utilisation abusive de ces droits de procédure<sup>713</sup>.

Le droit d'être entendu n'est cependant pas un droit fondamental absolu, il peut être limité, mais dans le respect du principe de proportionnalité<sup>714</sup>. Les arrêts présentés ci-dessous montrent jusqu'où ces restrictions peuvent aller.

709 Marlies Desomer, *De Belgische asielprocedure en de Europese administratieve rechtsbeginselen van de hoorplicht en het recht op inzage*, TVreemd. 2009, p.16.

710 CJUE, arrêt Pays-Bas E. A. /Commission, C-48/90 et C-66/90, 12 février 1992, § 44.

711 M.M. contre Irlande, 22 novembre 2012, C-277/11, § 87.

712 M.M. contre Irlande, 22 novembre 2012, C-277/11, § 88; arrêt du 21 novembre 1991, Technische Universität München, C 269/90, Jurispr. p. I 5469, § 14.

713 Marlies Desomer, *De Belgische asielprocedure en de Europese administratieve rechtsbeginselen van de hoorplicht en het recht op inzage*, TVreemd. 2009, p.18.

714 Arrêt du 15 juin 2006, Dokter e.a., C-28/05, Jurispr. p. I-5431, point 75.

### 3.1.3. | Le droit d'être entendu en application de la directive retour

Nous analysons ci-dessous trois arrêts de la Cour de justice qui fournissent davantage de précisions sur la portée du droit d'être entendu en application de la directive retour.

Quatre grands principes découlent de la jurisprudence :

- le respect des droits de la défense est un principe fondamental du droit de l'UE et le droit d'être entendu dans toute procédure en fait partie intégrante ;
- la manière dont l'étranger peut exercer ce droit avant qu'une décision de retour soit prise doit être évaluée à la lumière de l'objectif de la directive retour ;
- le droit d'être entendu n'est pas un droit absolu et peut être limité, pour autant que cette restriction satisfasse à l'examen de la proportionnalité ;
- la violation du droit d'être entendu n'entraîne pas automatiquement l'annulation de la décision.

#### La violation du droit d'être entendu n'entraîne pas automatiquement l'annulation de la décision

Dans l'arrêt M. G., N. R.<sup>715</sup>, la CJUE s'est prononcée sur le droit d'être entendu avant la prolongation de l'incarcération d'un étranger, qui est détenu en vue de son éloignement.

Le droit d'être entendu n'est pas prévu dans la directive retour, mais découlait, en l'espèce, des conditions de procédure imposées par le droit national. Dans cette affaire, le juge national – qui avait déjà jugé que le droit d'être entendu n'avait pas été respecté – s'est adressé à la Cour de justice en lui demandant quelles conséquences la violation de ce droit avait sur la validité de la décision attaquée.

La Cour a estimé que le fait que l'intéressé n'ait pas été entendu ne pouvait pas automatiquement entraîner une remise en liberté. Selon elle, cela porterait en effet atteinte à l'effet utile de la directive retour, à savoir l'expulsion d'étrangers en séjour irrégulier sur le territoire. Il incombe donc au juge national de vérifier au cas par cas, à travers les circonstances factuelles et juridiques spécifiques, si la procédure administrative aurait pu connaître une autre issue si l'intéressé avait eu, la possibilité d'exposer sa situation au cours d'une audition.

715 CJUE, M. G., N. R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 10 septembre 2013, C-383/13.

## L'adoption d'une décision de retour n'exige pas nécessairement que l'étranger soit une nouvelle fois entendu

La Cour de justice a décidé<sup>716</sup> que le droit d'être entendu avant que l'administration ne prenne une décision de retour ne peut pas être invoqué pour rouvrir indéfiniment la procédure administrative. La Cour s'efforce ainsi de préserver l'équilibre entre le droit fondamental de l'intéressé à être entendu avant la décision de retour et l'obligation des États membres de lutter contre l'immigration clandestine<sup>717</sup>.

Madame Mukarubega, une ressortissante rwandaise, résidait irrégulièrement en France depuis qu'elle avait reçu en novembre 2012 une décision négative en réponse à sa demande d'asile. Alors qu'elle disposait d'un délai de trente jours pour rentrer volontairement au Rwanda, elle a continué à séjourner en France, sans titre de séjour légal. Lors de son arrestation, environ six mois plus tard, les autorités françaises lui ont remis un ordre de quitter le territoire. Madame Mukarubega a contesté les décisions en argumentant qu'elles violaient les principes de bonne administration parce qu'elle n'avait pas eu la possibilité de transmettre préalablement ses observations<sup>718</sup>.

Bien que la directive retour crée un cadre détaillé sur les garanties de procédure qui doivent être prises en considération au moment de délivrer des décisions de retour et des interdictions d'entrée sur le territoire, elle ne contient aucune disposition sur le droit d'être entendu. La Cour rappelle que le respect des droits de la défense est un principe fondamental du droit européen et que le droit d'être entendu dans toute procédure en fait partie intégrante<sup>719</sup>.

Il s'agissait en l'occurrence d'une mesure prise en application de la directive retour. Dans ce cas, l'État membre doit veiller à ce qu'il soit mis un terme, de manière équitable et transparente, au séjour irrégulier du ressortissant de pays tiers. Il doit garantir à l'intéressé d'être correctement entendu dans le cadre de la procédure relative à sa demande d'asile ou au caractère illégal de son séjour. La Cour a jugé que madame Mukarubega avait pu présenter ses observations, de manière utile et effective, sur le caractère illégitime de son séjour. Elle a pu exposer son point de vue à plusieurs reprises au cours de la procédure d'asile et durant son arrestation, qui a eu

lieu peu avant la deuxième décision de retour. Selon la Cour, l'obligation de l'entendre une nouvelle fois avant l'adoption de la décision de retour allongerait inutilement la procédure administrative sans que cela n'entraîne une amélioration de la protection juridique de l'intéressée<sup>720</sup>.

## La Cour précise les restrictions au droit d'être entendu

La Cour a affirmé<sup>721</sup> que le droit d'être entendu impose aux États membres de permettre à l'intéressé de faire valoir ses observations sur la décision de retour. Cependant, les autorités nationales ne sont pas tenues de divulguer les informations sur la base desquelles elles veulent expulser le ressortissant de pays tiers. La Cour a donc estimé que la décision d'expulsion peut toujours être contestée par des procédures judiciaires et ce pour garantir la protection et le droit à la défense de l'intéressé.

Monsieur Boudjlida, un ressortissant algérien qui avait d'abord pu séjourner en France pour raisons d'études, a perdu son droit au séjour pour n'avoir plus introduit de demande de prolongation. Pendant son séjour irrégulier, il a tenté de s'inscrire comme travailleur indépendant. Dans le cadre de cette demande, la police des frontières a mené une enquête sur la légalité de son séjour. Il s'est rendu volontairement pour cela à un entretien d'une trentaine de minutes. Le même jour, un ordre de quitter le territoire lui a été délivré, lui laissant trente jours pour retourner volontairement dans son pays. Monsieur Boudjlida a contesté la décision en argumentant entre autres que le principe général du droit d'être correctement entendu n'avait pas été respecté au moment où la décision de retour a été prise. Il affirmait qu'au cours de cet entretien de trente minutes, il n'avait pas été en mesure d'évaluer toutes les informations sur lesquelles se basaient les autorités françaises et qu'il n'avait pas eu suffisamment de temps de réflexion pour transmettre ses commentaires ou pour se faire assister par un avocat<sup>722</sup>.

Le droit d'être entendu avant qu'une décision de retour soit prise a pour but de permettre à l'intéressé d'exposer son point de vue sur la légalité de son séjour. Les États membres doivent tenir compte lorsqu'ils apprécient chaque situation particulière de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie de famille, de l'état de santé de l'intéressé et du principe de non-refoulement<sup>723</sup>.

716 CJUE, Sophie Mukarubega contre Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 novembre 2014, c-166/13.

717 CJUE, Sophie Mukarubega contre Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 novembre 2014, c-166/13, point 72.

718 CJUE, Sophie Mukarubega contre Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 novembre 2014, c-166/13.

719 CJUE, Sophie Mukarubega contre Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 novembre 2014, c-166/13, point 42.

720 CJUE, Sophie Mukarubega contre Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 novembre 2014, c-166/13, point 70.

721 CJUE, Boudjlida, 11 décembre 2014, c-249/13.

722 CJUE, Boudjlida, 11 décembre 2014, c-249/13, § 28.

723 CJUE, Boudjlida, 11 décembre 2014, c-249/13, § 47-50.

La Cour se penche ensuite sur la question de savoir si l'intéressé doit disposer d'un temps de réflexion suffisant pour préparer son audition et s'il a le droit de se faire assister par un avocat. Dans l'arrêt *Mukarubega*, elle avait déjà estimé que l'adoption d'une décision de retour est étroitement liée à la constatation du caractère irrégulier du séjour. Par conséquent, le droit d'être entendu n'implique pas que l'autorité nationale compétente, qui prendra simultanément une décision constatant le séjour illégal et une décision de retour, doive nécessairement entendre l'intéressé à propos de la décision de retour. En effet, ce dernier a déjà eu l'occasion de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue sur l'irrégularité de son séjour et sur les raisons qui, conformément au droit national, peuvent justifier que cette instance renonce à l'adoption d'une décision de retour<sup>724</sup>.

En outre, la Cour affirme que les autorités nationales ne doivent pas informer l'intéressé de leur intention de prendre une décision de retour, ni partager avec lui les informations sur lesquelles elles se baseront. Elles ne doivent pas non plus lui donner un délai de réflexion pour transmettre ses observations. Il suffit donc que la personne ait la possibilité de présenter de manière utile et effective ses observations quant à l'irrégularité de son séjour ou à la non délivrance d'une décision de retour. La Cour de justice rappelle qu'il est toujours possible d'introduire un recours contre une décision de retour, de telle sorte que la protection et la défense de l'intéressé par rapport à une éventuelle décision négative sont assurées.

En l'occurrence, la Cour a jugé que monsieur Boudjlida savait qu'il n'avait plus droit à un séjour légal en France après l'expiration de son permis de séjour. La police des frontières lui aurait aussi explicitement communiqué qu'il devrait probablement retourner dans son pays. Monsieur Boudjlida aurait donc été mis au courant des raisons de son audition ainsi que des conséquences possibles.

Quant à la question de savoir si le droit d'être entendu implique le droit à l'assistance d'un avocat, la Cour affirme que le droit à l'aide juridique est prévu dans la directive lorsque l'intéressé fait appel de la décision de retour. La Cour indique que l'intéressé peut toujours demander à ses frais l'assistance d'un avocat quand il est entendu avant que la décision soit prise, à condition que l'exercice de ce droit n'ait pas de répercussions sur le bon fonctionnement de la procédure de retour et ne porte pas atteinte à l'exécution effective de la directive. Les États membres ne sont donc pas obligés de faciliter ce type d'aide dans le cadre de l'aide juridique gratuite.

Enfin, la Cour de justice a jugé que la durée de l'audition (30 minutes dans l'affaire de monsieur Boudjlida) n'avait pas d'influence décisive sur le respect du droit d'être entendu, pour autant que l'intéressé ait eu l'occasion d'être suffisamment entendu sur l'irrégularité de son séjour et sur sa situation personnelle.

### Conclusion : la Cour de justice fait une interprétation stricte du droit d'être entendu

Il ressort de ces trois affaires que la Cour reconnaît le droit d'être entendu, même si la directive retour ne contient pas de dispositions spécifiques à ce sujet. Elle souligne en particulier que la directive ne précise pas à quelles conditions l'intéressé doit être entendu et quelles suites doivent être données en cas de violation de ce droit. Les États membres doivent respecter le droit d'être entendu en application de la législation européenne, donc en tant que principe général du droit de l'UE.

Il découle aussi de la jurisprudence de la Cour que le droit d'être entendu n'est pas un droit absolu et qu'il peut donc faire l'objet de restrictions, pour autant que celles-ci respectent le principe de proportionnalité. Les décisions ci-dessus montrent que ces restrictions peuvent aller loin. La Cour les considère justifiées à la lumière des objectifs de la directive retour, à savoir la lutte contre l'immigration irrégulière.

## 3.2. | Le cadre juridique belge

### 3.2.1. | Un principe de bonne administration

Dans le cadre juridique belge, le droit d'être entendu est un principe de bonne administration. Les principes de bonne administration sont des principes de droit non écrits qui trouvent leur origine dans la jurisprudence. Les pouvoirs publics ont aussi la possibilité d'ancrer ces principes dans un instrument légal.

Trois éléments encadrent l'application du droit d'être entendu comme principe de bonne administration :

1. Il n'existe aucune disposition légale qui impose ce droit<sup>725</sup>. Selon une jurisprudence constante du Conseil

724 CJUE, Boudjlida, 11 décembre 2014, c-249/13, § 54.

725 Conseil d'État, 17 décembre 2010, n° 209.855.

d'État, le droit d'être entendu ne peut être invoqué qu'en l'absence de toute disposition légale en la matière<sup>726</sup>. Le requérant ne peut pas non plus invoquer le droit d'être entendu pour prétendre bénéficier d'une protection juridique plus favorable que celle prescrite dans la loi. Dans le cadre juridique belge relatif à l'asile et à la migration, le droit d'être entendu a un ancrage légal, entre autres pour les demandes de protection internationale. C'est aussi le cas en ce qui concerne la procédure pour les mineurs étrangers non accompagnés : l'AR de 1981 prévoit que le mineur doit être entendu pour pouvoir déterminer la solution durable la plus adéquate.

2. L'autorité publique prend une décision individuelle qui occasionne un préjudice grave pour l'intéressé.
3. La décision est basée sur le comportement personnel de l'intéressé<sup>727</sup>. Cet élément implique que le droit d'être entendu ne peut pas être invoqué si la mesure résulte de l'application automatique de la loi et n'a aucun lien avec le comportement personnel de l'intéressé<sup>728</sup>. Le même principe se retrouve dans une ancienne jurisprudence du CCE : le droit d'être entendu n'est pas applicable à la décision prise en vertu de la loi sur les étrangers (voir ci-dessous).

Ceci suppose que l'intéressé doit être invité à exposer son point de vue, en toute connaissance de cause, avant que la décision ne soit prise. Et qu'il doit non seulement avoir la possibilité de consulter le dossier, mais que les faits doivent lui être communiqués au préalable, en même temps que la décision envisagée et la nature de sa base juridique. L'intéressé doit disposer d'un délai raisonnable pour cela, en tout cas avant l'adoption de la mesure. Cela peut se faire aussi bien par écrit qu'oralement. Les autorités doivent donc entendre l'intéressé et ce dernier doit adopter une attitude coopérative pour fournir les informations pertinentes<sup>729</sup>.

Le droit d'être entendu suppose qu'au moment de prendre la mesure, l'administration tienne compte des éléments invoqués et qu'elle les intègre dans sa motivation. Si elle ne le fait pas, elle viole l'obligation de motivation matérielle et formelle prévue à l'article 62 de la loi relative aux étrangers<sup>730</sup>.

Toutefois, il ne s'agit pas d'un droit absolu. Il est par exemple permis de déroger à l'obligation d'entendre l'intéressé lorsqu'une intervention rapide s'impose ou que l'intéressé n'est pas joignable<sup>731</sup>.

Si le droit d'être entendu est invoqué avec succès et que le juge constate une violation de ce principe de bonne administration, il annulera la décision administrative. Ce processus est plus souple que la sanction au niveau européen, qui impose des conditions supplémentaires (voir plus haut)<sup>732</sup>.

### 3.2.2. | Le droit d'être entendu dans la jurisprudence du CCE

Désormais, le CCE applique le droit d'être entendu, comme principe général du droit de l'UE, aux décisions prises par les autorités belges en exécution de la législation européenne. C'est devenu une jurisprudence constante du CCE<sup>733</sup>.

#### Le droit d'être entendu à propos d'une décision de retour

Dans des arrêts du 5 septembre 2014<sup>734</sup> et du 26 septembre 2014<sup>735</sup>, le CCE suspend en extrême urgence deux ordres de quitter le territoire pour cause de violation du droit d'être entendu. Dans ces deux affaires, les étrangers avaient reçu un ordre de quitter le territoire et avaient été détenus dans un centre fermé en vue d'un rapatriement. Aucun des deux n'a été entendu préalablement à cette décision. Comme l'OE prend sa décision d'éloignement en application de la directive retour, il doit respecter la Charte et doit donc respecter le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'article 41, avant de prendre une décision individuelle préjudiciable à l'étranger. Le CCE admet qu'il s'agit d'un principe général du droit de l'UE que l'OE est tenu de respecter. Conformément à la directive retour, l'OE doit tenir compte de la vie familiale, des droits de l'enfant et de l'état de santé de l'étranger concerné.

Le Conseil souligne que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne,

726 Conseil d'État t 19 février 2009, n° 190.646; Conseil d'État 4 mars 2011, n° 211.812.

727 Conseil d'État 17 février 2011, n° 211.309.

728 S. Janssens et P. Robert, Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration : perspectives belge et européenne, Rev. du droit des étrangers, 2013, 1.174, p.382.

729 OPDEBEEK, I., « Hoorplicht » in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 263-273.

730 S. Janssens et P. Robert, Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration : perspectives belge et européenne, Rev. du droit des étrangers, 2013, 1.174, p.382.

731 Conseil d'État 23 février 1999, n° 78887.

732 S. Janssens et P. Robert, Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration : perspectives belge et européenne, Rev. du droit des étrangers, 2013, 1.174, pp.390-391.

733 CCE, arrêt n° 126158 du 24 juin 2014; CCE, arrêt n° 130247 du 26 septembre 2014; CCE, arrêt n° 128856 du 6 septembre 2014.

734 CCE, arrêt n° 128856 du 6 septembre 2014.

735 CCE, arrêt n° 130247 du 26 septembre 2014.

une violation des droits de la défense, en l'occurrence du droit d'être entendu, ne peut entraîner, en vertu du droit européen, une annulation de la décision que si cette procédure aurait pu connaître une autre issue sans cette irrégularité. Pour constater une telle irrégularité, le Conseil doit vérifier, à partir des circonstances juridiques et des faits spécifiques de la cause, s'il est en présence d'une irrégularité qui porte atteinte au droit d'être entendu à un point tel que la décision prise aurait pu être différente. Pour ce faire, il évalue si, en l'espèce, le requérant invoque des circonstances spécifiques qui, après une enquête individuelle, auraient pu influencer la délivrance d'un ordre de quitter le territoire.

Dans les deux affaires, les étrangers formaient un ménage avec un ressortissant de l'UE qui était à leur charge, mais ils n'ont pas eu l'occasion d'exposer cette situation. Dans ces deux arrêts, le CCE affirme que le droit d'être entendu doit permettre aux étrangers concernés d'exposer leur situation familiale de manière à ce que l'OE puisse en tenir adéquatement compte dans sa décision. En effet, ces éléments étaient de nature à le conduire à modifier sa décision ou à y renoncer. C'est pourquoi le CCE prononce dans les deux cas la suspension de la décision.

### Le droit d'être entendu à propos d'une interdiction d'entrée

Dans un arrêt du 26 novembre 2014<sup>736</sup>, le CCE a annulé une interdiction d'entrée parce que le droit d'être entendu n'avait pas été respecté. Dans cette affaire, un ressortissant ghanéen, qui était en séjour irrégulier, avait reçu un ordre de quitter le territoire. Simultanément, une interdiction d'entrée de deux ans lui était signifiée.

Pour déterminer la durée d'une interdiction d'entrée, il convient de tenir compte des circonstances propres à chaque cas. C'est ce que stipule la loi sur les étrangers, qui met en œuvre la directive retour. Pour matérialiser l'obligation de procéder à une enquête individuelle, l'étranger doit être en mesure de faire connaître son point de vue de manière utile et effective. En effet, la décision de lui imposer une interdiction d'entrée est de nature à nuire à ses intérêts.

Le CCE affirme que, pour constater une violation du droit d'être entendu, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'administration aurait pu parvenir à une autre décision si elle avait eu connaissance d'éléments supplémentaires si le requérant avait été entendu. Il suffit que l'intéressé démontre que certains éléments auraient pu être utiles

pour sa défense et pour l'élaboration de la décision.

En l'occurrence, rien dans le dossier administratif n'indiquait que l'intéressé avait été entendu au sujet de sa vie familiale, alors qu'il n'était pas contesté qu'il a été arrêté au domicile de sa compagne et de ses enfants. Si l'OE avait respecté son obligation de l'entendre, il aurait eu connaissance de ces éléments, affirme le CCE. Selon le dossier administratif, ce n'est qu'au moment de remplir le formulaire d'entrée dans le centre fermé que le requérant a indiqué être cohabitant. S'il avait été entendu, il aurait pu communiquer cette information plus tôt.

### 3.2.3. | Conclusion : la jurisprudence du CCE est désormais conforme à celle de la Cour de justice

Le CCE reconnaît désormais que le droit d'être entendu est applicable, comme principe général du droit de l'UE, lorsque l'administration prend une décision en exécution de la législation européenne. Cela n'a pas toujours été le cas. En 2013, le CCE affirmait encore dans de nombreux arrêts que l'article 41 de la Charte concernait expressément la bonne administration des « *institutions, organes et organismes de l'Union* » et n'était donc pas applicable aux institutions belges. À l'époque, il ne faisait pas encore le lien avec le fait qu'il s'agit d'un principe général du droit de l'UE et que les États membres sont donc tenus de le respecter en exécution du droit européen<sup>737</sup>. Le CCE semble avoir adopté la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne.

Par conséquent, le CCE n'annule la décision contestée que si l'intéressé peut démontrer que, sans une violation du droit d'être entendu, la procédure aurait pu connaître une autre issue. Il ressort de la jurisprudence que, dans de nombreux cas, il n'est pas facile pour la partie requérante de démontrer que l'exposé de circonstances spécifiques lors d'une audition préalable aurait pu modifier la décision contestée<sup>738</sup>.

Avant l'arrêt M.G., N.R. du 10 septembre 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne, on constate dans la jurisprudence du CCE que le droit d'être entendu est interprété selon les principes de bonne administration de la jurisprudence belge. En effet, ce droit ne peut être

<sup>736</sup> CCE, arrêt n° 133847 du 26 novembre 2014.

<sup>737</sup> CCE, n° 106.356 du 4 juillet 2014; CCE, n° 106.875 du 17 juillet 2013; CCE, n° 108.186 du 12 août 2013.

<sup>738</sup> CCE, arrêt n° 129092 du 10 septembre 2014; CCE, arrêt n° 128355 du 28 août 2014; CCE, arrêt n° 128798 du 4 septembre 2014.

invoqué que si deux conditions sont remplies : 1) il s'agit d'une mesure individuelle susceptible de nuire gravement aux intérêts de la personne concernée et 2) la décision est basée sur le comportement personnel de l'intéressé. Dans un arrêt du 2 août 2013<sup>739</sup> entre autres, le CCE a estimé que, comme principe de bonne administration, le droit d'être entendu implique qu'il ne peut être pris de mesure grave fondée sur le comportement personnel de l'étranger et qui est susceptible de nuire gravement à ses intérêts, sans lui avoir donné au préalable l'occasion d'exposer utilement son point de vue.

En l'occurrence, le CCE a affirmé qu'une décision de refus de séjour de plus de trois mois, assortie d'un ordre de quitter le territoire, résulte de l'application de la loi relative aux étrangers et ne se fonde donc pas sur le comportement personnel de l'étranger. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, l'intéressé ne devait donc pas être entendu avant la décision contestée<sup>740</sup>. On retrouve ce même raisonnement dans d'autres arrêts du CCE qui sont antérieurs à l'arrêt M.G./N.R.<sup>741</sup>. Dans bon nombre de ces décisions, le CCE a déclaré que le droit d'être entendu ne s'appliquait pas aux décisions administratives prises dans le cadre de la loi sur les étrangers puisqu'elles ne reposent pas sur le comportement personnel de l'intéressé.

### 3.2.4. | Conclusion

Tant dans l'ordre juridique belge qu'europpéen, le droit d'être entendu trouve son fondement dans la jurisprudence. C'est pourquoi l'interprétation qui lui a été donnée a connu une évolution.

L'arrêt M. G., N. R. de la Cour de justice de l'Union européenne, qui concerne le droit d'être entendu en application de la directive retour, a marqué un tournant dans la jurisprudence du CCE. Auparavant, le CCE, suivant en cela la jurisprudence du Conseil d'État, n'appliquait pas le droit d'être entendu aux décisions de pure mise en œuvre de la loi sur étrangers qui n'étaient pas basées sur le comportement personnel de l'intéressé. Depuis l'arrêt M. G., N. R., suivant désormais le droit européen, le CCE applique le droit d'être entendu à toute décision individuelle préjudiciable à la personne concernée lorsque l'administration belge prend une décision en application

de la législation européenne.

C'est une évolution positive. En effet, les conditions d'application belges du droit d'être entendu sont très rigides et il est souvent difficile pour l'intéressé de les invoquer. Par contre, la jurisprudence européenne est plus stricte sur l'appréciation des conséquences d'une violation du droit d'être entendu. Cette violation n'entraîne pas automatiquement l'annulation de la décision, contrairement à ce qui se passe en droit belge. Pour éviter l'usage abusif des garanties procédurales, la Cour de justice adopte une interprétation rigide sur ce point. En effet, l'intéressé doit démontrer que la décision aurait pu connaître une autre issue s'il avait eu l'occasion d'être entendu. Il incombe au juge national d'évaluer cela à partir des éléments propres à la cause.

À travers cette jurisprudence de la Cour de justice, on repère également une interprétation restreinte du droit d'être entendu : ce n'est pas un droit absolu et des restrictions peuvent être justifiées à la lumière des objectifs poursuivis par la législation européenne. Pour la directive retour, cela signifie concrètement que la Cour permet de limiter les droits fondamentaux des individus concernés afin que la directive puisse avoir un effet utile, à savoir lutter contre l'immigration irrégulière.

L'ordre de quitter le territoire, éventuellement assorti d'une interdiction d'entrée, constitue souvent l'aboutissement du parcours d'un migrant. Il est donc toujours possible qu'une violation de ses droits fondamentaux soit en jeu. Le droit d'être entendu donne à l'intéressé une ultime possibilité de faire connaître à l'administration sa situation et ses griefs avant que celle-ci prenne une décision. C'est pourquoi Myria recommande qu'au moment de prendre un ordre de quitter le territoire ou une interdiction d'entrée, l'OE donne encore l'occasion au migrant d'exposer sa situation. Cela permettrait à l'intéressé de communiquer des informations dont l'OE doit tenir compte, concernant la vie de famille, l'intérêt supérieur de l'enfant (voir check list intérêt de l'enfant), l'état de santé de l'intéressé ou le principe de non-refoulement, avant de prendre une décision de retour.

Dans tous les cas Myria recommande que les autorités garantissent le droit d'être entendu à chaque étranger à qui elles veulent délivrer un ordre de quitter le territoire et qui n'a jamais

**Le droit d'être entendu donne à l'intéressé une ultime possibilité de faire connaître à l'administration sa situation et ses griefs avant que celle-ci prenne une décision.**

introduit de procédure de séjour ou qui dispose de nouveaux éléments depuis la clôture d'une précédente procédure d'asile ou de séjour. Entendre la personne sur sa situation est nécessaire non seulement pour faire

739 CCE, arrêt n° 107938 du 2 août 2013.

740 Conseil d'État 6 mai 2009, n° 193.074; Conseil d'État 23 novembre 2009, n° 198.143; Conseil d'État 30 novembre 2009, n° 198.379.

741 CCE, arrêt n° 107 420 du 26 juillet 2013; CCE, arrêt n° 107 052 du 22 juillet 2013; CCE, arrêt n° 106 987, 19 juillet 2013; CCE, arrêt n° 106427 du 8 juillet 2013; CCE, arrêt n° 105 758, 24 juin 2013; CCE, arrêt n° 105341, 20 juin 2013.

valoir des éléments qui peuvent avoir une influence déterminante sur la décision de retour (comme son état de santé ou sa situation familiale) mais aussi pour permettre de détecter la vulnérabilité éventuelle de la personne, comme par exemple celle des (potentielles) victimes de traite des êtres humains.

A photograph of a cobblestone street. A long, dark shadow is cast across the stones from the upper right towards the lower left. The stones are reddish-brown and arranged in a grid pattern. A metal drainage grate is visible in the upper left corner.

# Chapitre 11

## Différence de traitement : droits économiques et sociaux

Certaines décisions des autorités ou d'acteurs privés ont pour conséquence que des migrants ou des groupes de migrants se trouvent traités différemment - et souvent moins favorablement - que les autres citoyens. En général les migrants se trouvent déjà dans une situation vulnérable, de sorte que ces mesures ont un grand impact sur leurs droits fondamentaux.

Myria constate que les droits fondamentaux sociaux et économiques des migrants sont de plus en plus limités. Ainsi non seulement l'accès à un compte bancaire de base est limité pour certains migrants, mais également l'accès à l'aide sociale pour certains citoyens de l'UE. La redevance pour étrangers qui a été introduite récemment pour une large série de requêtes administratives constitue une barrière financière pour certains migrants. Le focus aborde la problématique croissante des inscriptions et radiations d'office d'étrangers auprès de leur commune.

Nous abordons dans ce chapitre les droits fondamentaux des étrangers, et en particulier leurs droits économiques et sociaux. Il s'agit de situations dans lesquelles des étrangers sont, suite à des décisions prises par les pouvoirs publics ou des acteurs privés, traités d'une manière différente et moins favorable que d'autres citoyens.

Cette année encore, les autorités ont pris une série de mesures, souvent dans le contexte de la crise économique actuelle, qui peuvent avoir un impact sur les droits (sociaux) fondamentaux des étrangers<sup>742</sup>. L'accord de gouvernement fédéral et la note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration mentionnent plusieurs mesures.

Ainsi, la note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration souligne que la lutte contre les abus du système d'aide sociale sera poursuivie. Pour ce faire, les liens avec le département des Affaires sociales seront renforcés. Une collaboration poussée et des échanges d'informations seront mis en place entre tous les départements, en particulier l'Intérieur, la Justice, les Affaires étrangères et les Affaires sociales. Une redevance pour l'introduction d'une demande de séjour a été récemment instaurée pour les étrangers et la mise en place d'un droit d'enregistrement au niveau local est prévu<sup>743</sup>. Par ailleurs, le gouvernement mettra également la priorité sur l'examen des dossiers de citoyens de l'UE qui constituent une charge déraisonnable pour le système de sécurité sociale. Au besoin, leur droit de séjour leur sera retiré<sup>744</sup>. L'accord de gouvernement mentionne aussi une réforme de l'aide juridique, qui risque d'avoir des conséquences pour les justiciables<sup>745</sup>.

Le contexte actuel touche tous les citoyens. Myria demande de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, même en période d'économies, car ils font souvent partie des personnes les plus vulnérables de notre société. Les mesures se traduisent souvent par un nouveau démantèlement des droits sociaux et ont un impact sur leurs droits fondamentaux ainsi que sur leur droit à une existence conforme à la dignité humaine.

742 À titre d'illustration de ces mesures, voir par exemple la décision de mettre fin à l'intervention financière du SPP Intégration sociale en cas de contrat 'article 60' de citoyens de l'UE et de membres de leur famille titulaires d'une annexe 20, 21 ou 35; la décision de mettre fin aux prestations familiales garanties pour les étrangers titulaires d'une attestation d'immatriculation; la décision de ne plus octroyer d'aide financière du CPAS à une personne dont l'ordre de quitter le territoire a été prolongé et qui ne percevait pas d'aide au moment où cet ordre lui a été signifié.

743 Note politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration du 28 novembre 2014, p. 3-4, 19-21.

744 Note politique du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration du 28 novembre 2014, p. 28.

745 Accord du gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 114. Pour plus d'informations à ce sujet, voir : *Chapitre 10. Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux.*

Myria analyse ici plusieurs des thèmes marquants de l'année écoulée, en s'inspirant également des signalements qu'il reçoit dans le cadre de sa mission légale.

## 1. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 1.1. | Évolutions au niveau européen

#### 1.1.1. | Accès aux services bancaires

Si l'ouverture d'un compte en banque reste une mission quasiment impossible pour les personnes en séjour irrégulier, elle semble également de plus en plus difficile pour les personnes qui ont un séjour légal mais temporaire. Les institutions bancaires bloquent de plus en plus souvent les comptes en banque de personnes dont la situation de séjour change. Myria a déjà abordé cette problématique dans son rapport annuel Migration 2011<sup>746</sup> et continue à recevoir régulièrement des signalements à ce sujet. Il mène depuis plusieurs années un travail structurel sur cette thématique.

L'ouverture d'un compte en banque reste une mission quasiment impossible pour les personnes en séjour irrégulier.

Bien que les institutions financières aient une liberté contractuelle, elles sont aussi liées par un certain nombre de dispositions légales, comme la loi contre le blanchiment d'argent mais aussi la législation antidiscrimination et la loi sur les services bancaires de base<sup>747</sup>. La loi contre le blanchiment d'argent<sup>748</sup> définit dans un cadre, les informations qu'un client doit fournir pour s'identifier. Ce cadre est également précisé dans un règlement de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA)<sup>749</sup> et

746 Voir : *Rapport annuel Migration 2011, Chapitre V.B.2.*

747 Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et Loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base.

748 Art. 7 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

749 L'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) est l'instance qui a succédé à la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA). Règlement de la CBFA relatif à la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, approuvé par l'Arrêté royal du 16 mars 2010.

dans une circulaire<sup>750</sup>.

La législation antidiscrimination interdit quant à elle toute distinction directe ou indirecte basée sur la nationalité. La Cour d'appel de Bruxelles a ainsi jugé en 2011<sup>751</sup> qu'il suffit, pour ouvrir un compte en banque, qu'une personne sans droit de séjour légal puisse prouver son identité au moyen d'un passeport et son adresse par différents moyens. Refuser l'accès à un compte en banque alors que la personne peut s'identifier au moyen d'un passeport peut être considéré comme une forme de discrimination basée sur la nationalité.

Myria estime que, quel que soit leur titre de séjour, les personnes qui répondent à cette exigence d'identification doivent avoir accès aux services bancaires en général et au moins à un service bancaire de base. En pratique, on constate pourtant que les banques le leur refusent souvent.

Le Code de droit économique prévoit d'ailleurs que toute institution de crédit doit proposer un service bancaire de base et que tout consommateur a droit à ce service de base, qui ne peut être refusé que pour certaines raisons bien définies<sup>752</sup>.

En mai 2014, la directive européenne 2014/92/UE relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base a été adoptée<sup>753</sup>. Elle oblige tous les États membres à inclure un service bancaire de base<sup>754</sup> dans leur législation. La Belgique possède déjà une loi en ce sens, mais la directive comporte, elle, une clause explicite de non-discrimination qui interdit aux institutions financières toute discrimination fondée sur la nationalité. Elle prévoit également que l'accès au service bancaire de base doit être garanti à tout consommateur résidant *légalement* dans l'UE, y compris les demandeurs d'asile, ceux qui n'ont pas d'adresse fixe ainsi que ceux qui n'ont pas de permis de séjour mais qui, pour *des raisons légales ou pratiques* ne peuvent pas être éloignés<sup>755</sup>. Cela constitue une clarification complémentaire pour certaines catégories de personnes qui rencontrent aujourd'hui des difficultés

à ouvrir un compte en banque et leur donne accès -au moins- à un service bancaire de base. Ce service devrait par exemple être accessible aux demandeurs d'asile titulaires d'une annexe 26 ou 35, aux apatrides dont la procédure est toujours en cours, aux mineurs étrangers non accompagnés...

D'un autre côté, la législation belge n'empêche pas à ce jour les personnes en séjour irrégulier d'avoir accès à des services bancaires si elles répondent aux obligations d'identification. Si, lors de la transposition de la directive, le législateur reprend textuellement la disposition selon laquelle le droit à un service bancaire de base s'applique à « tout consommateur résidant légalement », cela entraînerait un durcissement de la législation belge actuelle. De plus, la directive n'indique pas clairement ce qu'elle entend par « les consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais qui, pour des raisons légales ou pratiques ne peuvent pas être éloignés ».

Myria souligne une fois encore l'importance de disposer d'un compte en banque pour réaliser certaines opérations financières et répondre à certains besoins de base tels que l'ouverture d'un compte pour une garantie locative, percevoir un salaire ou des allocations familiales, qui sont étroitement liés au fait de mener une vie conforme à la dignité humaine. Lors de la transposition de la directive, Myria demande dès lors aux autorités belges de ne pas durcir les conditions d'accès aux services bancaires, de clarifier davantage la législation et de la mettre en conformité avec les droits fondamentaux pour cette catégorie d'étrangers et de veiller à ce que cette réglementation ait un caractère contraignant pour des institutions financières.

### 1.1.2. | Droits fondamentaux des migrants en séjour irrégulier

Le Comité européen des droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendants. Ses décisions ne sont pas contraignantes, mais la Charte sociale européenne sur base de laquelle il donne un avis a, elle, un caractère contraignant. L'avis du Comité est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui peut à partir de là formuler des résolutions contenant des recommandations.

750 Circulaire du 6 avril 2010 relative aux devoirs de vigilance de à l'égard de la clientèle, à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

751 Cour d'appel de Bruxelles, 26 mai 2011, 2008AR/933.

752 Articles VII 57 § 2 et 59 § 2 du Code de droit économique du 28 février 2013 et article 6 § 1 de la loi sur le service bancaire de base.

753 Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base. L'État belge a jusqu'à septembre 2016 pour transposer cette directive.

754 Un compte bancaire de base est un compte à vue qui ne permet d'effectuer qu'un nombre limité d'opérations.

755 Art. 15 et 16 de la directive 2014/92/EU relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

Dans ses décisions du 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>756</sup> et du 2 juillet 2014<sup>757</sup>, le Comité européen des Droits sociaux s'est prononcé sur les droits sociaux des personnes en séjour irrégulier. Le point de vue du Comité des Ministres à ce sujet est attendu à l'automne 2015.

Dans la première affaire, l'organisation « Conférence des Églises européennes » avait déposé plainte auprès du Comité parce que des personnes en séjour irrégulier n'ont, au Pays-Bas, pas droit à l'accueil. Cette organisation considérait que les Pays-Bas manquaient à ses obligations, contenues dans la Charte sociale européenne, de respecter le droit des étrangers en séjour irrégulier de disposer de nourriture, de vêtements et d'un hébergement. Le Comité s'est prononcé dans cette décision sur le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13 § 1). Selon la Charte, seules les personnes en séjour régulier sur le territoire peuvent bénéficier de ce droit<sup>758</sup>. Le Comité a néanmoins considéré qu'en cas d'atteinte à la dignité humaine, il faut évaluer au cas par cas si les droits conférés par la Charte s'appliquent ou non aux personnes en séjour irrégulier. Ainsi, le Comité avait déjà estimé précédemment que les personnes en séjour irrégulier ont droit à l'aide médicale urgente. Il confirme désormais que l'accès à la nourriture, l'eau, un abri et des vêtements est si étroitement liée aux droits fondamentaux et à la dignité humaine que les personnes en séjour irrégulier ne peuvent pas en être privées<sup>759</sup>.

Dans la deuxième affaire, la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) s'était plainte du fait que la législation et la politique du logement aux Pays-Bas ne respectent pas la Charte sociale européenne. Le Comité a jugé que le droit au logement contenu dans l'article 31 § 2 est aussi applicable aux personnes en situation irrégulière. Leur expulsion est contraire à la Charte dans la mesure où elle place ces personnes, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême détresse qui est contraire au respect de la dignité humaine

Les personnes vulnérables, comme celles qui se trouvent en séjour irrégulier, sont le plus lourdement touchées par la crise économique ; elles sont visées par de plus en plus de mesures d'économies. Comme le montrent les signalements reçus ces dernières années par Myria, elles se retrouvent de plus en plus souvent exclues de certaines formes d'aide, comme l'accès aux banques alimentaires, aux tarifs avantageux de gaz et électricité, aux structures d'accueil

d'hiver... Le Comité a estimé que la crise économique ne peut pas avoir pour conséquence de mettre en péril la protection des droits garantis par la Charte<sup>760</sup>.

## 1.2. | Évolutions au niveau belge

### 1.2.1. | Une nouvelle restriction des droits sociaux des étrangers : il faut en analyser les impacts sur les droits fondamentaux

Bon nombre de mesures d'économies prises en temps de crise économique ont des répercussions sur les droits fondamentaux des étrangers, principalement sur leurs droits sociaux. Il s'agit d'un difficile exercice d'équilibre dans lequel les pouvoirs publics doivent tenir compte des différents intérêts en présence dans la société.

Myria recommande de rester vigilant aux droits fondamentaux dans un contexte des restrictions budgétaires. Les mesures d'économies sont souvent prises dans l'idée qu'il faut intensifier la lutte contre les abus du système de sécurité sociale. Elles entraînent parfois aussi un démantèlement des droits sociaux. Or, la lutte contre les abus ne peut pas avoir pour effet de priver des bénéficiaires légitimes de l'accès à ces droits.

Myria rappelle que le droit à une existence conforme à la dignité humaine s'applique à toute personne, quel que soit son statut de séjour, et qu'il est contenu dans plusieurs instruments juridiques nationaux et internationaux. Il est aussi inscrit à l'article 23 de la Constitution belge, avec en outre un effet dit de *standstill* qui implique que le législateur est interdit d'adopter des mesures qui pourraient constituer un recul sensible<sup>761</sup>. Si le législateur prend des mesures restrictives, il doit les étayer par des arguments solides.

Ces dernières années, le gouvernement a, par des lois-programmes<sup>762</sup>, mis en place des mesures qui ont des

756 Comité européen des droits sociaux, *Conférence des Églises européennes c. Pays-Bas*, 1 juillet 2014, n° 90/2013.

757 Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas*, 2 juillet 2014, n° 86/2012.

758 Article 13 § 4 de la Charte sociale européenne.

759 Comité européen des droits sociaux, *Conférence des Églises européennes c. Pays-Bas* 1 juillet 2014, n° 90/2013, 74.

760 Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas*, 2 juillet 2014, n° 86/2012, 128.

761 Cour Const., 27 novembre 2002, n° 169/2002, b.6.6.

762 « Une loi-programme est une loi qui est déposée au Parlement en même temps que le budget et dans laquelle le gouvernement prend des mesures considérées comme nécessaires pour concrétiser sa politique économique, sociale et financière, comme en témoigne le budget. » (trad. libre), J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2003, p. 674.

répercussions sur les droits (sociaux) fondamentaux<sup>763</sup>. Celles-ci ont été adoptées avec une procédure accélérée, une procédure consultative simplifiée auprès du Conseil d'État et en dehors du débat public. Le gouvernement adopte ainsi des mesures sans analyse approfondie de leur impact éventuel sur les droits fondamentaux des personnes concernées.

Par ailleurs, les autorités belges sont parfois rappelées à l'ordre par des instances nationales ou internationales<sup>764</sup>. Myria insiste dès lors sur l'importance de rester vigilant quant à l'adoption de mesures susceptibles d'avoir un impact profond sur les droits fondamentaux et demande qu'elles soient -au préalable- soumises pour avis et pour analyse aux institutions compétentes en matière de droits de l'homme en Belgique, comme la Commission de la protection de la vie privée, le Centre interfédéral pour l'Égalité des chances, les organismes de protection des droits de l'enfant et le Centre fédéral Migration<sup>765</sup>.

Plusieurs évolutions récentes qui touchent aux droits sociaux des étrangers, principalement des ressortissants de l'UE, sont présentées ici.

### 1.2.1.1. | La Cour constitutionnelle annule la limitation de l'aide sociale pour certains citoyens de l'UE

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014<sup>766</sup> est un exemple récent d'une mesure pour laquelle les autorités belges ont été rappelées à l'ordre. Il concerne plusieurs affaires. Nous allons présenter deux points sur lesquels la Cour s'est prononcée : le droit à l'aide sociale et à l'aide médicale urgente pour les citoyens de l'UE.

#### L'accès à l'aide sociale pour les citoyens de l'UE

Une loi-programme de 2012 a exclu les citoyens de l'UE de l'aide sociale et de l'aide médicale urgente durant les

trois premiers mois de leur séjour<sup>767</sup>. Cette exclusion a été étendue au droit à l'intégration sociale dans une loi-programme de 2013<sup>768</sup>.

La Cour constitutionnelle a partiellement annulé ces deux mesures. L'article 57quinquies de la loi organique des CPAS<sup>769</sup> exclut les citoyens de l'UE et les membres de leur famille du droit à l'aide sociale durant les trois premiers mois de leur séjour en Belgique et des « aides d'entretien »<sup>770</sup> pendant toute la période durant laquelle leur droit de séjour est soumis à des conditions (droit de séjour conditionnel). L'État belge avait repris partiellement cette restriction de l'article 24 de la directive libre circulation qui prévoit une égalité de traitement pour les citoyens de l'UE et les membres de leur famille ainsi qu'une disposition qui permet aux États membres d'exclure les citoyens de l'UE du droit à l'aide sociale pendant les trois premiers mois de leur séjour.

Comme le montre l'arrêt, l'État belge voulait éviter, par cette réforme, que la Belgique soit confrontée à un afflux de ressortissants de l'UE qui auraient pu immédiatement bénéficier ici d'une aide sociale, à l'inverse des pays voisins. Il fallait trouver un équilibre entre, d'une part, la libre circulation des personnes et, d'autre part, les intérêts des États membres et plus concrètement la viabilité des régimes sociaux. L'État belge craignait que le niveau de protection défini à l'article 23 de la Constitution ne puisse plus être garanti pour cette raison<sup>771</sup>. La Cour répond sur ce point qu'elle ne s'oppose pas, en principe, à une restriction du droit à l'aide sociale pour certaines catégories de personnes, pour autant que cette différence de traitement soit raisonnablement justifiée<sup>772</sup>.

La Cour affirme néanmoins, en se référant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, qu'une dérogation au principe d'égalité ne peut pas s'appliquer aux travailleurs salariés et indépendants ni aux membres de leur famille et que l'exclusion de cette catégorie de citoyens pendant les trois premiers mois de leur séjour n'est pas compatible avec la directive. Selon la Cour, les citoyens de l'UE qui sont à la recherche d'un emploi peuvent par contre être exclus pendant ces trois premiers mois. La directive européenne prévoit même la possibilité

763 Entre autres le chapitre 3 de la loi-programme du 19 janvier 2012 et le chapitre 1 et 2 de la loi-programme du 28 juin 2013, ou encore la loi-programme du 19 décembre 2014.

764 Voir p. ex. : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Remarques finales sur le quatrième rapport périodique de la Belgique, 23 décembre 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

765 Myria se réfère une nouvelle fois aux recommandations issues du rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme : Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Safeguarding human rights in times of economic crisis, Comm. DH.Issue paper (2013) 2, 4 décembre 2013.

766 Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014.

767 En l'occurrence l'article 12 de la Loi-programme du 19 janvier 2012, qui modifie les articles 57quinquies et 57 § 2 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

768 Art. 21 de la loi-programme du 28 juin 2013 modifiant l'art. 3, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Voir également : *Rapport annuel Migration 2013, Ch.III.3.B. 2.6.*

769 Art. 57 quinquies de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

770 Le terme « aides d'entretien » a été littéralement repris, à tort, du texte de la directive et ne concerne en fait que les bourses d'études et les prêts pour études. Ce concept est inconnu dans le reste du droit social belge.

771 Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014, B33.

772 Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014, B.36.1- B.37.

de les exclure pendant toute la période durant laquelle ils sont à la recherche de travail<sup>773</sup>. Les demandeurs d'emploi peuvent en effet obtenir un droit de séjour à condition de prouver qu'ils recherchent du travail et qu'ils aient une chance réelle d'être engagés.

### Aide médicale urgente pour les citoyens de l'UE

Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle conclut que priver les citoyens de l'UE du droit à l'aide médicale urgente constitue une violation du principe constitutionnel d'égalité de traitement. L'article 57 § 2 de la loi organique des CPAS consacre en effet le droit à l'aide médicale urgente pour les étrangers en séjour irrégulier en Belgique. Or, les citoyens de l'UE et les membres de leur famille en sont exclus durant les trois premiers mois de leur séjour et même, dans certains cas, plus longtemps. Selon la Cour, il s'agit d'une différence de traitement entre ces citoyens et des personnes en séjour irrégulier alors qu'ils se trouvent dans une situation comparable. Certes, la Cour admet que la mesure poursuivait un objectif légitime, à savoir garantir la viabilité du système d'aide sociale, et qu'elle était aussi pertinente, mais l'exclusion n'est pas proportionnée au but poursuivi. Cette exclusion est une mesure trop restrictive, qui va plus loin que ce qui est nécessaire pour préserver le système de protection sociale. Les autorités auraient pu prendre des mesures moins restrictives, par exemple en mettant fin au droit de séjour du citoyen de l'UE s'il ne satisfait plus aux conditions de séjour ou s'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale<sup>774</sup>.

À la suite à cet arrêt, le SPP Intégration sociale (SPP IS) a, dans une circulaire du 5 août 2014, précisé comment mettre cet arrêt en pratique<sup>775</sup>. Notons que le SPP IS a élargi l'interprétation de la Cour relative à l'aide sociale en l'appliquant de manière analogue au droit à l'intégration sociale (revenu d'intégration sociale). En effet, la loi sur le droit à l'intégration sociale exclut explicitement les citoyens de l'UE du bénéfice du revenu d'intégration sociale durant les trois premiers mois de leur séjour<sup>776</sup>. Le SPP IS a estimé qu'il n'y avait pas de raison de penser que le raisonnement de la Cour ne s'appliquait pas aussi

au droit au revenu d'intégration sociale.

En résumé, cela signifie que le SPP IS reprend la classification faite par la Cour entre plusieurs groupes de citoyens de l'UE :

- Les citoyens de l'UE qui, en leur qualité de travailleurs salariés ou indépendants, ont droit à l'aide sociale et au revenu d'intégration sociale s'ils disposent d'un droit de séjour de plus de trois mois, et ce à partir de leur demande d'inscription (annexe 19/19ter)<sup>777</sup>.
- Les personnes économiquement non actives, les étudiants et les membres de leur famille n'ont droit au revenu d'intégration sociale et à l'aide sociale que s'ils disposent d'un droit de séjour de plus de trois mois (carte E ou carte F) et s'ils ont effectivement séjourné plus de trois mois en Belgique (à partir de la délivrance de l'annexe 19/19ter). Ils peuvent néanmoins prétendre à l'aide médicale urgente pendant la période d'exclusion.
- Les demandeurs d'emploi et des membres de leur famille, qui n'ont droit au revenu d'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de leur séjour (carte E ou carte F) et après un séjour effectif de plus de trois mois (à partir de la délivrance de l'annexe 19/19ter). Ils n'ont pas droit à l'aide sociale durant toute la période où ils séjournent en Belgique en cette qualité, mais ils peuvent prétendre à l'aide médicale urgente pendant la période d'exclusion<sup>778</sup>.

Les citoyens de l'UE et les membres de leur famille qui séjournent ici comme touristes et qui n'introduisent pas de demande de séjour n'ont pas droit à l'aide sociale. Au bout de trois mois, ils ne sont plus en séjour régulier et ils n'ont plus droit qu'à l'aide médicale urgente. En pratique, il est souvent difficile pour ces personnes de démontrer qu'elles séjournent depuis au moins trois mois en Belgique étant donné qu'elles ne sont soumises à aucun contrôle frontalier. Pour calculer la période de trois mois, le SPP IS prendra en compte la date de la demande et de l'annexe 19/19ter, sans tenir compte du séjour réel. Même en cas de nouvelle demande, par exemple après une décision de refus, le SPP IS calculera la période de trois mois à partir de cette nouvelle demande et de la nouvelle annexe 19/19ter<sup>779</sup>.

773 Art. 24, 2<sup>ème</sup> alinéa de la directive 2004/38/CE relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Cette exclusion ne s'applique pas si l'aide sociale consiste en une aide financière destinée à faciliter l'accès au marché de l'emploi.

774 Art. 42bis, § 2 de la loi du 15 décembre 1980 (loi sur les étrangers) et Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014, B.52.1-B.55.10.

775 Circulaire du 5 août 2014 relative à l'interprétation de l'article 3, 3<sup>o</sup>, 2<sup>e</sup> tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

776 Art. 3, 3<sup>o</sup> de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale. Cette exclusion a été introduit par la loi-programme du 28 juin 2013.

777 Il s'agit uniquement ici des conditions de séjour et pas d'autres conditions qui ouvrent le droit à l'aide sociale, comme l'état de nécessité.

778 Pour une bonne vision d'ensemble des différentes annexes qui ouvrent le droit à l'aide sociale : voir la note du 13 novembre 2014 de la VVSG : « Recht op OCMW-dienstverlening voor EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg ». Disponible sur : [www.vvsg.be/sociaal-beleid/vreemdelingen](http://www.vvsg.be/sociaal-beleid/vreemdelingen) et aussi [www.medimmigrant.be/?idbericht=36&idmenu=2&lang=fr](http://www.medimmigrant.be/?idbericht=36&idmenu=2&lang=fr).

779 Voir note VVSG du 13 novembre 2014, *Uitsluiting van de EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg van het recht op OCMW-dienstverlening gedurende de eerste 3 maanden van verblijf*, p. 4. Disponible sur : [www.vvsg.be/sociaal-beleid/vreemdelingen](http://www.vvsg.be/sociaal-beleid/vreemdelingen).

### 1.2.1.2. | Charge déraisonnable et exclusion du système d'aide sociale

#### Charge déraisonnable

La note de politique générale Asile et Migration annonce que le gouvernement accordera la priorité à l'examen des dossiers de citoyens de l'UE qui constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. Le cas échéant, il sera procédé au retrait du droit de séjour<sup>780</sup>. Les chiffres révèlent d'ailleurs que le nombre de retraits de titres de séjour de ressortissants de l'UE a fortement augmenté ces dernières années<sup>781</sup>.

L'Europe autorise à conditionner le droit de séjour des citoyens de l'UE et des membres de leur famille au fait de disposer de ressources suffisantes<sup>782</sup> et qu'il puisse leur être retiré si ceux-ci constituent une charge déraisonnable pour le pays d'accueil. Le législateur belge a intégré cette dernière clause dans l'article 42bis de la loi sur les étrangers<sup>783</sup>.

Le contenu exact de ce concept de *charge déraisonnable* n'est pas toujours très clair, ce qui entraîne une insécurité juridique pour le citoyen. En tout cas, l'Europe a fixé des limites dans la manière de l'évaluer. Cette évaluation doit toujours se faire individuellement, à partir de la situation personnelle du citoyen, de la durée de son séjour, du caractère temporaire des difficultés et des aides dont il a déjà bénéficié. Le contrôle effectué par le pays d'accueil

est également limité par l'Europe. Il ne peut pas être systématique et le recours à l'aide sociale ne peut pas automatiquement entraîner une mesure d'éloignement<sup>784</sup>. Lorsqu'elles décident de mettre un terme au séjour de citoyens de l'UE, les administrations doivent tenir compte

entre autres de l'âge des personnes concernées, de leur état de santé, de leur situation économique et familiale et de leur degré d'intégration sociale et culturelle<sup>785</sup>. Myria demande aux autorités belges de faire preuve de toute la prudence nécessaire avant de procéder au retrait de titres de séjour de citoyens de l'UE.

Le SPP IS communique à l'OE certaines données personnelles provenant de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Si une personne fait appel à l'aide du CPAS, cela peut donc avoir des répercussions sur son droit de séjour. Le CPAS est tenu d'informer la personne de ce risque. Il ressort d'informations communiquées par l'OE qu'un ressortissant de l'UE qui perçoit pendant au moins trois mois un revenu d'intégration sociale (ou un équivalent) peut être considéré comme constituant une charge déraisonnable<sup>786</sup>.

#### L'arrêt Dano

L'arrêt Dano<sup>787</sup> de la Cour de justice de l'UE<sup>788</sup> marque une évolution récente à cet égard, même si ses conséquences dans le contexte belge semblent à première vue limitées.

Cette décision concerne une ressortissante roumaine qui séjournait en Allemagne depuis 2010 avec son fils mineur. Elle a sollicité une allocation de base en tant que demandeuse d'emploi. Comme cela lui a été refusé par les autorités allemandes, elle est allée en appel et l'affaire a finalement été soumise à la Cour. La question était de savoir si un État membre peut exclure entièrement ou partiellement des citoyens économiquement non actifs d'un autre État membre de prestations qui sont « à la fois spéciales et à caractère non contributif » alors que ses propres ressortissants, qui se trouvent dans la même situation, peuvent, eux, en bénéficier.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la directive libre circulation prévoit un principe d'égalité de traitement entre les citoyens de l'UE (article 24), mais y autorise aussi certaines dérogations. La Cour rappelle que, selon la directive, l'État membre d'accueil n'est pas tenu d'octroyer un droit à l'aide sociale pendant les trois premiers mois du séjour. Pour des périodes comprises entre trois mois et cinq ans, la directive impose comme condition que les personnes économiquement non actives disposent de ressources suffisantes. La Cour fait remarquer que l'un des objectifs de la directive est d'éviter que les citoyens de l'UE et des membres de leur famille ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil<sup>789</sup>. Aux yeux de la Cour, un État

780 Note politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration du 28 novembre 2014, p. 28.

781 Voir chiffres chapitre 6.2.1.2 migration économique, p. 151.

782 Art. 7 de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

783 Voir aussi chapitre 6.2.1.2 migration économique, p 152-153.

784 Art. 14 de la directive 2004/38.

785 Considérant 23 de la directive 2004/38.

786 Voir : *Instructions Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration*, Retrait du droit de séjour des ressortissants EU en Belgique : évolution de 2008 à 2013, 25 février 2014. Disponible sur : [http://countries.diplomatie.belgium.be/fr/binaries/retrait\\_droit\\_sejour\\_tcm425-243893.pdf](http://countries.diplomatie.belgium.be/fr/binaries/retrait_droit_sejour_tcm425-243893.pdf).

787 CJUE (Gde Chambre), *Elisabeta Dano et Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, 11 novembre 2014, C-333/13.

788 Le droit de séjour et le droit à l'aide sociale des citoyens de l'UE a déjà été évoqué dans de précédents rapports annuels : *Rapport annuel Migration 2010*, p.149 et *Rapport annuel Migration 2012*, p. 100 et 157.

789 Considérant 10 de la directive 2004/38.

L'évaluation de cette charge déraisonnable doit toujours se faire individuellement, à partir de la situation personnelle du citoyen.

membre doit donc avoir la possibilité de refuser l'octroi de prestations sociales aux citoyens économiquement non actifs qui exercent leur droit de libre circulation dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale d'un autre État membre alors qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre à un droit de séjour.

Il convient de procéder à l'examen concret de la situation économique de chaque citoyen, sans tenir compte des prestations sociales demandées. En l'occurrence, la ressortissante roumaine n'était pas à la recherche d'un emploi, et était donc économiquement inactive, et ne disposait pas de ressources suffisantes. Dès lors, elle ne pouvait pas bénéficier d'un droit de séjour aux termes de la directive. D'après la Cour, elle ne relevait pas du champ d'application de la directive et ne pouvait donc pas non plus invoquer le principe de l'égalité de traitement.

Les conséquences de cet arrêt semblent assez limitées pour la Belgique. En Belgique, un citoyen de l'UE économiquement non actif n'obtient un droit de séjour que s'il dispose de ressources suffisantes. En outre, il ne peut prétendre à l'aide du CPAS qu'après trois mois de séjour et après une enquête sociale qui démontre son état de nécessité et son désir de trouver du travail. À cela s'ajoute le fait que l'OE peut procéder au retrait du droit de séjour si le citoyen de l'UE constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. L'obtention d'un revenu d'intégration sociale implique donc un risque pour le droit de séjour<sup>790</sup>.

### 1.2.2. | *Mediprima*

En 2014, la première phase du système informatique Mediprima, qui vise à centraliser et à gérer les décisions de CPAS de prise en charge d'interventions médicales est entrée en vigueur. Il s'appliquera entre autres aux étrangers en séjour irrégulier, aux demandeurs de régularisation pour raisons médicales (9ter) et aux demandeurs d'asile qui bénéficient d'une aide financière ou qui se trouvent dans une initiative locale d'accueil. Ce système a pour but d'une part, de simplifier et d'accélérer le traitement des décisions et d'autre part, d'avoir un meilleur contrôle sur celles-ci.

Depuis octobre 2013, les CPAS encodent leurs décisions dans ce système informatique dès que le bénéficiaire est

informé de la décision finale quant à sa demande d'aide, après une enquête sociale. Plusieurs services ont accès à ces décisions, comme les hôpitaux, les médecins et d'autres soignants. Depuis juin 2014, la Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) peut y régler les factures électroniques des soignants, dont le paiement était auparavant effectué par les CPAS<sup>791</sup>.

Le CPAS peut prendre deux types de décisions :

1. une *décision de principe* : le CPAS reconnaît sa compétence et indique que l'intéressé est en état de besoin, sans définir une forme d'aide médicale spécifique ou prendre un engagement de paiement ;
2. une *garantie de prise en charge* : le CPAS décide d'une ou de plusieurs formes d'aide médicale. En consultant la décision, le soignant pourra obtenir un engagement de paiement. En cas d'urgence médicale, il est encore possible de demander ultérieurement au CPAS de prendre une décision de traitement médical à effet rétroactif (max. 45 jours)<sup>792</sup>.

L'introduction du système Mediprima se fait en plusieurs phases. Les hôpitaux l'utilisent depuis juin 2014 pour leur facturation électronique. Dans une seconde phase, il est prévu que d'autres professionnels de la santé, comme des médecins généralistes, le personnel infirmier et des pharmaciens, puissent y avoir accès<sup>793</sup>.

### 1.2.3. | Redevance pour les demandes de séjour des étrangers

#### Le cadre légal

L'étranger qui souhaite introduire une demande de séjour devra désormais s'acquitter d'une redevance. Dans son accord d'octobre 2014 et dans la note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, le gouvernement fédéral a fait connaître son intention d'instaurer une « taxe de séjour pour étrangers » ainsi qu'un « droit de rôle » pour tout dossier de demande de

<sup>790</sup> Kruispunt Migratie-Integratie, *Hof van Justitie arrest Dano over sociale bijstand van EU-burger die verblijfsvoorwaarden niet vervult*, 19 décembre 2014, disponible sur : <http://bit.ly/1J3GNT8>. Voir aussi la question parlementaire 04.01.-02 posée dans la Commission Affaires intérieures du 10 décembre 2014.

<sup>791</sup> Au bout du compte, c'est toujours le SPP Intégration sociale qui intervient dans les frais. Les circulaires du SPP Intégration sociale ainsi que le Manuel Mediprima sont disponibles sur : [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mediprima\\_manuel\\_fr\\_-\\_v220313.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mediprima_manuel_fr_-_v220313.pdf).

<sup>792</sup> Plus d'informations et des documents types sont disponible sur : [www.kruispuntmi.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/sociaal-onderzoek/mediprima](http://www.kruispuntmi.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/sociaal-onderzoek/mediprima).

<sup>793</sup> D'autres informations utiles sont disponible sur : [www.medimmigrant.be/?idbericht=268&idmenu=3&state=0&lang=fr](http://www.medimmigrant.be/?idbericht=268&idmenu=3&state=0&lang=fr).

séjour traité par l'OE<sup>794,795</sup>. Depuis lors, la loi-programme du 19 décembre 2014, approuvée par la Chambre, a ajouté un nouvel article à la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers<sup>796</sup>, qui instaure une « redevance »<sup>797</sup> couvrant les frais administratifs occasionnés par le traitement d'une demande de séjour. Le gouvernement justifie l'instauration de cette mesure par le nombre croissant de demandes et la charge de travail de plus en plus grande qui en résulte pour l'OE. Il évoque aussi l'augmentation du nombre de « nouveaux Belges » qui introduisent une demande de regroupement familial et la hausse sensible des coûts que cela entraîne<sup>798</sup>.

Les montants ont été fixés par un arrêté royal du 16 février 2015<sup>799</sup>. Le montant de la redevance s'élève à 215 euros, 160 euros ou 60 euros, selon le type de la demande et la catégorie à laquelle appartient le demandeur. La loi et l'AR prévoient des exonérations et des réductions pour certaines catégories de personnes, conformément à la réglementation européenne et internationale et à divers jugements d'instances judiciaires internationales<sup>800</sup>. Une demande de regroupement familial ou de séjour en qualité d'étudiant revient par exemple à 160 euros, les résidents de longue durée paient eux 60 euros. Les étrangers de moins de 18 ans sont dispensés de la redevance, de même que ceux qui introduisent une demande d'autorisation de séjour basée sur l'article 9<sup>ter</sup> et les citoyens de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation<sup>801</sup>.

La redevance doit être acquittée, que la demande soit introduite auprès d'un poste diplomatique ou consulaire ou bien directement en Belgique. Le montant doit être versé sur le compte de l'OE. Si le demandeur ne paie pas la redevance, la demande de séjour est déclarée irrecevable par la commune compétente, l'OE ou le poste diplomatique ou consulaire. Si la demande est rejetée, ni la redevance, ni les frais de visa ne sont remboursés.

### Une première analyse

Dans son avis sur la loi-programme, le Conseil d'État affirme tout d'abord que l'instauration d'une « taxe couvrant les frais administratifs » pour une demande de séjour est un élément tout à fait nouveau qui mériterait un examen plus approfondi quant à sa compatibilité avec le droit constitutionnel, européen et international<sup>802</sup>. Il ajoute que la dispense accordée à certaines catégories d'étrangers (en vertu de réglementation européenne et internationale) crée une différence de traitement en fonction du statut de séjour de ces personnes, au regard du principe constitutionnel d'égalité. Le Conseil d'État a pointé qu'il y aurait lieu de vérifier de manière approfondie si, parmi les catégories d'étrangers qui ne sont pas dispensés, il n'y en a pas certaines dont le statut est suffisamment « comparable » à celui des catégories qui, elles, bénéficient d'une dispense<sup>803</sup>.

Le Conseil d'État s'est aussi référé à un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>804</sup> concernant les *leges*<sup>805</sup> néerlandais. La Cour a jugé à cette occasion que le paiement préalable d'une redevance pour une demande de séjour dans le cadre d'un regroupement familial était contraire au droit à la protection de la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi qu'au droit à un recours effectif (article 13). Elle a également examiné si l'obtention d'un permis de séjour était disponible en pratique et elle en a conclu que le montant de la redevance était disproportionné par rapport aux revenus réels de la famille en question. Le demandeur ne pouvait pas non plus obtenir de dispense. Cette redevance constitue dès lors un obstacle financier alors que son paiement est une condition préalable pour que la demande de regroupement familial puisse être

794 Accord de gouvernement fédéral, point 7.2, p. 156. L'accord de gouvernement parle des concepts de « rétribution » et de « droit de rôle » tandis que, dans la loi-programme, il est question d'une « redevance ». Dans ce rapport, nous parlons de redevance au niveau fédéral et d'un droit local d'enregistrement au niveau communal.

795 Pour plus d'informations sur les projets de la ville d'Anvers d'instaurer une rétribution pour étrangers et la décision du gouverneur de la province, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chapitre VA.2.1, p. 207.

796 Art. 1/1 du chapitre 1bis intitulé « Redevance couvrant les frais administratifs » de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

797 Le texte français de l'avant-projet parle aussi d'une « taxe couvrant les frais administratifs ». Comme le fait observer le Conseil d'État dans son avis sur la loi-programme, il est important de savoir si, en français, il est question d'une 'taxe' (dont la fixation relève de la compétence exclusive du législateur et qui ne serait donc pas constitutionnelle) ou d'une « redevance ».

798 Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, pp. 81 et 83. Toutefois, les chiffres de ces dernières années montrent une baisse marquée du nombre de demandes de regroupement familial. Cette forte baisse a commencé en 2010 et s'est stabilisée, avec une légère augmentation en 2014. La baisse est probablement le résultat de la nouvelle loi sur le regroupement familial. À ce sujet, voir : *Ch.5.5.1*.

799 Arrêté royal du 16 février 2015 modifiant l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

800 CJUE, *Commission c. Pays-Bas*, 26 avril 2012, C-508/10.

801 Pour un aperçu de la question, voir : OE, Communiqué de l'OE du 27 février 2015 disponible sur : [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La\\_redevance.aspx](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La_redevance.aspx) et Kruispunt M-I : <http://bit.ly/1GA4IMo>.

802 Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, pp. 210-211.

803 Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, pp. 211-212 et Avis 57.000/4 du 4 février 2015 du Conseil d'État, section législation, paru au Moniteur belge du 20 février 2015, 13860.

804 Cour eur. D.H., *G.R. contre Pays-Bas*, 10 janvier 2012, n° 22251/07.

805 C'est le nom donné aux redevances administratives en vigueur aux Pays-Bas.

traitée<sup>806</sup>. Par ailleurs, le Conseil d'État s'est référé à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE selon laquelle le montant d'une redevance doit rester proportionné<sup>807</sup>. Dans son avis, il s'est aussi demandé comment on pourrait s'assurer du respect de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la proportionnalité du montant de la redevance si celle-ci venait s'ajouter à un droit local d'enregistrement.

Cette redevance et les projets de droit local d'enregistrement suscitent encore de nombreuses interrogations pour Myria, qui fait tout d'abord observer que la liste des catégories de personnes dispensées ne comprend pas un certain nombre d'étrangers, comme les apatrides qui introduisent une demande de séjour, les victimes de la traite des êtres humains dans une procédure « stop »<sup>808</sup>...

On peut également déduire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il faut tenir compte, quand on instaure une redevance, de sa proportionnalité par rapport aux revenus du demandeur. Si le montant est disproportionné, la personne doit pouvoir bénéficier d'une

dispense afin d'avoir effectivement accès à la procédure de regroupement familial. Myria constate que ni la loi, ni l'AR ne prévoient la possibilité d'une dispense, ou du moins d'une réduction de la redevance, pour des personnes ou des familles qui n'ont pas suffisamment de moyens financiers pour la payer, comme c'était le cas aux Pays-Bas. Cela

Cela peut poser problème si le paiement de cette redevance est une condition de recevabilité pour la demande de regroupement familial.

peut poser problème si le paiement de cette redevance est une condition de recevabilité pour la demande de regroupement familial. Qu'advient-il par exemple de personnes qui dépendent de l'aide sociale ou d'un revenu de remplacement ? On peut se demander si, en l'absence d'une dispense possible, la Cour européenne des droits de l'homme jugera la mesure conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

La note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration envisage aussi l'instauration d'un « droit d'enregistrement local », pour autant que la réglementation

de l'UE et la CEDH le permettent, et moyennant un amendement à la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers. Un montant maximum sera prévu. Myria se demande à cet égard, comme le Conseil d'État l'a fait remarquer à juste titre, dans quelle mesure on peut encore parler d'une redevance raisonnable et proportionnée si, à l'avenir, les communes perçoivent elles aussi un droit d'enregistrement local.

En plus d'une redevance et d'un droit d'enregistrement local, l'étranger doit encore s'acquitter de toute une série d'autres frais, comme les taxes consulaires (les frais de traitement pour une demande de visa D -Regroupement familial auprès d'un poste diplomatique s'élèvent par exemple à 180 euros), le coût des services que certaines ambassades sous-traitent à des sociétés privées, les frais bancaires et de transaction occasionnés par des paiements depuis l'étranger, le coût de la légalisation de documents, les taxes communales, le droit de rôle en cas de procédure devant le Conseil du Contentieux des Étrangers, etc.

Tableau 18. Le coût total possible<sup>809</sup>

La demande de visa- coûts liés au traitement du dossier (handling fee)	180 euros
La demande de visa coûts liés au service (service fee)	De 20 à 25 euros
La redevance	215 euros/160 euros/ 60 euros
La traduction certifiée de documents	30 euros-60 euros par page
La légalisation des documents/ l'apostille	20 euros
Les test ADN (pour établir le lien de parenté)	Environ 200 euros par échantillon de sang x2 (parent et enfant)
La délivrance du titre de séjour <sup>810</sup>	17,70 euros
Les taxes communales	De 5 à 15 euros (en fonction de la commune)

Par ailleurs, ni la loi, ni l'AR ne clarifient certaines situations. Que se passe-t-il si le demandeur est, contre son gré, rayé d'office et qu'il doit se réinscrire ou s'il doit invoquer son droit de retour ? Doit-il payer une redevance s'il change de statut, comme par exemple pour une personne qui, après sa demande de séjour, introduit une demande d'asile et obtient une protection : peut-elle dans ce cas se faire rembourser ? Myria propose d'insérer une clause dans cette nouvelle loi qui prévoirait une exemption pour ces situations particulières ou qui

806 H. VERSCHUERE, Het Antwerpse retributiereglement voor « nieuwkomers van vreemde origine » : een juridische analyse vanuit het migratierecht, publié dans Tijdschrift voor vreemdelingenrecht 2013, n° 2.

807 CJUE, *Commission européenne contre Royaume des Pays-Bas*, 26 avril 2012, C-508/10 et Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, p. 211.

808 On entend par là les victimes de la traite des êtres humains dont la plainte a été rejetée par le parquet mais qui sont en séjour régulier depuis au moins 2 ans et qui introduisent une demande de régularisation humanitaire sur base de l'article 9 bis.

809 [http://diplomatie.belgium.be/fr/Services/Legalisation\\_de\\_documents/faq/](http://diplomatie.belgium.be/fr/Services/Legalisation_de_documents/faq/) et le code consulaire du 21 décembre 2013.

810 Art. 6 § 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour.

permettrait de prendre en considération la vulnérabilité particulière d'un demandeur.

Myria souligne également qu'il faudra toujours vérifier la conformité de cette mesure avec le principe constitutionnel d'égalité de traitement et l'article 191 de la Constitution, concernant la discrimination directe fondée sur la nationalité. En effet, cette mesure ne touche que des personnes qui n'ont pas la nationalité belge.

Enfin, Myria se demande si le montant élevé de ces redevances favorisera la qualité du service fourni et si ces revenus seront investis pour accélérer et optimiser le traitement des demandes de séjour.

#### 1.2.4. | Les étrangers peuvent faire du volontariat

La loi du 22 mai 2014<sup>811</sup> a réformé en profondeur le volontariat et l'a rendu accessible, depuis le 28 juin 2014, à tous les étrangers titulaires d'un titre de séjour en Belgique. Les étrangers qui ont droit à l'aide matérielle sous forme d'un accueil peuvent également travailler comme volontaire, à l'exception des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier hébergées en centre d'accueil<sup>812</sup>. Ces règles seront encore précisées dans un Arrêté royal.

La loi relative aux droits des volontaires et d'autres réglementations concernant le volontariat s'appliquent également à ces volontaires, qui doivent donc aussi remplir ces conditions<sup>813</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le volontariat, en 2006, les étrangers qui souhaitaient travailler bénévolement devaient disposer d'un permis de travail ou bénéficier d'une dispense. Mais à cause des lacunes dans la législation, rares étaient ceux qui pouvaient le faire. En effet, les permis de travail A et C ne pouvaient être demandés que pour un travail salarié et le permis de travail B ne pouvait être obtenu que sur présentation d'un contrat de travail conclu au préalable. La nouvelle loi permet de dissocier le volontariat du droit du travail.

Les volontaires peuvent percevoir une indemnité pour leur activité, en plus de l'aide sociale. Les demandeurs d'asile hébergés dans une structure d'accueil peuvent aussi cumuler cette indemnité avec l'allocation journalière que leur octroie le centre d'accueil, à condition d'en informer Fedasil au préalable. Dans certains cas, Fedasil peut interdire ou limiter l'activité volontaire ou le cumul avec l'allocation journalière, par exemple s'il estime que cette activité n'est pas du volontariat<sup>814</sup> ou s'il soupçonne des abus.

Par ailleurs, la nouvelle législation ne confère aucune responsabilité spécifique aux organisations en ce qui concerne le contrôle des documents de séjour de leurs volontaires. Elle donne l'occasion aux étrangers de s'intégrer dans les structures de la société grâce à une activité bénévole et sociale.



## FOCUS ; LA PROBLÉMATIQUE DES INSCRIPTIONS ET LA RADIATION D'OFFICE

Myria reçoit de plus en plus de signalement de personnes dont l'inscription a été refusée ou qui ont été radiées d'office. Les chiffres du ministère de l'Intérieur confirment cette forte hausse des radiations d'office : de 21.314 en 2010 à 51.417 en 2013<sup>815</sup>.

Compte tenu de cette évolution et des lourdes conséquences qu'entraînent ces radiations pour les personnes concernées, Myria a décidé de se pencher sur cette question. Nous tenterons ici de dresser un tableau général de la réglementation en matière d'inscriptions<sup>816</sup> et de radiations d'office. Nous pointerons également un certain nombre de problèmes et nous formulerons plusieurs recommandations.

811 Loi du 22 mai 2014 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de rendre le volontariat accessible aux étrangers, Publication MB : 18 juin 2014.

812 Art. 2 de la loi du 22 mai 2014 : 2° les bénéficiaires de l'accueil au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, à l'exception de ceux visés à l'article 60 de la même loi.

813 Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

814 « Si l'activité, par sa nature, sa durée et sa fréquence ou en raison du cadre dans lequel elle s'inscrit, ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité habituellement exercée par des volontaires dans la vie associative ».

815 Sources chiffres: DGSIE ; voir aussi : Question écrite au Sénat (2010) pour les années 2007-2009 : [www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=4&NR=6853&LANG=nl](http://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=4&NR=6853&LANG=nl).

816 Pour un guide pratique des inscriptions, voir : Caritas International, *Parole à l'exil*, juin-décembre 2010, p.4. Disponible sur : [www.caritas-int.be](http://www.caritas-int.be).

## 2.1. | Les registres de la population

Toutes les communes belges ont l'obligation de tenir à jour des registres de la population : le registre de la population proprement dit et le registre des étrangers. Les Belges et les étrangers qui ont un droit de séjour de plus de trois mois en Belgique sont inscrits dans ces registres, par la commune où ils ont leur résidence principale. Par ailleurs, les communes tiennent également un registre d'attente<sup>817</sup>, qui est réservé à l'inscription de certaines catégories d'étrangers<sup>818</sup>. La tenue des registres de la population relève de la compétence du collège des bourgmestre et échevins<sup>819</sup>. Le SPF Intérieur gère pour sa part le Registre national. Les autorités belges ont tout intérêt à ce que le plus grand nombre de personnes soient inscrites dans les registres de la population afin d'avoir une vue exacte et actualisée de l'ensemble de la population du pays.

Notons que les réglementations sur la tenue des registres de population sont très nombreuses<sup>820</sup>.

## 2.2. | L'inscription à la commune

Pour s'inscrire dans le registre de la population d'une commune, il faut démontrer qu'on y a sa résidence principale. Qu'est-ce qu'une *résidence principale*<sup>821</sup>? C'est une notion qui est fondée sur une situation de fait : la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année. Divers éléments permettent de faire ce constat, comme le lieu que rejoint la personne après ses occupations professionnelles, le lieu où les enfants sont scolarisés, le lieu de travail, la consommation d'énergie et les frais de téléphone<sup>822</sup>... Une personne peut avoir plusieurs lieux de résidence, mais une seule résidence principale officielle.

817 Article 1 § 1 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

818 À savoir les étrangers dont la procédure d'asile est en cours et les citoyens de l'UE en cas de demande d'inscription, dans l'attente d'un contrôle domiciliaire et d'une décision.

819 Article 4 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la tenue des registres de population et du registre des étrangers et article 164 de la Constitution.

820 Site SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population : [www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation).

821 On parle aussi plus familièrement de « domicile ».

822 Article 16 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992. Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État a également élaboré une définition du concept de « résidence principale ».

Les *Instructions générales* du SPF Intérieur décrivent de manière précise comment doit se faire l'enquête pour déterminer la résidence principale<sup>823</sup>. Ce document définit plusieurs notions et contient des directives et des formulaires types pour les autorités locales.

## 2.3. | Le contrôle de résidence

La détermination de la résidence principale relève de la compétence du pouvoir local. En principe, la commune fixe dans un règlement les modalités de ce contrôle et peut charger la police locale de l'effectuer<sup>824</sup>. Après avoir fait une enquête, l'inspecteur de quartier remet un avis et la commune prend ensuite une décision. En pratique, c'est souvent l'inspecteur de quartier qui, à la demande du service de la population, réalise le contrôle et qui prend la décision finale. La police en arrive ainsi à prendre une décision administrative, ce qui n'était pas l'intention du législateur. Souvent, les instructions de la commune sont données de manière orale. Les règles diffèrent d'une commune à l'autre et parfois même, dans une même commune, d'un inspecteur de quartier à l'autre<sup>825</sup>.

Beaucoup de communes ne disposent pas d'un règlement de ce contrôle ou n'ont qu'un règlement obsolète.

En principe, l'enquête doit se faire dans les huit jours ouvrables après la déclaration faite par le citoyen<sup>826</sup>, elle doit être approfondie et elle exige parfois plusieurs visites au domicile. Si elle ne fournit pas suffisamment d'éléments, il faut effectuer une enquête complémentaire et la personne doit éventuellement être interrogée pour pouvoir apporter des éléments de preuve. Nous constatons que dans la pratique, il est fréquent de conclure déjà à l'absence de la personne dès un premier contrôle de résidence.

En cas d'avis positif, on peut procéder à l'inscription, dans un délai qui varie d'une commune à l'autre. Si l'avis est négatif, la commune doit communiquer à l'intéressé une décision motivée de non-inscription<sup>827</sup>. L'inscription ne peut pas être refusée pour des raisons de sécurité, de

823 Instructions générales du 1<sup>er</sup> juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population.

824 Art. 10 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

825 Comité P, Enquête de contrôle « Domiciliations », *Image globale de la manière dont les zones de police locale exécutent le contrôle du domicile*, dossier n° 62605. Disponible sur : [www.comitep.be](http://www.comitep.be).

826 Article 7 § 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

827 Article 7 § 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

santé, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire<sup>828</sup>. Le refus d'un tiers (par exemple le propriétaire de la maison) n'est pas non plus une raison valable.

Myria a reçu en 2013 plusieurs signalements de personnes dont l'inscription a été refusée par la commune. C'est souvent le cas pour des personnes qui s'établissent dans des taudis, des logements insalubres ou jugés trop exigus pour le nombre d'occupants. Les communes ont parfois comme politique de refuser systématiquement d'inscrire des personnes qui occupent un logement insalubre<sup>829</sup>. Il y a souvent ici contradiction entre la réglementation fédérale relative à l'inscription qui oblige les autorités locales à procéder à l'inscription et la réglementation régionale sur l'aménagement du territoire et la politique de logement. Pourtant, la loi prévoit que la commune doit inscrire provisoirement une personne, pour une période de trois ans maximum, même s'il s'avère que sa résidence principale se trouve dans un bâtiment qui ne peut pas être habité pour des raisons de sécurité, de santé, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Un problème supplémentaire est le fait que beaucoup de décisions de non-inscription ne sont pas notifiées officiellement aux intéressés, mais simplement communiquées oralement.

Selon la réglementation fédérale, la commune ne peut donc pas refuser l'inscription s'il apparaît que la personne concernée a fait de l'adresse en question son domicile principal, même si l'habitation est inadaptée. Elle peut cependant informer activement les habitants des risques que cela comporte. La commune ou le propriétaire peut ensuite mettre un terme à la situation dans les trois mois, au moyen de la procédure administrative ou judiciaire appropriée, par exemple par voie d'expulsion ou par l'exécution d'une déclaration d'insalubrité<sup>830</sup>.

Il est possible pour un nombre restreint de catégories de personnes d'obtenir une adresse de référence auprès d'une personne physique ou morale. C'est le cas entre autres pour les communautés itinérantes, les sans-abri, les personnes qui doivent se rendre à l'étranger pour moins d'un an pour des raisons d'études ou d'affaires... Cela ne peut se faire qu'avec l'autorisation explicite de la personne dont l'adresse servira de référence. Les personnes qui ont une habitation mobile peuvent être inscrites à l'endroit où elles séjournent au moins six mois par an ou peuvent demander une adresse de référence auprès de certaines

asbl<sup>831</sup>. Les sans-abri qui, faute de moyens suffisants, n'ont pas ou plus de lieu de résidence peuvent, sous certaines conditions, demander une adresse de référence à un CPAS ou à une personne physique<sup>832</sup>.

Le Comité P<sup>833</sup> a récemment mené une enquête sur la manière dont les zones de police effectuent les contrôles de résidence à la demande des services communaux ; il y a consacré un rapport en 2014<sup>834</sup>. On apprend ainsi que plus de 500.000 contrôles sont réalisés chaque année auprès de personnes qui ont déménagé ou qui viennent vivre en Belgique. Ils recouvrent une mosaïque de pratiques différentes. Chaque commune à ses propres habitudes et certaines obligations légales sont ignorées. Selon la loi, ce sont les communes qui sont compétentes pour réaliser les contrôles de résidence, mais en réalité il n'y en a que deux qui ne les confient pas à la police locale. L'échange de documents entre la commune et la police, qui est rarement informatisé, fait perdre beaucoup de temps : un mois en moyenne au lieu des huit jours prévus. La police ne sait souvent pas très bien comment organiser ces contrôles et n'a pas de directives générales. Les pratiques illégales sont monnaie courante et il est fréquent que ce soit l'agent de quartier, et non la commune, qui décide s'il faut ou non inscrire la personne<sup>835</sup>. Le Comité P a formulé un certain nombre de recommandations sur lesquelles nous reviendrons.

Dans une circulaire de 2013<sup>836</sup>, le ministre de l'Intérieur a demandé aux communes de s'atteler à la réalisation d'un règlement. Il a aussi attiré leur attention sur certains points relatifs au contrôle du lieu de résidence réelle et il a donné plusieurs lignes directrices.

828 Article 16 § 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

829 S'il s'avère qu'un logement présente de graves défauts ou ne peut pas être habité, les communes peuvent lancer une procédure de déclaration d'insalubrité ou d'inhabitabilité. Le bourgmestre est compétent pour déclarer un logement insalubre en vertu de la loi communale et du Code du logement régional d'application.

830 Circulaire du 15 mars 2006 relative à l'inscription provisoire dans les registres de la population.

831 Il s'agit d'asbl dont l'objectif statutaire est de défendre les intérêts des communautés itinérantes.

832 La notion de « ressources insuffisantes » fait l'objet de discussions. Ainsi, une famille qui, en raison de certaines circonstances, ne trouve pas de logement mais qui dispose tout de même de ressources 'suffisantes' ne peut pas répondre aux conditions pour obtenir une adresse de référence au CPAS et se retrouvera donc de fait privée d'inscription.

833 Le Comité P est un organe externe de contrôle de la police.

834 Comité P, Enquête de contrôle « Domiciliations », *Image globale de la manière dont les zones de police locale exécutent le contrôle du domicile*, dossier n° 62605.

835 Article De Tijd, 'Chaos heerst bij half miljoen wooncontroles', 27 novembre 2014.

836 Circulaire du 30 août 2013 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judiciaire de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile.

## 2.4. | La radiation d'office

Myria reçoit régulièrement des questions de personnes qui ont été radiées d'office. Un habitant est radié d'office des registres de la population lorsqu'une enquête de quartier révèle qu'il a quitté sa résidence principale et qu'il est absent depuis plus de six mois sans interruption, sans l'avoir signalé, et lorsqu'il s'avère impossible de localiser son nouveau lieu de résidence.

Pour être clair, il faut faire une distinction entre la radiation d'office<sup>837</sup>, qui est une décision du collège communal, et la radiation-perte du droit de séjour<sup>838</sup>, qui est une décision prise par l'OE dans le cadre de la loi sur les étrangers. Dans le premier cas, la commune décide que la personne ne séjourne plus à l'adresse indiquée et qu'il n'a pas été possible d'identifier une autre résidence principale en Belgique. C'est une décision qui ne touche pas au droit de séjour. Lorsqu'un étranger en séjour légal est radié d'office, cela n'a en principe aucune conséquence directe sur son droit au séjour. Il s'agit d'une mesure purement administrative. Mais dans la pratique, il perd son document de séjour. En effet, les étrangers qui sont radiés d'office par l'administration communale ou dont le titre de séjour est arrivé à échéance depuis plus de trois mois sont supposés avoir quitté le pays, à moins d'apporter la preuve du contraire<sup>839</sup>.

### La radiation d'office doit rester une mesure d'exception.

La radiation d'office résulte toujours d'une décision du collège, qui se base sur un rapport d'enquête de l'officier de l'état civil, en collaboration avec la police de quartier<sup>840</sup>. La date de la radiation est celle de la décision du collège. La radiation d'office implique la présomption que la personne a quitté la Belgique. Il s'agit d'une présomption légale qui peut être renversée.

La radiation d'office doit rester une mesure d'exception. Le ministre de l'Intérieur demande que les communes mettent tout en œuvre pour réduire ces radiations et leur donne régulièrement des directives en ce sens<sup>841</sup>, notamment dans sa circulaire de 2013 qui suggère une

série de bonnes pratiques<sup>842</sup>.

Les personnes qui partent temporairement à l'étranger ont intérêt à signaler leur absence provisoire à leur commune ou auprès d'un poste consulaire à l'étranger<sup>843</sup>. Elles restent alors inscrites à leur adresse. Une absence temporaire<sup>844</sup> de plus de six mois peut en effet entraîner une radiation d'office. Pour les étrangers, la situation est encore nettement plus complexe.

Il est fréquent qu'un étranger soit radié d'office après que la commune a été informée par un tiers (par exemple un membre de sa famille, son propriétaire ou l'agent de quartier) qu'il n'habite plus à cette adresse, alors qu'il n'a pas quitté la Belgique. Dans ce cas, il n'est pas facile pour ces personnes de trouver rapidement une nouvelle adresse. Une solution dans ces cas exceptionnels pourrait être que ces personnes puissent obtenir une adresse de référence auprès du CPAS afin de ne pas être entraînées dans une spirale négative.

## 2.5. | La réinscription

La personne qui a été radiée d'office doit demander le plus vite possible une réinscription à la commune. Ce n'est possible que pour certaines catégories d'étrangers<sup>845</sup>. Ceux-ci doivent au moment de la demande de réinscription :

- être toujours autorisés à séjourner (et être dans les délais du droit de retour) ;
- prouver qu'ils n'ont pas quitté la Belgique (ou pas plus longtemps que la période autorisée). Comme la radiation d'office implique la présomption réfutable que la personne a quitté le pays, les étrangers doivent démontrer le contraire au moyen de différents éléments tels que des cachets d'entrée et de sortie sur leur passeport, des fiches de salaire, des attestations médicales...

Pour un étranger qui a une nouvelle résidence principale,

837 Art. 8, alinéa 2 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992. Cette radiation est désignée à l'aide du code 99991 dans le Registre national.

838 Art. 12, 5° de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992. Cette radiation est désignée à l'aide du code 99997 dans le Registre national.

839 Art. 39 § 7 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

840 Art. 8 à 14 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992.

841 Circulaire du 20 avril 2006 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile et annexes 1 et 2, disponible sur : [www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation/circulaires/](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation/circulaires/).

842 Circulaire du 30 août 2013 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile.

843 Entre autres : les absences de moins d'un an pour raisons d'études ou d'affaires, les voyages pour raisons de santé ou de tourisme, les séjours touristiques, les missions professionnelles à l'étranger d'un an maximum, les séjours d'études (aussi bien en Belgique qu'à l'étranger) en dehors du cadre familial,...

844 Attention, il faut distinguer l'absence temporaire dans le Registre national et dans la loi sur les étrangers.

845 Les étrangers qui séjournent plus de trois mois en Belgique ou qui ont le droit de s'y établir.

la réinscription n'est donc pas une simple formalité. Il ne peut l'obtenir qu'après une enquête et avec l'accord de l'OE. Les communes peuvent prendre la décision elles-mêmes dans certains cas, mais ceux-ci ne sont pas toujours clairement précisés. En pratique, les communes transmettent donc la demande à l'OE.

Si l'étranger ne peut pas renverser la présomption d'absence du territoire, il peut éventuellement invoquer son droit de retour<sup>846</sup>. Ce droit s'applique aux étrangers qui ont un droit de séjour en Belgique de plus de trois mois, qui ont quitté le pays et qui reviennent dans un certain délai<sup>847</sup>. Les délais autorisés varient selon le titre de séjour et la raison du séjour à l'étranger<sup>848</sup>. Le droit de retour ne s'applique que si la personne a effectivement quitté le pays et a respecté toutes les règles et les conditions imposées. Ainsi, l'étranger ne peut pas avoir quitté le pays plus longtemps qu'autorisé et il doit s'être présenté à la commune dans les quinze jours après son retour. En fin de compte, c'est l'OE qui statue sur ce droit de retour.

Il est important que les étrangers qui quittent la Belgique pendant plus de trois mois en informent leur commune. Ils recevront alors une annexe 18 et éviteront une radiation d'office. Si leur titre de séjour arrive à expiration pendant qu'ils sont à l'étranger, ils ont intérêt à demander un renouvellement anticipé auprès de la commune ou du poste diplomatique à l'étranger.

## 2.6. | Les conséquences de la radiation d'office

La conséquence de la radiation d'office des registres de la population est que la personne ne dispose plus d'une adresse officielle sur le territoire d'une commune belge. Cela entraîne un tas d'implications administratives, politiques et sociales. Tout d'abord, ces personnes ne peuvent plus s'adresser à la commune pour obtenir des documents officiels, comme une attestation, un extrait du registre de la population, une carte d'identité, un permis de conduire... Leur carte d'identité devient aussi caduque et ces personnes risquent de perdre le droit à

846 Art. 19 de la loi du 15 décembre 80 sur les étrangers et art. 39 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981.

847 Cela peut être le cas si la personne a vécu dans la rue pendant une certaine période.

848 Un étranger en possession d'un titre de séjour valable dispose d'un droit de retour pendant un an. Certains bénéficient d'une période plus longue : par exemple deux ans pour les citoyens de l'UE et les membres de leur famille qui ont un droit de séjour durable.

certaines allocations ou interventions qui dépendent d'une inscription dans les registres de la population. Elles auront également des difficultés avec leur mutualité. Pour les étrangers, cela signifie en outre qu'ils risquent de perdre leur droit de séjour.

Il faut beaucoup de temps avant qu'une personne radiée puisse obtenir une réinscription<sup>849</sup>. Ce délai peut fortement varier selon sa commune de résidence. Comme nous l'avons déjà vu plus haut, le délai dans lequel un contrôle de domicile a lieu est aussi très variable d'une commune à l'autre. À l'OE, le délai pour traiter des dossiers de ressortissants hors UE va de quelques mois (pour les dossiers néerlandophones) à un an et demi (pour les dossiers francophones)<sup>850</sup>.

Dans l'attente de la réinscription, plusieurs communes délivrent une annexe 15 (valable en principe pendant 45 jours<sup>851</sup>) jusqu'à la décision de l'OE. L'annexe 15 est un document qui peut être délivré par les communes dans différentes situations. Il atteste que la personne est dans l'attente d'un permis de séjour et la protège contre le risque d'expulsion. Mais ce n'est pas une preuve de séjour légal vis-à-vis de tiers, comme un employeur ou un établissement d'enseignement<sup>852</sup>. Dans la rubrique des questions les plus fréquentes sur son site internet, le SPP Intégration sociale précise dans quels cas une personne qui possède une annexe 15 après une radiation d'office a droit à l'aide du CPAS<sup>853</sup>.

## 2.7. | Litiges

Si la détermination de la résidence principale donne lieu à des difficultés ou à des litiges, le citoyen peut déposer plainte auprès de la direction Institutions et Population du SPF Intérieur. Un inspecteur du SPF mène alors une enquête sur place et entend les parties concernées. À l'issue de cette enquête, le ministre de l'Intérieur prend une décision que la commune doit exécuter. Il peut par

849 L'Arrêté royal ne précise pas dans quel délai les personnes doivent être réinscrites.

850 Ces délais ont été communiqués par des collaborateurs de l'OE lors d'une journée d'étude sur les radiations d'office d'étrangers organisée par ODICE, le 27 novembre 2014.

851 Dans la pratique, les communes prolongent l'annexe 15 jusqu'à ce qu'une décision de l'OE intervienne.

852 ADDE Newsletter, février 2014, n° 95, disponible sur : [www.adde.be](http://www.adde.be).

853 FAQ SPP IS : [www.mi-is.be/be-fr/cpas/schema-ue-rf-ue](http://www.mi-is.be/be-fr/cpas/schema-ue-rf-ue) et la note VVSG du 30 janvier 2014, Afvoering van ambtswegen en OCMW-dienstverlening; Newsletter UVCW, avril 2014, disponible sur [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be).

exemple décider de réinscrire avec effet rétroactif une personne qui avait été radiée d'office. La plainte doit être transmise par écrit à l'instance compétente<sup>854</sup> et contenir toutes les informations et les coordonnées utiles.

Une radiation d'office, un refus d'inscription ou une inscription tardive sont des décisions administratives du collège communal contre lesquelles le citoyen peut aller en appel, aussi bien auprès du Conseil d'État que d'un tribunal civil<sup>855</sup>. Si ce refus ou cette radiation résulte d'une erreur de la commune et a entraîné un préjudice pour la personne, une demande de dommages et intérêts peut être introduite auprès d'un tribunal.

Quant aux décisions de l'OE, par exemple en cas de perte de droit de séjour ou de droit de retour, elles peuvent être contestées devant le Conseil du Contentieux des Étrangers.

## 2.8. | Recommandations et réflexions de Myria

Myria observe une augmentation des signalements pour des problèmes liés à une première inscription ou à une radiation d'office (injustifiée) après un déménagement. Les chiffres mentionnés plus haut confirment aussi cette augmentation des radiations d'office. Cela peut être dû entre autres à une intensification des contrôles de résidence dans le cadre des fraudes domiciliaires (lutte contre la fraude sociale et fiscale). Une non-inscription peut avoir de graves conséquences aussi bien sur la situation de séjour des étrangers que sur les droits administratifs, sociaux et économiques des familles concernées. Il est donc important que cette problématique soit correctement réglée.

La problématique des inscriptions et des radiations d'office est complexe et très technique. Elle fait intervenir une multitude de réglementations, qui peuvent être sujettes à interprétation et qui ne sont pas toujours claires pour les communes et pour d'autres services publics. Il y a en outre un manque d'harmonisation entre ces diverses réglementations : celles qui concernent le droit de séjour, les inscriptions et radiations, le droit du CPAS et celles liées à l'aménagement du territoire et politique du logement.

Myria recommande aux autorités belges de clarifier le cadre légal en la matière. Les citoyens doivent également être mieux informés de la manière dont se déroulent les procédures d'inscription et de radiation d'office.

Myria demande d'inciter encore davantage les communes à adopter un règlement en matière d'inscription et de contrôle de domicile, comme le prévoit l'Arrêté royal de 1992, ou d'actualiser des règlements dépassés. Cela permettra de donner des directives claires aux agents communaux et à la police locale et donc de créer davantage de sécurité juridique pour les citoyens.

Myria demande que les radiations d'office soient davantage contrôlées. Comme elle peut avoir des conséquences graves pour les intéressés, une radiation d'office ne peut constituer qu'une mesure ultime, après l'échec de toutes les autres tentatives pour régulariser la situation de la personne. Les avis de l'inspecteur de quartier doivent être motivés et contrôlés par sa hiérarchie. Une radiation d'office doit reposer sur des arguments solides, après une enquête qui a mis en lumière des éléments de preuve.

Myria se réfère également aux recommandations formulées par le Comité P à l'occasion de son enquête de contrôle<sup>856</sup>. Il affirme que des directives plus claires permettront de résoudre certains aspects tandis que pour d'autres il s'agit plutôt de mieux former et informer les services communaux et policiers. Une première clarification pourrait être apportée si les communes adoptaient ou actualisaient un règlement indiquant comment doit se faire le contrôle de résidence comme le suggère le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire de 2013<sup>857</sup>. L'établissement de lignes directrices permettrait d'uniformiser les pratiques et éviterait un manque de clarté aussi bien dans le chef de la police que des services communaux et des citoyens. Cela nécessite une concertation et une communication claire sur les inscriptions et la radiation d'office. Les inspecteurs de quartier doivent avoir suffisamment de temps pour pouvoir effectuer correctement leurs missions dans le cadre des contrôles de résidence. Le Comité P recommande également qu'une radiation d'office fasse l'objet d'un contrôle interne effectué par le supérieur de l'inspecteur de quartier. Il faut aussi davantage de concertation structurelle entre la police et les services communaux ainsi qu'avec les services du CPAS au niveau des adresses de référence. Le Comité P recommande d'informatiser

854 SPF Intérieur, Direction Institutions et Population, rue des Colonies 11, à 1000 Bruxelles. Pour plus d'infos, voir : [www.ibz.rn.fgov.be/fr/direction-generale/](http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/direction-generale/).

855 L'inscription est un droit subjectif que l'on peut donc faire valoir devant un tribunal civil et même, en cas d'urgence, devant le juge des référés.

856 Comité P, Enquête de contrôle 'Domiciliations', *Image globale de la manière dont les zones de police locale exécutent le contrôle du domicile*, dossier n° 62605, pp. 38-39.

857 Circulaire du 30 août 2013 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile.

ces opérations et l'envoi de documents afin de réduire les délais de procédure. Il demande également que cette thématique soit davantage abordée dans la formation de base et la formation continue, en étant attentif à la formation pratique pour la police sur le terrain.

Myria se réjouit que plusieurs initiatives intéressantes aient déjà été prises, comme la mention des meilleures pratiques dans la Circulaire du 30 août 2013<sup>858</sup> ou encore l'intégration des contrôles de résidence dans la formation de base et la formation continuée des inspecteurs de quartier. Les notes explicatives et le soutien de l'Union de villes et communes flamandes (VVSG) sont également des initiatives qui peuvent aider les services communaux dans ces matières complexes.

Par ailleurs, Myria demande avec insistance une simplification de la procédure d'inscription à une adresse de référence auprès d'un CPAS. Des citoyens rencontrent souvent des difficultés pratiques parce qu'ils ne peuvent pas trouver un logement à temps et qu'il ne remplissent donc pas une des conditions pour avoir accès à une aide du CPAS : avoir une adresse de référence. Les CPAS pourraient procéder à une enquête sociale pour pouvoir déterminer rapidement si quelqu'un a (temporairement) besoin d'une adresse de référence, en évitant les risques d'abus.

Si la législation actuelle ne prévoit pas de délai dans lequel l'OE doit décider sur une demande de réinscription, on constate en pratique que des étrangers sont souvent contraints d'attendre très longtemps. Le législateur doit donc définir un délai raisonnable dans lequel les communes et l'OE doivent prendre une décision.

À présent que le gouvernement fédéral a fait connaître son intention d'autoriser les communes à percevoir une redevance pour les étrangers, il paraît naturel de penser qu'un étranger doit aussi pouvoir compter sur un service de qualité lorsqu'il s'inscrit à la commune, avec un traitement correct et rapide de son dossier<sup>859</sup>. Bien que l'instauration de ce droit local d'enregistrement suscite beaucoup de réserves de la part de Myria, on peut espérer que ces nouvelles recettes seront au moins investies dans l'amélioration de la qualité du service.

---

858 Circulaire du 30 août 2013.

859 Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, point 7.2, p. 156.





## Chapitre 12

# Nationalité

Au niveau européen, le nombre d'acquisitions et attributions de nationalité augmente. Cependant, la Belgique connaît une forte diminution du nombre de nouveaux Belges. Pour la première fois depuis très longtemps, le nombre est tombé en-dessous des 30.000 en 2014 et cela à cause de diminutions de toutes natures : naturalisations, attributions, déclarations et partenaires de Belges. Il y a par ailleurs plus de femmes que d'hommes qui acquièrent encore la nationalité belge.

Myria estime qu'une évaluation du Code de la Nationalité Belge est nécessaire. L'accord de gouvernement promet d'importants changements concernant les déchéances. En matière d'apatridie, le gouvernement a décidé de garder la compétence auprès du juge commun et de donner un rôle consultatif au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

# 1. CHIFFRES

Les changements de nationalité s'analysent à partir de trois sources différentes :

1. **Eurostat** permet une comparaison entre les différents pays de l'UE mais les données les plus actuelles (au moment d'écrire ce rapport) remontent à 2012.
2. La **Chambre des Représentants** publie les chiffres des changements de nationalité par procédure qui sont donnés par le ministre de la Justice en réponse à des questions parlementaires. Ces données, présentées jusqu'en 2014<sup>860</sup>, permettent de comprendre les évolutions engendrées par le changement du Code de la nationalité belge (CNB) entré en vigueur en janvier 2013.
3. La **Direction générale Statistique et Information économique** (DGSIE) présente les données qui s'arrêtent quant à elles en 2013. Elles permettent de comprendre l'effet des réformes sur le long terme ainsi que l'origine et le sexe des nouveaux Belges.

## 1.1. | Évolutions au niveau européen

Eurostat nous apprend qu'en 2012, les États membres de l'UE-27 ont accordé la nationalité à environ 817.000 personnes, soit une augmentation de 4% par rapport à 2011 et une situation quasi similaire à celle observée en 2010.

Cette reprise est essentiellement due à une augmentation marquée des octrois de nationalité en Bulgarie (+186%), en Irlande (+133%) et en Finlande (+99%). Certains pays ont malgré tout connu une diminution du nombre d'octrois de nationalité, notamment la Lituanie (-20%), l'Espagne (-18%), la France (-16%) et la Slovaquie (-16%)<sup>861</sup>.

<sup>860</sup> Les chiffres de 2013 et 2014 ont été fournis à Myria par le Registre national. Ils présentent un détail supérieur à ceux publiés par la Chambre. Les chiffres de ces deux sources diffèrent très légèrement mais les tendances sont similaires. Comme les chiffres de 2013 et de 2014 n'avaient pas encore été publiés par la Chambre au moment de l'écriture de ce rapport, les données que Myria présente dans ce chapitre ont été reçues directement du Registre national. Elles sont légèrement différentes des données qui ont été publiées par la Chambre mais les tendances sont similaires. En ce qui concerne les naturalisations, les chiffres présentés sont ceux publiés par la Chambre car ceux-ci ont bénéficié d'une vérification faite par le SPF Justice grâce à un croisement avec la base de données de la Chambre.

<sup>861</sup> Le nombre d'octrois de nationalités a nettement diminué en Croatie aussi, avec une chute de l'ordre de -67% entre 2011 et 2012 mais ne faisant pas encore partie des États membres de l'UE en 2012, nous ne mentionnons pas ce pays.

Si l'on rapporte le nombre de changements de nationalité à la population totale des États membres<sup>862</sup> observée au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Belgique arrive en cinquième position (avec en moyenne 3,5 octrois de nationalité pour 1.000 habitants) après le Luxembourg (8,9), l'Irlande (5,5), la Suède (5,3) et la Suisse (4,2).

## 1.2. | Évolutions belges

### 1.2.1. | Attribution et acquisition de la nationalité belge

Les chiffres publiés par la Chambre des Représentants permettent de distinguer si la nationalité belge a été obtenue par **attribution** ou par **acquisition**. Alors que l'attribution de la nationalité belge est le résultat d'une procédure en principe automatique et concerne davantage les mineurs, l'acquisition dépend d'un acte volontaire de la personne qui souhaite devenir belge et concerne des personnes majeures. Dans le CNB, quatre modes d'attribution sont prévus : la filiation, l'adoption, la naissance en Belgique ainsi que l'effet collectif de l'acte d'acquisition. Ce dernier terme fait référence au fait que le père ou la mère, en devenant Belge, attribue également cette nationalité à l'enfant mineur sur lequel il ou elle exerce son autorité. Par ailleurs, il est également possible d'acquérir la nationalité belge. Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et la modification du CNB, la volonté de devenir belge pouvait se traduire par une déclaration d'acquisition de nationalité, par l'option, par le mariage ou encore par la naturalisation. Désormais, l'acquisition ne peut plus se faire que par les procédures de déclaration et de naturalisation. Les demandes introduites avant cette date resteront toutefois traitées selon les anciennes procédures. On devrait donc encore disposer de statistiques établies selon tous ces critères, le temps que l'ensemble des dossiers introduits avant la réforme soit traité. En plus de l'attribution et de l'acquisition de nationalité, il est également possible de devenir Belge par recouvrement ou dans d'autres cas spéciaux, mais ces autres procédures ne concernent que quelques centaines de cas par an<sup>863</sup>.

<sup>862</sup> États pour lesquels on dispose à la fois du nombre d'octrois de la nationalité et de la population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2012 à partir d'Eurostat, consulté le 31 mars 2015.

<sup>863</sup> Exception faite les années 2000-2001 où l'obtention de la nationalité belge par recouvrement ou pour quelques cas spéciaux concernait respectivement un peu plus de 3.800 et 1.700 cas.

Sur les quinze dernières années, le nombre de nouveaux Belges a fortement varié, avec notamment une hausse importante entre 2000 et 2002, conséquence de la réforme du CNB de 2000. À partir de 2003, cette variation annuelle est moins prononcée (Figure 52). Et si la période 2003-2012 est marquée par des fluctuations annuelles, l'évolution du nombre de nouveaux Belges est restée relativement stable : entre environ 38.000 et 45.000 acquisitions ou attributions par an.

Depuis 2012, on assiste toutefois à une très nette diminution du nombre de nouveaux Belges : en l'espace de deux années, ce nombre est passé de 45.433 à 25.816, ce qui correspond à une variation de l'ordre de - 43%. Cette diminution est en lien avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 de la loi du 4 décembre 2012 qui a modifié le CNB de façon importante. Parmi les principales modifications introduites par cette réforme on peut noter : une définition plus stricte du séjour légal, la marginalisation de la procédure de naturalisation et la restriction de la procédure de déclaration par l'ajout de nouvelles conditions (connaissance linguistique, intégration sociale et participation économique)<sup>864</sup>.

Après l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, les attributions et les acquisitions de la nationalité ont toutes deux diminué, mais le nombre d'acquisitions a chuté de manière bien plus forte. En effet, depuis janvier 2013, le nombre d'attributions de la nationalité est passé de 17.238 à 13.639, soit une diminution de -21%. Le nombre d'acquisitions de la nationalité est quant à lui passé de 27.981 en 2012 à 12.041 en 2014, soit une diminution de -57%. Il s'agit là d'une chute vertigineuse. En 2014, le nombre d'acquisitions est, pour la première fois depuis 2000, inférieur au nombre d'attributions de la nationalité.

La diminution du nombre d'attributions et d'acquisitions de la nationalité belge depuis 2012 est le résultat de cinq évolutions majeures (voir Figure 53) :

- Durant la période 2012-2014, on a assisté à une chute vertigineuse du nombre d'acquisitions de la nationalité par le conjoint étranger d'un belge (art. 16) : ce nombre est passé de 7.176 en 2012 à seulement 109 en 2014, soit une diminution de -98% ;
- On a également assisté à une chute spectaculaire des naturalisations (art. 19) qui sont passées de 5.777 en 2012 à 3.005 en 2014, soit -48% ;
- Les attributions de la nationalité belge par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12) ont connu, elles aussi, une nette diminution : on est passé de 9.392 attributions

de ce type en 2012, à 5.386 en 2014, correspondant à une diminution de -43% ;

- On note aussi une diminution des acquisitions par déclaration (art. 12bis) qui, passant de 14.927 en 2012 à 8.914 en 2014, ont diminué de -40% ;
- Enfin, on a également assisté à une quasi-disparition de l'attribution de la nationalité belge à des personnes résidant à l'étranger, de parents (devenus) belges résidant en Belgique (art. 11bis). Bien que déjà très faibles en 2012 (173 ont été observées), elles deviennent quasiment inexistantes en 2014 puisque seulement six attributions de ce type ont été dénombrées.

864 *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 193-194.

Figure 52. Évolution du nombre d'acquisitions et d'attributions de la nationalité, 2000-2014  
(Sources : RN et Bulletins de questions-réponses de la Chambre des Représentants)

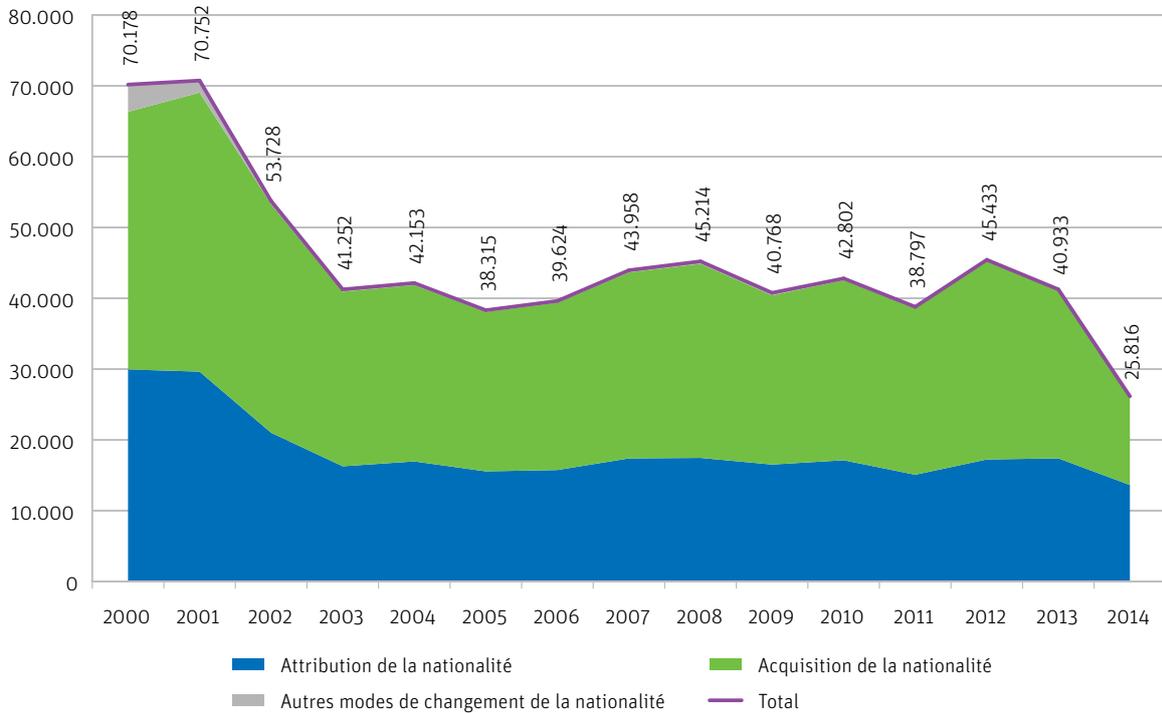


Figure 53. Évolution du nombre d'acquisitions, d'attributions et des autres modes de changement de la nationalité par type de procédure, 2000-2014  
(Sources : RN et Bulletins de questions-réponses de la Chambre des Représentants)

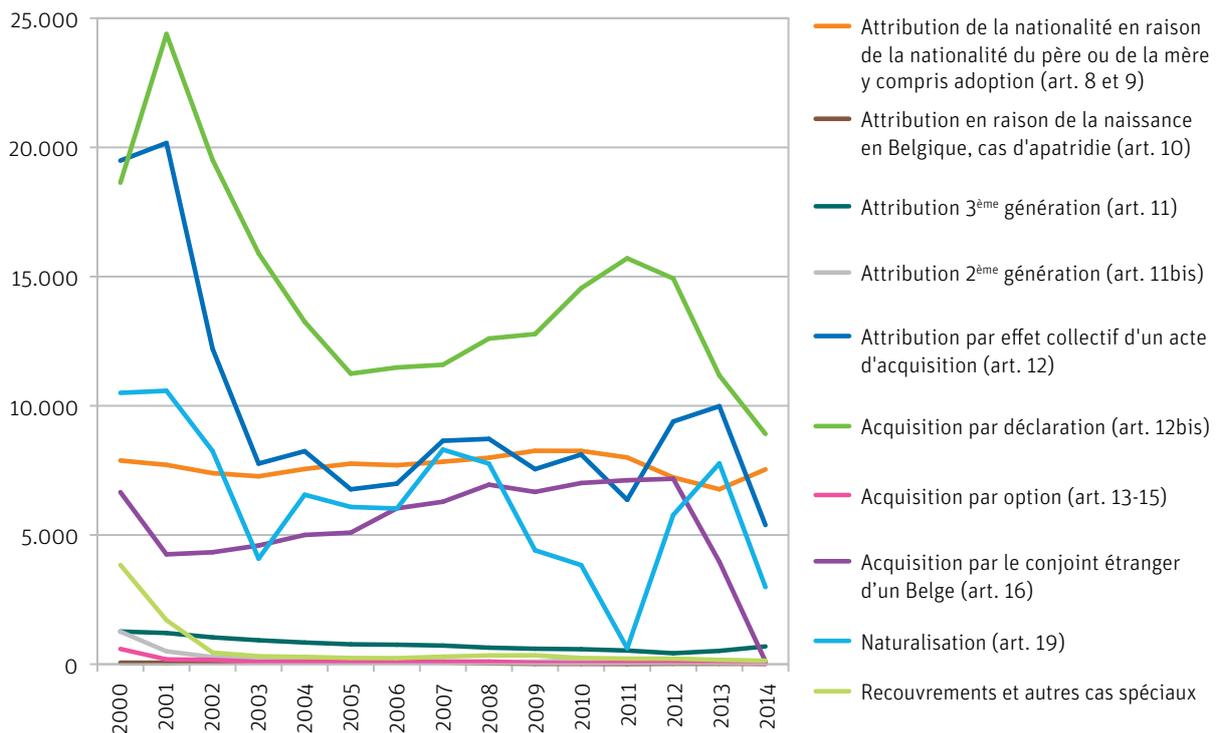


Tableau 19. Modes d'attribution et d'acquisition de la nationalité belge, 2000-2014 (Sources : RN et Bulletins de questions-réponses de la Chambre des Représentants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Attribution de la nationalité</b>															
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8)	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971	7.958	7.774	7.064	6.643	7.412
Attribution de la nationalité en raison d'une adoption (art. 9)	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288	296	226	164	127	127
Attribution en raison de la naissance en Belgique, cas d'apatridie (art. 10)	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17	16	10	20	19	21
Attribution 3 <sup>ème</sup> génération (art. 11)	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599	580	529	425	516	687
Attribution 2 <sup>ème</sup> génération (art. 11bis)	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99	162	185	173	109	6
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548	8.114	6.362	9.392	9.984	5.386
<b>Total Attributions</b>	<b>29.953</b>	<b>29.643</b>	<b>21.006</b>	<b>16.275</b>	<b>16.964</b>	<b>15.560</b>	<b>15.751</b>	<b>17.390</b>	<b>17.461</b>	<b>16.522</b>	<b>17.126</b>	<b>15.086</b>	<b>17.238</b>	<b>17.398</b>	<b>13.639</b>
<b>Acquisition de la nationalité</b>															
Acquisition par déclaration (art. 12bis)	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776	14.550	15.708	14.927	11.175	8.914
Acquisition par option (art. 13-15)	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52	37	52	101	56	13
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667	7.011	7.118	7.176	3.966	109
Naturalisation (art. 19)	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408	3.836	617	5.777	8.168	3.005
<b>Total Acquisitions</b>	<b>36.383</b>	<b>39.405</b>	<b>32.271</b>	<b>24.669</b>	<b>24.906</b>	<b>22.514</b>	<b>23.638</b>	<b>26.276</b>	<b>27.414</b>	<b>23.903</b>	<b>25.434</b>	<b>23.495</b>	<b>27.981</b>	<b>23.365</b>	<b>12.041</b>
<b>Autres modes de changement de nationalité</b>															
Recouvrement (art. 24)	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70	72	82	59	54	58
Autres (cas spéciaux)	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273	170	134	155	116	78
<b>TOTAL</b>	<b>70.178</b>	<b>70.752</b>	<b>53.728</b>	<b>41.252</b>	<b>42.153</b>	<b>38.315</b>	<b>39.624</b>	<b>43.958</b>	<b>45.214</b>	<b>40.768</b>	<b>42.802</b>	<b>38.797</b>	<b>45.433</b>	<b>40.933</b>	<b>25.816</b>

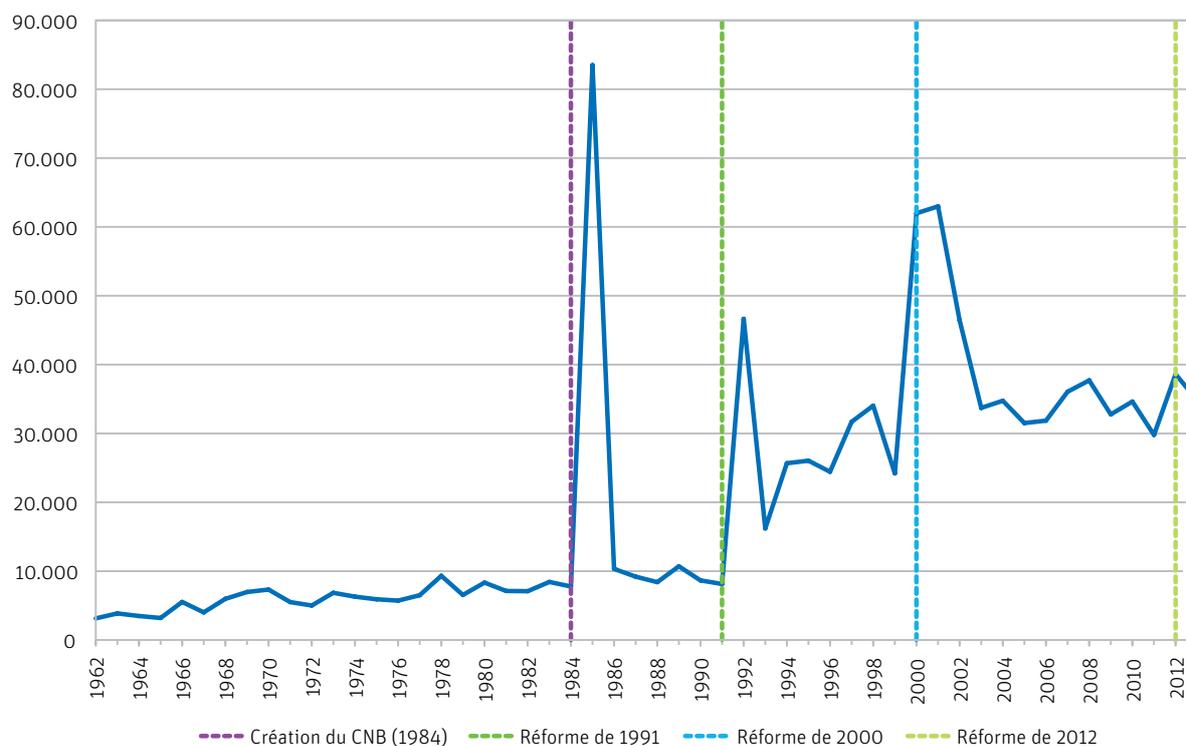
### 1.2.2. | L'impact des réformes du code de la nationalité belge

Les données de la DGSIE<sup>865</sup> permettent de retracer le nombre d'étrangers devenus Belges sur le long terme et d'étudier l'impact des différentes réformes du CNB. Elles montrent que le nombre d'étrangers devenus Belges a fortement augmenté depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et particulièrement au cours de ces trente dernières années. Ce chiffre est passé de 8.334 en 1980 à 34.801 en 2013. Depuis 1984 en particulier, année de création du CNB, plusieurs événements ont eu un impact important sur le nombre d'acquisitions et d'attributions

de la nationalité belge. On peut ainsi observer trois pics distincts dans le nombre de changements de nationalité : 1985, 1992 et 2000-2001 (Figure 54). Ils reflètent les effets des grandes réformes dont le CNB a fait l'objet. Le pic de 1985 coïncide avec la création du CNB, impliquant une modification de l'attribution de la nationalité à la naissance pour les enfants nés de mères belges. Celui de 1992 reflète les effets de la réforme de 1991 qui a permis d'attribuer la nationalité belge aux enfants nés en Belgique de parents eux-mêmes nés sur le territoire belge. La réforme de 2000, modifiant notamment la procédure d'acquisition par déclaration<sup>866</sup>, explique en grande partie l'accroissement observé entre 2000 et 2002.

Figure 54. Évolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1962-2013

(Source : DGSIE)



<sup>865</sup> Une différence peut être observée entre le nombre de nouveaux Belges publiés par la Chambre et par la DGSIE. En effet, la Chambre comptabilise chaque année entre 15 et 20% de nouveaux Belges de plus que la DGSIE. Plusieurs éléments sont à la base de ces différences. En particulier, trois procédures par lesquelles les enfants se voient attribuer la nationalité belge dès leur naissance sont détaillées dans les données de la Chambre alors qu'elles ne concernent en principe pas un changement de nationalité, mais bien un mode d'attribution de celle-ci. La première catégorie de données est basée sur l'attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (article 8, § 1, 1° du CNB). La deuxième catégorie se base sur l'article 11, alinéas 1 et 2 du CNB, qui attribue automatiquement la nationalité belge à des enfants nés en Belgique d'un auteur ou d'un adoptant né lui-même en Belgique et y ayant eu sa résidence principale durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance ou d'adoption de l'enfant. Enfin, la troisième catégorie découle de la procédure basée sur l'article 10 du CNB qui accorde la nationalité belge aux enfants apatrides et aux enfants trouvés. Dans les statistiques de la DGSIE, ce sont uniquement les changements de nationalité qui sont pris en considération.

Les effets de la réforme de 2012 ne sont pas encore totalement visibles dans les données de la DGSIE. Non seulement parce que ces données s'arrêtent en 2013, mais aussi parce que plusieurs années sont nécessaires pour traiter l'ensemble des dossiers introduits sous l'ancienne loi. Les effets de cette réforme seront donc dilués sur plusieurs années et devraient être visibles dans les statistiques à venir.

<sup>866</sup> Pour devenir Belge par déclaration avant la réforme de 2000, il fallait nécessairement avoir entre 18 et 30 ans, être né en Belgique et y avoir eu sa résidence principale. En 2000, la limite d'âge de 30 ans est supprimée et de nouvelles conditions sont introduites dans la loi. Entre 2000 et 2012, pouvait devenir Belge toute personne majeure qui séjournait depuis sept années en Belgique et qui disposait d'un séjour illimité au moment de la demande.

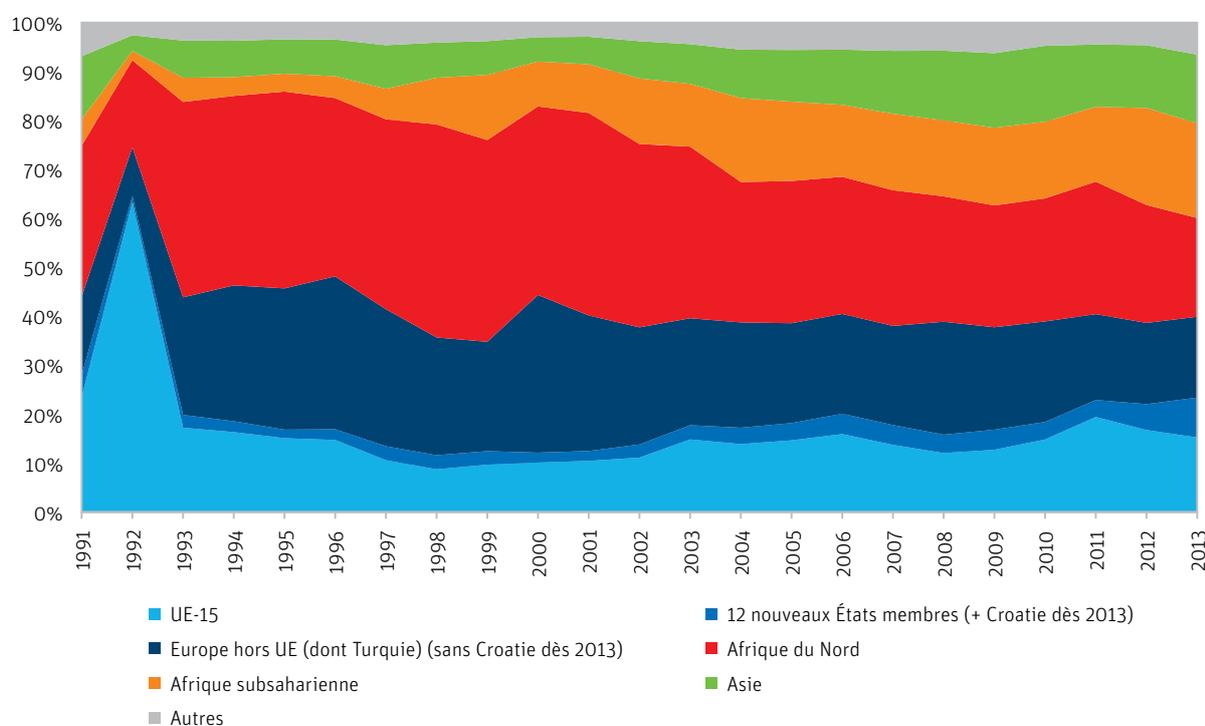
### 1.2.3. | Les nouveaux Belges, principalement originaires des pays tiers

Jusque dans les années 1980, les changements de nationalité concernaient essentiellement les ressortissants européens. Ce n'est que depuis 1985 qu'ils concernent de plus en plus les ressortissants de pays tiers. La proportion importante de citoyens de l'UE-15 parmi l'ensemble des nouveaux Belges en 1992 (Figure 54) reflète l'effet de rattrapage provoqué par la réforme du CNB de 1991. L'ensemble des pays européens (UE-15, les treize nouveaux États membres et les autres pays d'Europe dont la Turquie<sup>867</sup>) est globalement resté la principale région de provenance des nouveaux Belges ces dix dernières années<sup>868</sup>, représentant annuellement entre 38 et 40% des acquisitions de la nationalité belge. À l'intérieur de cette catégorie « Europe », on observe toutefois quelques légers changements, entre autres une augmentation de la part de citoyens des nouveaux États membres alors qu'au contraire, la part de citoyens issus de l'UE-15 ou d'autres pays d'Europe, dont la Turquie diminue depuis peu.

Depuis 1993, l'Afrique du Nord représente la deuxième région d'origine, suivie de l'Afrique subsaharienne et enfin de l'Asie. La proportion des Nord-Africains parmi l'ensemble des personnes ayant acquis la nationalité belge était en augmentation dans les années 1990, mais a fortement diminué au cours de la dernière décennie, passant de 38% en 2000 à 20% en 2013. La proportion des Africains subsahariens ne cesse quant à elle de croître : elle était de 5% au début des années 1990 et atteint le seuil des 20% en 2013.

Les nationalités marocaine, italienne et turque sont les principales nationalités d'origine des nouveaux Belges. Elles représentaient respectivement 17%, 5% et 5% de l'ensemble des changements de nationalité enregistrés en 2013, soit un plus d'un quart des acquisitions de l'année. Au début des années 1990, ces trois nationalités représentaient ensemble près de la moitié des changements de nationalité. Au cours des deux dernières décennies, on observe non seulement une diminution du nombre de nouveaux Belges d'origine marocaine, italienne et turque, mais également une diversification

Figure 55. Évolution de la part des différents groupes de nationalités pour les personnes ayant acquis la nationalité belge, 1991-2013 (Source : RN-DGSIE)



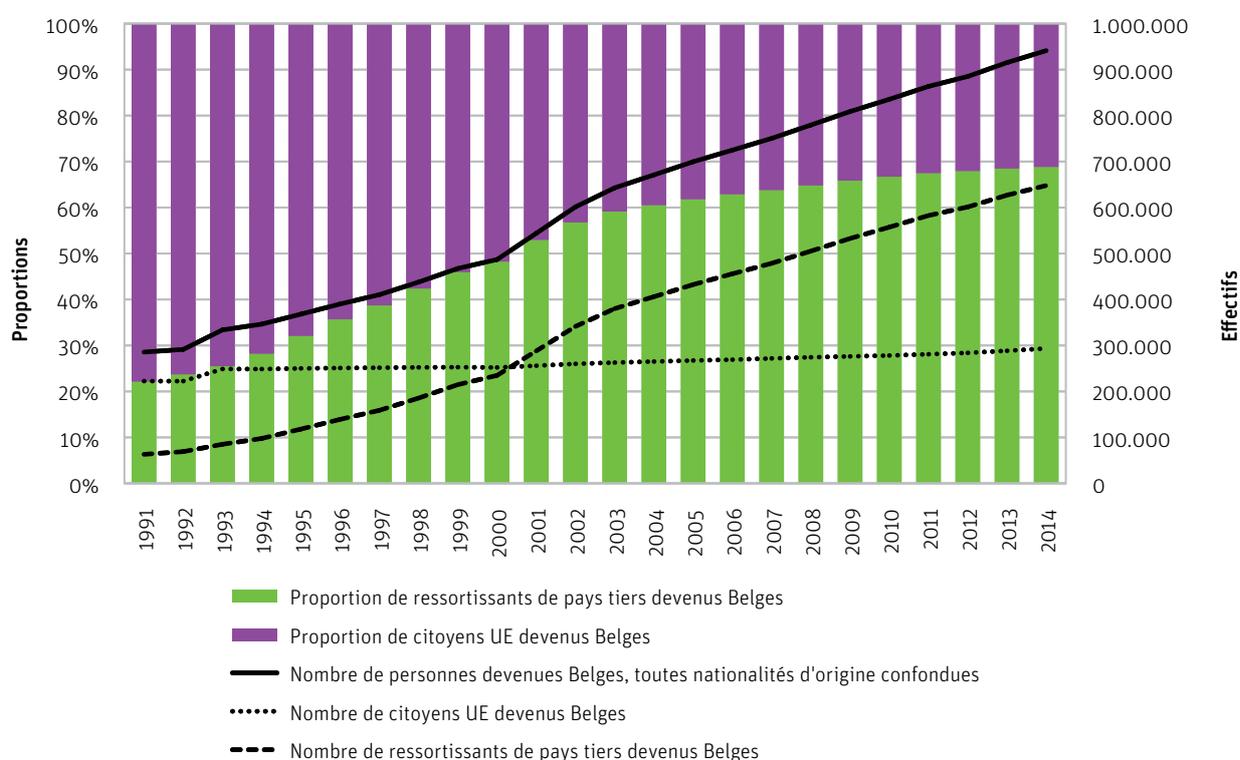
867 Pour plus d'informations voir : Encadré 1. Définition des groupes de nationalités, chap. 1.

868 Sauf en 1998, 1999 et en 2001, années pour lesquelles la part des nouveaux Belges issus de pays d'Afrique du Nord est supérieure à celle des Européens (respectivement 43,5% contre 35,7% en 1998 ; 41,2% contre 34,8% en 1999 ; et 41,4% contre 40,2%).

des origines des nouveaux Belges. Certaines nationalités qui n'étaient que modestement représentées en Belgique sont récemment apparues, c'est notamment le cas des Congolais, des Russes, des Guinéens ou des Roumains.

Dans les figures et tableaux précédents, nous avons évoqué le nombre de personnes devenues Belges au cours d'une année donnée. Si nous faisons cette fois une photographie, à une date précise, de toutes les personnes devenues Belges (quelle que soit l'année d'obtention de la nationalité) selon leur nationalité d'origine, nous obtenons la Figure 56.

Figure 56. Évolution du nombre et de la proportion de citoyens UE et de ressortissants de pays tiers devenus Belges, 1991-2014 (Source : RN-DGSIE et RN-UCL/DEMO, calculs : S. Vause et M. Bourguignon)



La figure 56 montre que depuis le début des années 1990, le nombre et la part de ressortissants de pays tiers ayant acquis la nationalité belge n'ont cessé d'augmenter. En 1991, 22% des étrangers devenus Belges étaient ressortissants de pays tiers (soit 62.896 personnes). En 2000, cette proportion est passée à 48% (soit 234.722 personnes) et à 69% en 2014 (soit 647.819 personnes). Alors que le nombre de ressortissants de pays tiers devenus Belges a augmenté de plus de 920% entre 1991 et 2014, le nombre de citoyens de l'UE ayant acquis la nationalité belge n'a quant à lui progressé que de 32% sur la même période (passant de 222.412 personnes en 1991 à 293.481 personnes en 2014).

On sait par ailleurs que parmi les personnes ayant acquis la nationalité belge, on repère notamment les principaux groupes d'immigration en Belgique issus de pays tiers, comme c'est le cas des Turcs, des Marocains ou des Congolais qui, pris ensemble, représentaient quasiment 40% des personnes ayant acquis la nationalité belge au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

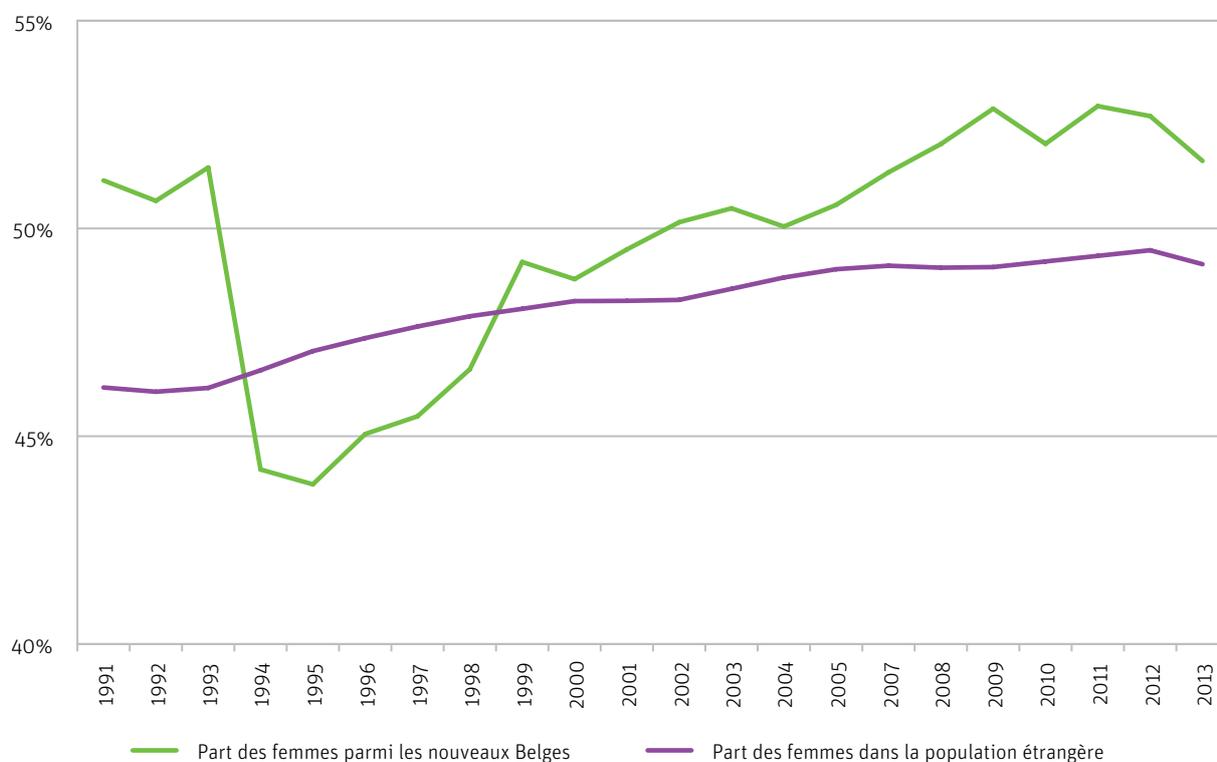
### 1.2.4. | Une majorité de femmes parmi les nouveaux Belges

Jusqu'en 1984, les étrangers devenus Belges étaient plus souvent des femmes que des hommes<sup>869</sup>. Ce n'est qu'à partir de 1985 qu'une progressive égalité entre les hommes et les femmes s'est dessinée.

Au début des années 1990, un peu plus de la moitié des nouveaux Belges était des femmes. En revanche, en 1994-1995, on observe une inversion brutale de la situation : le nombre de femmes devenues Belges s'effondre soudainement. La première raison de ce phénomène est la loi du 6 août 1993 qui exige trois années de résidence en Belgique en plus des six mois de vie commune comme condition préalable à l'introduction d'une demande, rendant de ce fait plus difficile l'acquisition de la nationalité pour les conjoints de Belges. Ce type de procédure concernant plutôt des femmes, le nombre de femmes devenues Belges a diminué drastiquement en 1993 et en 1994. Cependant, dès 1995, les femmes qui

ne remplissaient pas la condition des trois années de résidence en 1993 et qui n'avaient pas pu bénéficier d'une acquisition facilitée après six mois de vie commune avec leur mari belge ont pu acquérir la nationalité belge, une fois la condition de résidence remplie. Progressivement, la part des femmes dans le nombre total d'acquisitions s'est à nouveau élevée pour atteindre une quasi parité durant la première moitié des années 2000 (Figure 57). La féminisation des changements de nationalité s'est poursuivie dans la seconde moitié des années 2000. En 2013, 52% des nouveaux Belges étaient des femmes. Ce constat est d'autant plus remarquable que la population étrangère est constituée d'une majorité d'hommes. Au-delà des variations induites par les changements de loi, la part des femmes parmi les nouveaux Belges est importante. En 2013, on aperçoit toutefois une très légère diminution de la part de femmes parmi les nouveaux Belges (passant de 53% en 2012 à 52% en 2013). Les tendances suivantes nous indiqueront si 2013 est l'amorce d'une nouvelle diminution de la proportion de femmes. À ce stade, les femmes acquérant la nationalité belge restent malgré tout proportionnellement plus nombreuses que les hommes.

Figure 57. Évolution de la part des femmes parmi les nouveaux Belges et de la part des femmes dans la population étrangère, 1991-2013 (Source : RN-DGSIE)



869 En effet, le Code de la nationalité belge favorisait l'acquisition de la nationalité par les étrangères mariées à des hommes belges, au détriment des étrangers mariés à des femmes belges qui, eux, ne bénéficiaient pas de cet avantage.

## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014

L'accord de gouvernement annonce des modifications en profondeur de la législation et des procédures relatives à la nationalité dans deux domaines : celui de la déchéance de la nationalité belge et celui de l'apatridie.

#### 2.1.1. | Déchéance

La perte de la nationalité belge, d'une part, et la déchéance de la nationalité belge, de l'autre, font toutes deux l'objet de règles spécifiques. La déchéance est une mesure particulière et très exceptionnelle qui, dans l'histoire de la Belgique, a surtout pris de l'importance en période de guerre. Les modifications apportées au Code de la nationalité belge, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, ont sensiblement accru les possibilités de déchéance de la nationalité belge. À la demande du ministère public, le juge peut décider qu'une personne condamnée pour une série de délits bien précis ou dont le mariage a été annulé pour cause de mariage blanc perd la nationalité belge<sup>870</sup>.

La déchéance est aussi un moyen qui permet aux autorités belges de retirer la nationalité belge à des personnes qui ont une double nationalité et qui se sont rendues coupables notamment de crimes terroristes. L'accord de gouvernement prévoit d'appliquer aussi cette mesure en cas d'infraction grave à la loi du 1<sup>er</sup> août 1979 concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger<sup>871</sup>. Dans ce cas-là aussi, ce sera au juge de trancher, à l'initiative du ministère public. D'après la note politique du ministre de la Justice, cette possibilité permettant de retirer la nationalité belge sera étendue et accompagnée d'une procédure accélérée<sup>872</sup>.

L'extension de cet arsenal soulève plusieurs questions qui touchent à la légalité, à la proportionnalité et à l'opportunité de la mesure de déchéance. La différence de traitement entre des personnes selon qu'elles

possèdent ou non la double nationalité peut en outre être questionnée : les personnes qui ont acquis la nationalité belge après leur majorité seront-elles traitées de la même manière que celles qui l'ont obtenue avant leur majorité (par une déclaration des parents ou par le fait que leur parent devient Belge lui-même) ou à leur naissance ?

D'autre part, la proportionnalité de la mesure de déchéance doit être garantie par la limitation du recours à cette mesure dans le temps et par tous les éléments que le juge doit prendre en considération avant de pouvoir décider de la déchéance de la nationalité belge.

#### 2.1.2. | Apatridie

Dans le domaine de l'apatridie, sous la précédente législature, le gouvernement s'était fixé comme objectif d'instaurer une procédure de reconnaissance du statut d'apatride par le Commissariat-général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA) et de ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

Dans *Mapping Statelessness in Belgium*, le Haut-Commissariat aux Réfugiés avait déjà réalisé en 2012, en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, une étude détaillée de la situation des apatrides et de l'apatridie en Belgique<sup>873</sup>. Myria avait aussi plaidé avec insistance en faveur de cette ratification dans son rapport annuel de 2010.

La loi du 10 juin 2014 portant approbation de la Convention des Nations Unies visant à réduire l'apatridie, conclue le 30 août 1961 à New York, a été publiée au Moniteur belge le 4 novembre 2014. La Belgique a fait une déclaration au sujet de l'article 8, qui concerne précisément la déchéance de la nationalité belge vis-à-vis de personnes qui ont uniquement cette nationalité-là et qui ne sont donc pas au moins bipatrides. Toutefois, cette déclaration ne peut pas être interprétée comme une réserve étant donné que cet article 8 ne se prête pas à une telle réserve<sup>874</sup>.

L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 prévoit que la compétence d'octroyer le statut d'apatride restera centralisée au niveau de l'arrondissement judiciaire. Des magistrats spécialisés devront traiter ces dossiers dans un délai raisonnable et pourront demander un avis au CGRA. L'accent est mis sur une collaboration maximale de l'intéressé(e) pour faciliter son identification.

870 Voir art. 23/1 du Code de la nationalité belge.

871 Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 144.

872 Doc. Parl. Chambre, 54e session, n° 54 0020/018, p. 26.

873 *Mapping Statelessness in Belgium*, UNHCR, 2012.

874 Voir art. 17 de la Convention des Nations Unies du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

La reconnaissance devrait déboucher sur un permis de séjour temporaire. Il n'existe à ce jour aucune base légale qui prévoit spécifiquement une procédure de séjour pour les apatrides reconnus en Belgique. Il s'agit également d'une recommandation sur laquelle Myria a déjà attiré l'attention à plusieurs reprises.

## 2.2. | Réforme du Code de la nationalité belge : plus de deux ans d'expérience

Les chiffres présentés dans ce chapitre dressent une image claire de l'évolution de l'acquisition de la nationalité belge en 2013 et en 2014. L'impact de cette profonde réforme commence depuis peu à pouvoir être mis en lumière.

Alors que le gouvernement prévoit une évaluation rapide de la nouvelle procédure qu'il compte mettre en place dans le domaine de l'apatridie, aucune évaluation de la nouvelle loi sur la nationalité n'est encore en vue, plus de deux ans après son entrée en vigueur. Il faut pourtant souligner le potentiel de cette évaluation qui pourrait comporter quatre volets.

### 2.2.1. | Évaluation de l'arsenal législatif

L'article 1, § 2, 7° du Code de la nationalité belge définit la journée de travail en se référant à la définition qu'en donnent les articles 37 et 38 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. L'Office national de l'Emploi (ONEM) prend en considération six journées de travail par semaine et arrive ainsi à une moyenne de 78 journées de travail par trimestre. Si on suit ce raisonnement, on arrive à 468 journées de travail après une période de 18 mois de travail à temps plein. Ainsi, les travaux préparatoires de la loi qui a réformé le CNB font mention d'une période de 18 mois comportant 468 journées de travail.<sup>875</sup>

Dans la pratique, conformément à l'arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012, des preuves de participation économique sont demandées. C'est l'employeur qui les fournit au moyen de comptes individuels ou d'attestations. La comptabilisation de ceci à raison de semaines de travail comptant 5 journées

a pour conséquence que les travailleurs salariés doivent attester de 22 mois de travail au lieu de 18.

Cela entraîne un manque de clarté et une inégalité avec les indépendants pour lesquels un calcul à raison de 78 journées de travail par trimestre suffit, conformément à l'article 1, § 2, 7° mentionné ci-dessus.

### 2.2.2. | Évaluation de l'application de l'arsenal législatif

Pour ce qui est de l'application de la loi : la valeur juridique des documents pose de nombreux problèmes. Il arrive parfois que des éléments extraits d'une audition soient opposés à des documents qui font foi et qui sont mentionnés par la loi, par exemple en ce qui concerne la connaissance d'une langue nationale.

### 2.2.3. | Évaluation de la sélectivité de cette nouvelle loi

Pour ce qui est de la sélectivité de la nouvelle loi : il est un fait que la question de la cohérence entre l'acquisition de la nationalité et la situation sur le marché de l'emploi continue à faire l'objet d'études et d'un débat scientifique intéressant. Le fait de ne pas avoir la nationalité belge constitue encore et toujours un critère distinctif en raison d'attitudes discriminatoires d'employeurs, de propriétaires de biens immobiliers et de prestataires de services. Une législation très sélective en matière de nationalité exige que l'on soit extrêmement attentif à favoriser l'intégration des non-Belges dans la société et sur le marché de l'emploi.

### 2.2.4. | Évaluation la cohérence avec le nouveau Code de l'immigration

La cohérence du Code de la nationalité belge a déjà fait l'objet par le passé de recommandations de Myria. La mise en place d'un Code de l'immigration offre une nouvelle occasion pour assurer cette cohérence. On peut ainsi travailler à l'élaboration d'une définition correcte du séjour légal dans le Code de la nationalité belge et prévoir dans le Code de l'immigration des garanties pour passer d'un séjour à durée déterminée à un séjour à durée indéterminée et pour maintenir des relations familiales normales.

<sup>875</sup> [www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/53/ip108.pdf](http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/53/ip108.pdf), p. 82.

## ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS

### Chapitre 2 : Insertion socio-économique des demandeurs d'asile et réfugiés reconnus

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/1 Un accès plus rapide aux formations</b>	Myria recommande d'échelonner davantage le début des formations de langue et des formations qualifiantes tout au long de l'année afin d'accélérer le processus d'intégration et d'insertion socio-professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus. L'expérience montre en effet qu'ils doivent souvent attendre plusieurs mois avant de pouvoir suivre un cours de langue, et plusieurs mois encore avant de pouvoir passer au niveau suivant. Ces périodes d'attente ralentissent considérablement le processus d'intégration et freinent leur insertion socioprofessionnelle.	Communautés, Ministre de l'Intégration sociale

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/2 Une reconnaissance simplifiée des compétences</b>	Myria recommande la création de mesures adaptées pour les demandeurs d'asile et les réfugiés reconnus qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine afin de rassembler tous les documents nécessaires à la reconnaissance de leur diplôme (tests de niveau, etc.).	Communautés, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/3 La mise en place de gardes d'enfants pour un accès plus juste aux formations et à l'emploi</b>	Myria recommande la mise en place de gardes d'enfants pendant les formations de langues et les formations qualifiantes ou la création de formations adaptées auxquelles les parents puissent assister accompagnés de leurs enfants. Les réfugiés reconnus seuls avec enfants ont de fortes probabilités de dépendre des aides sociales. Or, il est important de les aider à intégrer le marché de l'emploi et pour cela à suivre des formations, car du niveau d'éducation des parents dépend directement le suivi scolaire des enfants.	Communautés, Ministre de l'Enfance, Ministre de l'Intégration sociale

### Chapitre 3 : Accès au territoire

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/4 Visa multiple pour visites familiales</b>	Myria recommande que soit ancré dans la loi sur les étrangers le droit d'obtenir un visa pour un séjour de courte durée dans le cadre de visites familiales, au moins pour les membres de la famille d'un Belge. Myria estime en outre que des garanties légales doivent être données pour permettre à toute personne, qu'importe sa nationalité, d'entretenir des relations familiales normales, y compris le droit de recevoir la visite de ses parents. Ce visa devrait permettre des entrées multiples, dont le renouvellement pourrait être soumis à des conditions strictes.	Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration

### Chapitre 4 : Protection internationale et apatride

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/5 L'intérêt supérieur de l'enfant doit jouer un rôle déterminant lors de la désignation de l'État membre responsable</b>	Myria recommande que l'Office des étrangers (OE) fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant un élément déterminant dans ses décisions de transfert Dublin. L'enfant, qu'il soit accompagné ou non, devrait être entendu dans toute procédure qui le concerne, à condition que cela soit dans son intérêt et que cela soit adapté à son niveau de développement. En outre, la motivation de l'OE doit clairement indiquer comment cet intérêt supérieur a été pris en compte dans le processus décisionnel.	Office des étrangers

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/6 Intérêt supérieur de l'enfant</b>	Il est indispensable que les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant soient une considération primordiale à chacune des étapes du processus et pour l'ensemble des autorités et acteurs qui y sont impliqués. Myria recommande l'adoption, dans le code de l'Immigration que le nouveau gouvernement a l'ambition de rédiger, d'une disposition transversale obligeant tous les acteurs à prendre en compte, dans chaque décision le concernant (directement ou indirectement), l'intérêt supérieur de l'enfant.	Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/7</b> <b>Une meilleure position et protection juridiques des personnes apatrides</b>	<p>Afin d'améliorer la condition juridique des personnes apatrides, Myria formule les recommandations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer une pratique d'enregistrement standardisée des apatrides et des décisions qui les concernent dans le Registre national. Une formation pour les officiers de l'état civil, dans les villes et les communes, sur l'inscription des personnes apatrides et de nationalité indéterminée contribuera à cette pratique plus uniforme.</li> <li>Communiquer automatiquement aux communes les décisions de reconnaissance du statut d'apatride qui sont prises par les cours et tribunaux afin de faciliter l'inscription dans les registres.</li> <li>La procédure de détermination du statut d'apatride devrait contenir des garanties de procédure, dont l'accès à des conseils juridiques gratuits et le droit à un recours effectif en cas de rejet d'une demande.</li> <li>Le statut d'apatride doit être lié à l'accès à un droit de séjour. En outre, tant que la procédure de reconnaissance du statut d'apatride est en cours, les candidats devraient bénéficier d'un permis de séjour temporaire et d'un traitement du même niveau que celui des demandeurs d'asile.</li> <li>La création d'un organe spécialisé afin de garantir une jurisprudence uniforme. Cela peut être fait à court terme en constituant un réseau de magistrats de référence spécialisés dans l'apatridie.</li> <li>En vue de constater des infractions éventuelles à l'ordre public ou à la sécurité nationale dans le cadre du droit de séjour, le Centre plaide pour prendre en considération l'éventuelle impossibilité d'éloignement des apatrides reconnus.</li> <li>Par ailleurs, Myria recommande, à la lumière de la récente modification de la loi, que les apatrides soient exemptés de la redevance visant à couvrir les frais administratifs liés à toute demande de séjour, tant qu'ils doivent encore obtenir un droit de séjour au moyen d'une régularisation.</li> </ul>	Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Ministre de Justice, Parlement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration

## Chapitre 5 : Droit de vivre en famille

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/8</b> <b>Intégrer une disposition transversale sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans le code de l'Immigration</b>	Dans le code de l'Immigration que le gouvernement souhaite élaborer, Myria recommande de prévoir une disposition transversale qui oblige tant l'administration que les juridictions à prendre en considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures qui le concernent et à entendre le point de vue des enfants qui ont l'âge de discernement avant toute décision qui les concerne.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement fédéral
<b>2015/9</b> <b>Prévoir un recours de pleine juridiction au CCE en matière de regroupement familial</b>	Afin de respecter la notion de recours effectif selon le droit européen et l'obligatoire prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures, Myria recommande d'instaurer un recours de plein contentieux au Conseil du contentieux des étrangers en matière de regroupement familial.	Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Parlement fédéral

## Chapitre 6 : Libre circulation et migration économique

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/10</b> <b>Le contrôle et éventuel retrait du droit de séjour de citoyens UE doivent être traités au cas par cas et pas systématiquement</b>	Myria rappelle que l'Office des étrangers ne peut pas retirer automatiquement leur droit de séjour aux citoyens de l'UE qui reçoivent une aide sociale, mais doit effectuer une évaluation individuelle. Myria recommande de prendre toutes les mesures pratiques pour empêcher le contrôle systématique des données personnelles de ces citoyens pour respecter l'interdiction prévue par la directive sur la libre circulation.	Office des étrangers, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement Fédéral

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/11 Doter Myria d'une nouvelle compétence : soutenir les travailleurs de l'UE et leur famille</b>	Myria recommande d'être doté, avant le 21 mai 2016, du mandat légal et des moyens nécessaires pour assurer la fonction de point de contact national pour la coopération et l'échange d'informations entre les États membres pour promouvoir l'égalité de traitement et soutenir les travailleurs de l'UE et les membres de leur famille. Myria offre l'expérience et l'expertise qu'il a acquises dans les domaines de la libre circulation, des droits des citoyens européens et de l'égalité de traitement pour mettre en place la nécessaire concertation avec tous les acteurs concernés.	Premier Ministre, Ministre de l'Emploi, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Régions, Communautés

#### Chapitre 8 : Régularisation de séjour

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/12 Intégrer des critères clairs de régularisation dans la réglementation</b>	Myria recommande d'ancrer des critères clairs de régularisation humanitaire dans la loi ou la réglementation, à l'occasion de l'élaboration du Code de l'Immigration, voulue par le gouvernement.	Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Parlement fédéral

#### Chapitre 9 : Retour, détention et éloignement

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/13 L'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale dans le processus de retour des familles avec enfants mineurs</b>	Myria recommande aux acteurs impliqués dans le retour de familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier de faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale tant au moment de délivrance d'un OQT que lors de son exécution.	Office des étrangers, services de police locale et fédérale

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/14 Une formation spécifique sur les droits de l'enfant pour tous les acteurs impliqués dans le processus de retour des familles avec enfants mineurs</b>	Myria recommande que tous les acteurs impliqués dans les procédures de retour des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier suivent une formation spécifique portant sur les droits de l'enfant et la manière de les respecter au mieux dans la pratique.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Ministre de l'Intérieur, Commissaire générale de la police fédérale

#### Chapitre 10 : Garanties procédurales

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/15 Droit à l'assistance juridique</b>	Pour mettre la Belgique en conformité avec l'arrêt Anakomba Yula c. Belgique du 10 mars 2009, Myria recommande de réformer l'article 668 du Code judiciaire en supprimant au litt. c) de cet article les mots « d'une manière régulière » afin d'ouvrir l'assistance judiciaire à tous les étrangers et pour tous les types de procédures.	Ministre de la Justice

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/16 Le droit d'être entendu lors d'une décision de retour</b>	Myria recommande qu'au moment de prendre un ordre de quitter le territoire ou une interdiction d'entrée, l'OE donne encore l'occasion au migrant d'exposer sa situation (vie de famille, intérêt supérieur de l'enfant, santé...). De manière générale Myria recommande que les autorités garantissent le droit d'être entendu à chaque étranger qui a reçu un ordre de quitter le territoire, mais qui n'a pas encore subi aucune procédure ou qui dispose de nouveaux éléments depuis la fin d'une procédure d'asile ou de séjour.	Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/17 Délais de recours sur l'ordre de quitter le territoire</b>	Myria recommande que l'OE mentionne clairement, sur l'ordre de quitter le territoire, le délai de recours qui s'applique dans le cas spécifique de l'intéressé. Ceci permettra d'accroître la sécurité juridique puisque l'intéressé aura alors la possibilité d'exercer son droit à un recours effectif en connaissant le délai dont il dispose.	Offices des étrangers

## Chapitre 11 : Différences de traitement

Titre	Développement	Destinataire
<b>2015/18 Accès aux services bancaires</b>	<p>Myria estime que, quel que soit leur titre de séjour, les personnes qui répondent à la condition d'identification doivent avoir accès aux services bancaires en général et au moins à un service bancaire de base.</p> <p>Lors de la transposition du droit européen, Myria demande aux autorités belges de ne pas durcir les conditions d'accès, de clarifier davantage la législation et de la mettre en conformité avec les droits fondamentaux pour cette catégorie d'étrangers et de veiller à ce que cette réglementation ait un caractère contraignant pour des institutions financières.</p>	Premier Ministre, Ministre de l'Economie
<b>2015/19 Analyse d'impact des droits fondamentaux</b>	<p>Myria recommande la vigilance quant à l'adoption de mesures susceptibles d'avoir un impact profond sur les droits fondamentaux des étrangers. Il recommande l'avis et l'analyse préalable de ces mesures par les institutions compétentes en matière des droits de l'homme en Belgique, comme la Commission de la protection de la vie privée, le Centre interfédéral pour l'Égalité des chances, les organismes de protection des droits de l'enfant et le Centre fédéral Migration.</p>	Premier Ministre, Secrétaire d'État à l'asile et à la migration
<b>2015/20 Redevance</b>	<p>Myria demande que différentes catégories d'étrangers soient dispensées du paiement de la redevance comme les apatrides qui introduisent une demande de séjour et les victimes de la traite des êtres humains dont la procédure a été clôturée dans certaines conditions.</p> <p>Myria demande de dispenser du paiement de la redevance – qui est une condition de recevabilité pour la demande de regroupement familial – en tout ou en partie, les personnes et les familles qui n'ont pas suffisamment de moyens financiers pour la payer, en analogie avec la procédure dans certains autres États membres.</p>	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
<b>2015/21 Inscriptions et radiations d'office</b>	<p>Myria recommande aux autorités belges de clarifier le cadre légal et la pratique des inscriptions et des radiations d'office, pour que les citoyens soient mieux informés de la manière dont se déroulent ces procédures. Myria demande d'inciter davantage les communes à adopter leur règlement en matière d'inscription et de contrôle de domicile ou à actualiser les règlements dépassés, comme le prévoit l'Arrêté royal de 1992.</p> <p>Myria demande que les radiations d'office soient davantage contrôlées et fassent l'objet d'une décision motivée après un examen ayant force probante. L'informatisation de la procédure peut réduire les délais de procédure. Cette thématique doit être davantage abordée dans la formation de base et la formation continue des policiers, compte tenu de la formation pratique pour les agents de terrain.</p>	Ministre de l'Intérieur
<b>2015/22 Inscriptions et radiations d'office</b>	<p>Par ailleurs, Myria demande avec insistance une simplification de la procédure d'inscription à une adresse de référence auprès d'un CPAS. Certains citoyens rencontrent souvent des difficultés pratiques parce qu'ils ne peuvent pas trouver un logement à temps et les conditions actuelles en termes de moyens de vie les empêchent de s'inscrire. Les CPAS pourraient procéder à une enquête sociale pour déterminer rapidement si quelqu'un a (temporairement) besoin d'une adresse de référence, en évitant les risques d'abus.</p>	Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Intégration sociale

## ANNEXE 2 : RAPPEL DE NOS RECOMMANDATIONS EMBLÉMATIQUES

Par le passé, lorsqu'il faisait partie de l'ex-Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Myria avait déjà formulé une série de recommandations vis-à-vis des autorités. Nous avons sélectionné celles qui nous paraissent toujours d'actualité, et que nous faisons nôtres.

### Général

**Coordonner la législation applicable en matière de migration dans un code compréhensible du droit des étrangers.** Myria recommande l'élaboration d'un « code du droit des étrangers », qui intègre une large consultation de la société civile. En effet, la loi du 15 décembre 1980 a été rendue opaque, voire contradictoire par ses nombreuses modifications. Il conviendra de garantir l'application de ce code par des moyens humains et financiers suffisants.

Ce code devra inclure notamment :

- des critères de régularisation humanitaire clairs et ancrés dans la réglementation
- un statut de séjour pour les apatrides reconnus
- un statut de séjour pour les personnes inéloignables.

### Droit de vivre en famille

**Préserver la vie privée et familiale dans la lutte contre les mariages simulés tout en luttant contre la traite des êtres humains :** Un dispositif équilibré de lutte contre les mariages simulés doit explicitement poursuivre les finalités de préserver au maximum la vie de famille et les intentions des partenaires candidats au mariage, ainsi que de mener une lutte efficace contre les abus et la traite des êtres humains.

### Séjour

**Organiser un suivi longitudinal des primo-arrivants :** Myria recommande de conserver les données relatives aux personnes qui font appel à l'article 9bis afin de pouvoir assurer un suivi longitudinal de celles qui ont bénéficié de ces mesures et de pouvoir analyser, tant de manière quantitative que qualitative, leur parcours social et professionnel après régularisation. Ce type de suivi doit pouvoir être appliqué à d'autres catégories d'étrangers.

**Garantir le droit de porter plainte pour les étrangers en séjour irrégulier.** Myria recommande l'ajout d'une rubrique spécifique dans le rapport administratif de

contrôle des étrangers que la police adresse à l'OE. Il s'agit d'y mentionner que l'étranger s'est présenté volontairement pour porter plainte, et de permettre une décision sur l'opportunité ou non de détenir immédiatement la personne concernée. Myria demande que toutes les mesures utiles soient prises pour qu'une victime d'infraction en séjour illégal puisse bénéficier des mêmes droits que toute autre victime, conformément à la directive européenne 2012/29/UE, qui doit être transposée pour le 16 novembre 2015 au plus tard.

### Détention et éloignement

**Informers systématiquement Myria des suites des plaintes introduites par les étrangers détenues en centres fermés :** Myria rappelle qu'il demande à être informé, de la manière la plus complète, de la suite réservée aux plaintes introduites par les étrangers détenues en centre fermé, notamment par la réception d'une copie de la plainte, de la décision qui la clôture et, le cas échéant, du procès-verbal de conciliation.

### Migration pour études

**Développer les outils statistiques nécessaires pour identifier, connaître et analyser les paramètres de l'accès des étudiants étrangers au marché du travail (salié ou indépendant).** Myria plaide pour que les nouvelles mesures de politique migratoire destinées aux étudiants étrangers soient élaborées sur la base d'une connaissance approfondie de la dynamique actuelle et réelle de l'accès des étudiants étrangers au marché du travail salarié ou indépendant.

### Migration économique

Myria recommande l'examen par les autorités, et en concertation avec les partenaires sociaux, de la possibilité d'ouvrir des **canaux migratoires réels et transparents à destination des migrants faiblement qualifiés.**

Myria recommande qu'une **information plus claire et transparente sur les voies de migration légales soit disponible auprès des consulats et ambassades** pour les candidats à la migration, quel que soit leur niveau de qualification.

## ANNEXE 3 : TENIR COMPTE DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT : LA CHECK-LIST DE MYRIA POUR ÉVITER LES OUBLIS

Comme le montrent plusieurs chapitres de ce rapport annuel (4.3, 5.3., 9.3), l'administration et les juges doivent tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui les concernent. Cette obligation vaut également en matière d'asile et d'immigration et se fonde sur différentes normes juridiques applicables en fonction du contexte<sup>1</sup>. Myria propose ici une liste qui se veut un outil devant permettre aux décideurs et aux praticiens de mieux concrétiser la prise en compte de l'intérêt des enfants, et aux juridictions de mieux identifier et sanctionner les lacunes éventuelles.

L'intérêt supérieur de l'enfant est-il pris en compte de manière primordiale ?		
1	Avant de prendre une décision, a-t-on effectué une analyse de son impact sur les droits fondamentaux de l'enfant ?	<input checked="" type="checkbox"/>
2	L'analyse effectuée envisage-t-elle les conséquences concrètes de la décision sur les droits fondamentaux de l'enfant notamment sa santé, sa vie privée et familiale, sa scolarité et son éducation ?	<input type="checkbox"/>
3	La décision contient-elle l'analyse décrite aux points 1 et 2 ? Sinon, les raisons de son absence sont-elles mentionnées ?	<input type="checkbox"/>
4	L'opinion de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité, et celle de ses tuteurs ou représentants ont-elles été recueillies avant la prise de décision, par un professionnel indépendant et spécialisé dans le recueil de la parole des mineurs, au moyen d'une méthode non suggestive et la moins intrusive possible, dans une langue comprise par l'enfant ?	<input type="checkbox"/>
5	L'intérêt supérieur de l'enfant a-t-il été déterminé par des professionnels spécialisés et indépendants, dans des conditions qui garantissent la dignité de l'enfant et la fiabilité du résultat ?	<input type="checkbox"/>
6	La décision (ou le document administratif délivré aux intéressés) contient-elle le résultat des démarches effectuées aux points 4 et 5 ? Sinon, les raisons de leur absence sont-elles mentionnées ?	<input type="checkbox"/>
7	La décision tient-elle compte de l'intérêt supérieur de l'enfant de manière primordiale ? Si la décision tient compte d'autres intérêts, contient-elle une mise en balance des intérêts qui respecte le principe de proportionnalité ?	<input type="checkbox"/>
8	Existe-t-il un recours effectif contre la décision ? Les juges sont-ils compétents pour réviser ou annuler une décision qui ne tient pas suffisamment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris en examinant des éléments intervenus après l'introduction du recours ?	<input type="checkbox"/>

<sup>1</sup> Notamment l'article 3 de la CIDE, les articles 24 (intérêt de l'enfant) et 47 (recours effectif) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les articles 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants), 5 (interdiction de la détention arbitraire) et 8 (droit à la vie privée et familiale) de la CEDH, l'article 22bis de la Constitution, certaines dispositions de la loi sur les étrangers (art. 10ter § 2 al.4, art. 12bis § 7, art. 61 § 2 al.2, art. 61/17, art. 74/13, art. 74/16).



## COLOPHON

*Migration en droits et en chiffres 2015*

Bruxelles, septembre 2015

Éditeur et auteur :

Myria

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles

T : 02 212 30 00

F : 02 212 30 30

myria@myria.be

www.myria.be

.....  
**Rédaction** : Petra Baeyens, Mathieu Beys, Mélanie Bourguignon, Alexandra Büchler, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Gérald Gaspart, Julie Lejeune, Joke Swankaert, Ina Vandenberghe, Tom Vanhoren, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg

**Contributions externes** : Collège des médiateurs fédéraux, Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Médiatrice européenne

**Traduction** : Michel Teller

**Conception graphique et mise en page** : Studiorama

**Impression** : Bulckens

**Éditeur responsable** : François De Smet

**Remerciements** : Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil); Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA); Délégué général aux droits de l'enfant; Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE); Centre de recherche en démographie (DEMO) de l'Université catholique de Louvain; Kinderrechtencommissaris; Office national de la Sécurité sociale (ONSS); SPF Affaires étrangères, SPF Emploi et SPF Économie. Myria tient tout particulièrement à remercier l'Office des Étrangers (OE) d'avoir mis à sa disposition des données essentielles à la préparation de ce rapport, de l'avoir relu et de l'avoir commenté. Toutes les remarques faites par l'OE ont été examinées de près et, lors de la rédaction finale, il en a été tenu compte autant que possible. Merci également à Marileen Vandenberghe et à nos stagiaires Chadia Hezukuri, Jelena Baele, Jennifer Lamon et Jolien Joris pour leurs relectures précieuses. Merci aussi à José Palazón pour l'autorisation d'utiliser sa photo en couverture de ce rapport.

.....  
 Dit jaarverslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

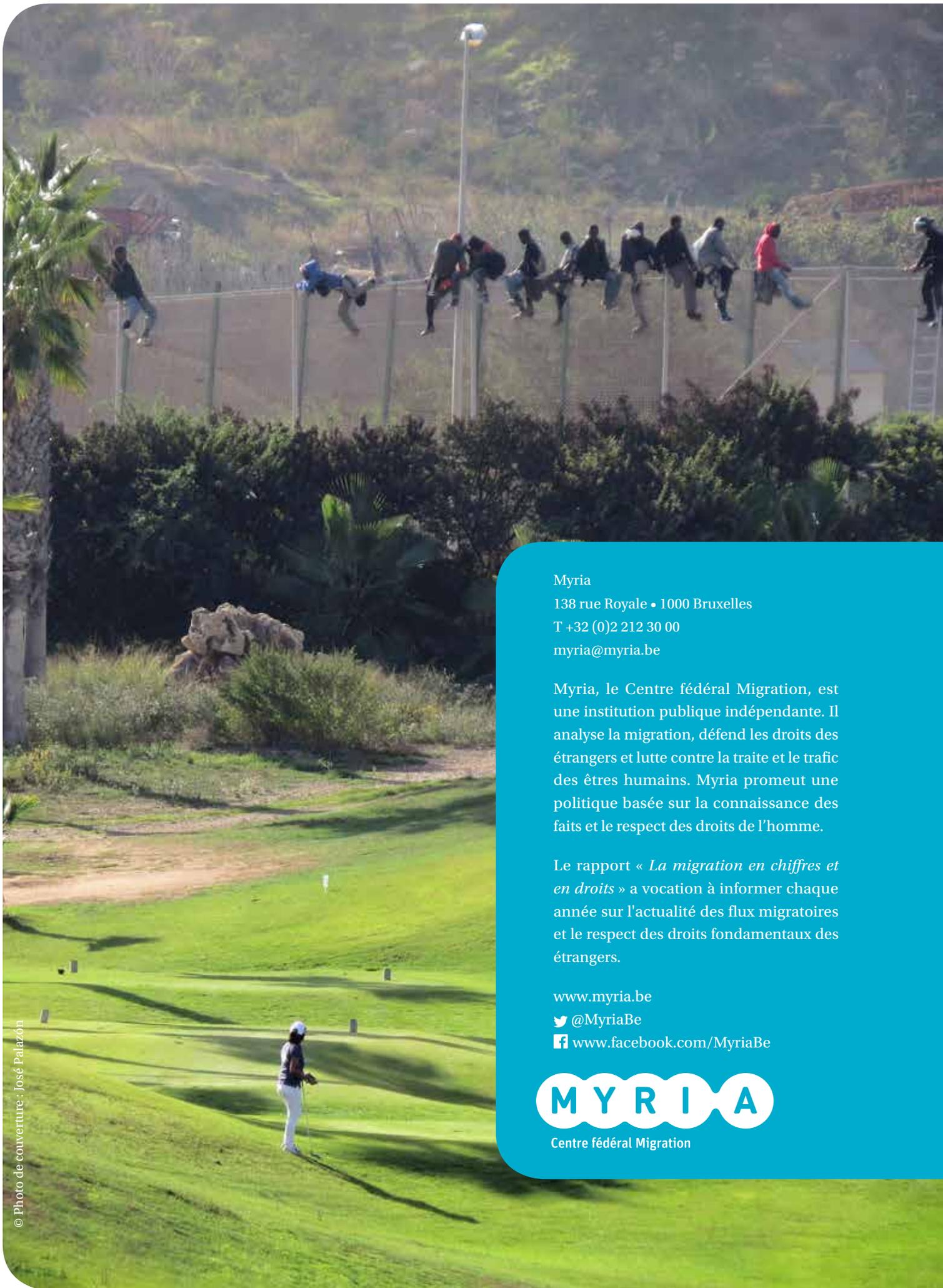
.....  
 Ce rapport est aussi téléchargeable en format électronique sur le site web de Myria: [www.myria.be](http://www.myria.be).

.....  
 Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ainsi que les figures et tableaux de ce document ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.

.....  
 Cette brochure est imprimée sur du papier FSC Mix Credit CU-COC-812048







Myria

138 rue Royale • 1000 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

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

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

[www.myria.be](http://www.myria.be)

[@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

[www.facebook.com/MyriaBe](https://www.facebook.com/MyriaBe)



Centre fédéral Migration

© Photo de couverture : José Palazón