



Accès au territoire

Pour accéder au territoire belge, certains ressortissants de pays tiers doivent disposer d'un visa. Les États membres de l'UE décident qui est soumis à obligation de visa court séjour, dans le cadre d'une politique européenne commune. Par contre, les visas long séjour relèvent des compétences nationales. Myria présente les principaux chiffres des visas court et long séjour ainsi que ceux des visas humanitaires délivrés par la Belgique en 2020. L'impact de la crise sanitaire sur l'accès au territoire et la visite de Myria à Brussels Airport dans ce contexte sont développés. Au niveau européen, Myria aborde le pacte sur la migration et l'asile, les tensions et les incidents aux frontières européennes ainsi que les jurisprudences européennes. En Belgique, il présente les intentions du gouvernement De Croo en et rappelle ses constats et ses recommandations pour les visas humanitaires.

1. Chiffres

Les visas accordés ou refusés par la Belgique

Demandeurs de visas

Les ressortissants de la plupart des pays tiers doivent généralement disposer d'un visa pour franchir les frontières belges. À l'inverse, les ressortissants des pays de l'espace Schengen et de l'Espace économique européen en sont exemptés. Pour connaître les pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa : voir l'annexe 1 du Règlement (UE) 2018/1806, version consolidée (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1806-20210101&qid=1629465544844>).

Deux types de visas pour accéder au territoire

Pour accéder au territoire belge, les ressortissants de certains pays doivent être en possession d'un visa. Il existe deux types de visas :

Limites

- La base de données sur les visas n'est pas représentative de l'ensemble des immigrés : les ressortissants de certains pays en sont en effet exemptés.
- Les motifs de migration sont parfois multiples. Lors d'une demande de visa, un seul motif légal est enregistré. Les données présentées ici portent sur ces motifs légaux.
- La délivrance d'un visa ne garantit pas que l'individu ait effectivement accédé au territoire belge. Certains ne vont jamais retirer leur visa. Par ailleurs, cette délivrance n'implique pas que l'individu puisse franchir la frontière belge. Le visa est une autorisation de se présenter à la frontière, où un contrôle est effectué et peut parfois entraîner un refus d'accès effectif au territoire.



Visas court séjour - Contexte et prise de décisions

- Le **Code européen des visas** fixe les conditions et la procédure pour la délivrance de ce type de visa.
- Ces visas doivent être accordés par l'État membre vers lequel le demandeur souhaite voyager en priorité. Cependant, lorsque la Belgique ne dispose pas de représentation diplomatique dans le pays duquel le demandeur veut partir, un autre État membre peut représenter la Belgique et délivrer valablement un visa à sa place, et inversement. Une fois l'accès au territoire Schengen autorisé, le titulaire du visa peut voyager librement dans l'ensemble de l'espace Schengen, sauf s'il s'agit d'un visa à territorialité limitée.
- Concrètement, la base de données exploitée ici compile les informations enregistrées dans les postes diplomatiques belges à l'étranger. Pour le court séjour, seuls les visas **demandés dans un poste belge, avec la Belgique comme destination prioritaire** sont comptabilisés. Deux catégories de personnes ont donc potentiellement accès au territoire belge mais ne figurent pas dans ces chiffres :
 - Les personnes ayant demandé un visa auprès du poste d'un autre État membre (dans un pays qui ne dispose pas de poste belge) pour effectuer un voyage vers la Belgique comme destination prioritaire.
 - Les personnes ayant demandé un visa auprès du poste d'un autre État membre, avec un autre pays que la Belgique comme destination prioritaire, mais avec lequel l'accès à la Belgique est possible.



Visas long séjour - Contexte et prise de décisions

- Ces visas relèvent des **compétences nationales** et sont, de ce fait, uniquement accordés par les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger. Puisque ces visas ne peuvent pas être traités en représentation, lorsque il n'y a pas d'ambassade ni de consulat de Belgique, les demandeurs doivent s'adresser à l'ambassade ou au consulat de Belgique compétent(e) en fonction du lieu de résidence, la plupart du temps, auprès du poste diplomatique belge d'un pays voisin.
- Contrairement aux visas court séjour, l'ensemble des personnes auxquelles l'accès au territoire belge pour du long séjour est octroyé, sont incluses dans les analyses chiffrées qui suivent, puisque les visas long séjour ne peuvent être accordés en représentation par un autre État.

➔ Pour plus de détails sur les postes diplomatiques et consulaires compétents pour l'accès au territoire belge : https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/competence_representation_visa_fr_20190930.pdf

Les chiffres présentés dans cette publication diffèrent quelque peu des publications antérieures. Myria a en effet obtenu du SPF Affaires intérieures des chiffres tenant compte des décisions finales, sans intégrer les décisions intermédiaires. Dans certains cas, une décision négative peut être prise, suivie d'une décision positive. Auparavant, Myria présentait l'ensemble des décisions, alors que les chiffres présentés ici ne concernent que les décisions finales.



Données sur les visas : demandes et décisions

La base de données sur les visas du SPF Affaires étrangères permet de présenter les statistiques sur base de l'année de la **demande** de visa ou de l'année de **décision**.

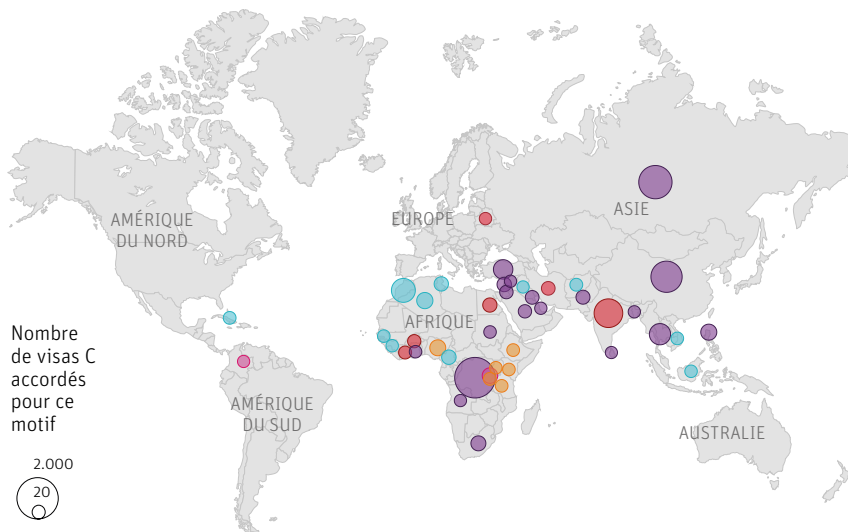
Il peut parfois s'écouler plusieurs mois entre le dépôt d'une demande de visa et la décision. Il ne faut dès lors pas comparer les demandes d'une année aux décisions prises au cours de la même année. Dans ce cahier, les deux statistiques sont présentées.

Cartographie des premiers motifs pour les visas court séjour accordés en 2020 - Visas C

Parmi les motifs des visas court séjour, le **tourisme** arrive en premier lieu (plus de détails dans la section visas court séjour). En 2020, un quart des visas court séjour ont été accordés dans ce contexte même si cette proportion est encore plus élevée les années précédentes (et les trois quarts de ces visas touristiques ont été accordés avant mi-mars). Pourtant, derrière cette tendance forte, il existe des différences selon le pays de nationalité des demandeurs de visa. Pour quelques pays d'Afrique du Nord et

de l'Ouest (Maroc, Algérie, Tunisie, Sénégal, Guinée), d'Asie occidentale (Irak, Afghanistan) ou d'Asie orientale (Vietnam, Indonésie), le premier motif est une **visite familiale**. Pour quelques pays d'Afrique de l'Ouest, centrale et de l'Est (Nigeria, Ethiopie, Kenya, Ouganda, Tanzanie, Burundi), le motif des **études** arrive en premier. Enfin, le motif **professionnel** arrive en priorité pour quelques autres pays, plus éparpillés (Inde, Biélorussie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire).

Premier motif de visa court séjour accordé selon le pays de nationalité en 2020



Lecture de la carte

Cette carte reprend le premier motif pour les visas court séjour accordés par pays de nationalité. Seuls les pays de nationalité pour lesquels au minimum 20 visas ont été accordés pour le premier motif sont présentés.

La taille des cercles est proportionnelle au nombre de visas accordés pour le motif concerné.

- Motifs
- Tourisme
 - Raisons professionnelles
 - Visites familiales
 - Raisons commerciales
 - Études, stages
 - Visites officielles, politique

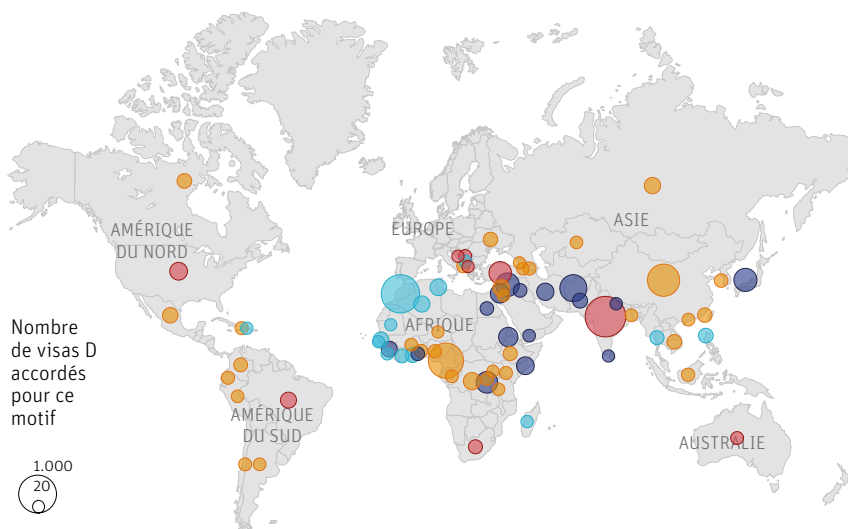
Source : SPF Affaires étrangères

Cartographie des premiers motifs pour les visas long séjour accordés en 2020 - Visas D

Pour les visas long séjour, le premier motif est le regroupement familial (46% en 2020). Mais lorsque les deux types de regroupements familiaux sont scindés (art.10 et art. 40), la répartition des motifs est moins contrastée (plus de détails dans la section visas long séjour). La carte ci-dessous indique une tendance par région, à quelques exceptions près. En Amérique latine, un certain nombre de premiers motifs sont les **études**. C'est également le cas pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, centrale et de

l'Est, ainsi que d'Asie orientale. Plusieurs pays d'Afrique du Nord et de l'Ouest se caractérisent par le **regroupement familial avec un citoyen UE ou un Belge** (art. 40), alors que le **regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers** (art. 10) arrive plus souvent en première place dans les pays d'Asie occidentale, ainsi que dans quelques pays d'Asie orientale et d'Afrique de l'Ouest. Enfin, les raisons **professionnelles** arrivent en première place dans quelques pays d'Europe hors UE, ainsi qu'en Inde.

Premier motif de visa long séjour accordé selon le pays de nationalité en 2020



Lecture de la carte

Cette carte reprend le premier motif pour les visas long séjour accordés par pays de nationalité. Seuls les pays de nationalité pour lesquels au minimum 20 visas ont été accordés pour le premier motif sont présentés.

La taille des cercles est proportionnelle au nombre de visas accordés pour le motif concerné.

- Motifs
- Regroupement familial art. 10
 - Études
 - Raisons professionnelles
 - Regroupement familial art. 40

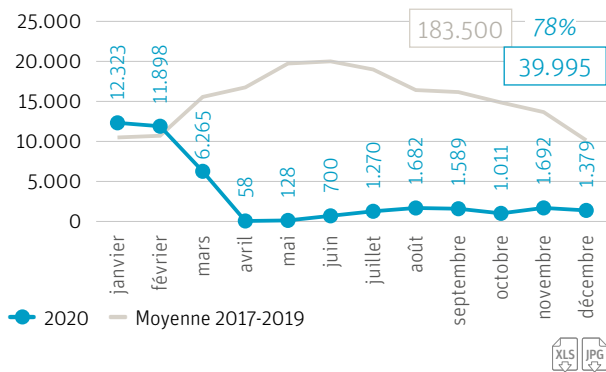
Source : SPF Affaires étrangères

Visas court séjour 2020 - Visas C

La mobilité de court séjour vers la Belgique chute depuis mars 2020.

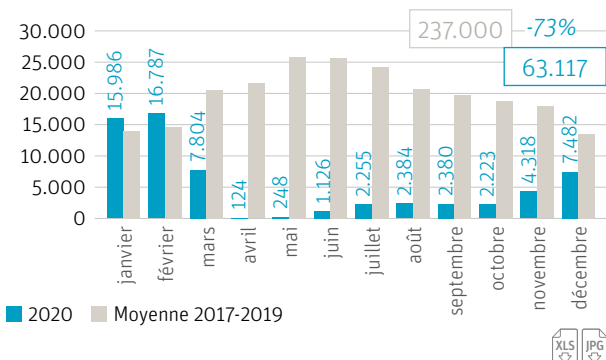
- En 2020, 39.995 visas court séjour ont été accordés, un chiffre inférieur de 78% par rapport à la moyenne observée entre 2017 et 2019. Le nombre de visas refusés est également inférieur en 2020 par rapport aux années antérieures (-54%).
- Dans le cas des délivrances comme des refus, c'est à partir de mars, que la diminution des décisions se fait sentir. En avril 2020, seulement 58 visas court séjour ont été accordés, contre environ 17.000 visas en moyenne pour un mois d'avril au cours des années antérieures. Les refus sont également très faibles dès le début de la pandémie, à un niveau bien inférieur aux années précédentes. Cependant, en termes relatifs, la proportion de refus en 2020 (31%) est plus élevée qu'au cours des années précédentes (moins de 20%).

Décisions positives mensuelles pour les visas court séjour



- La forte diminution du nombre de visas accordés s'explique cependant essentiellement par une forte diminution des demandes, qui elles aussi affichent une diminution de plus de 70% par rapport à la moyenne observée antérieurement. À la fermeture *de facto* des frontières et à la limitation des voyages autorisés à ceux jugés essentiels, s'ajoute la fermeture de nombreux

Demandes mensuelles pour les visas court séjour

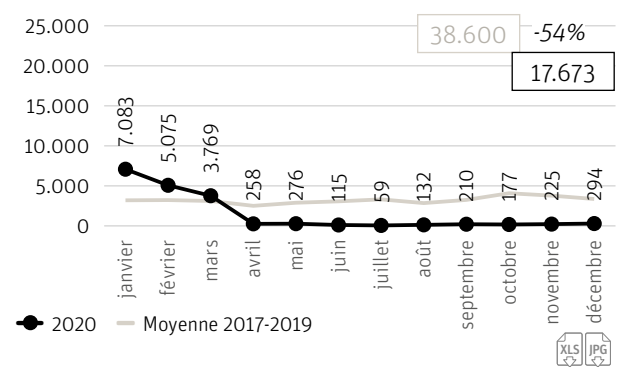


Nombre de décisions et de demandes pour les visas court séjour

	Décisions			Demandes
	Nombre total de décisions définitives	Décisions négatives	Décisions positives	
2017	221.381	36.001	185.380	235.683
2018	209.423	35.470	173.953	223.129
2019	235.616	44.490	191.126	252.085
2020	57.668	17.673	39.995	63.117

- En 2019, la grande majorité des décisions prises pour des visas court séjour (81%) ont connu une issue positive.
- En 2020, la proportion de visas accordés est plus faible (69%). Ces 69% représentent 39.995 visas accordés : un chiffre nettement inférieur à 2019, en raison de la pandémie.

Décisions négatives mensuelles pour les visas court séjour

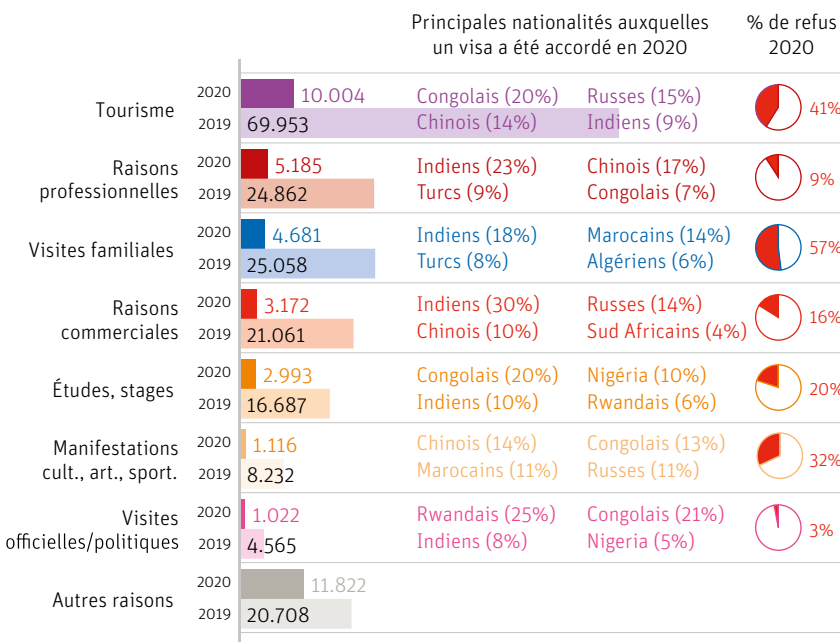


postes diplomatiques et consulaires, ne permettant pas l'introduction d'une demande de visa. Entre mi-mars et fin juin, la très grande majorité des visas accordés sont des visas demandés avant mi-mars 2020. Ce n'est qu'à partir du mois de juillet que les demandes ont progressivement repris, et que le nombre de délivrances a, lui aussi, augmenté légèrement.

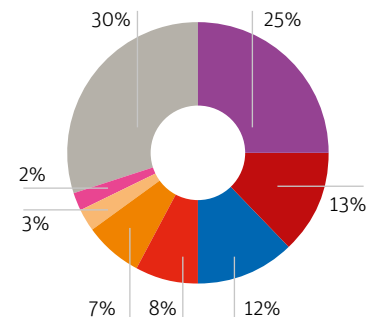
- Cependant, en matière de mobilité de court séjour, on n'observe pas véritablement de reprise au cours de l'année 2020 : les voyages court séjour non essentiels vers la Belgique en provenance de pays tiers sont restés limités, voire interdits jusqu'à la fin de l'année, ainsi qu'au début de l'année 2021. Le même constat est observé pour les demandes : les demandes n'ont repris que très progressivement depuis l'été, et en décembre, le nombre de demandes de visa est encore deux fois plus faible que la moyenne observées entre 2017 et 2019.
- Les différents motifs de visas court séjour ont connu la même tendance au cours de l'année 2020, tant pour les décisions (positive et négatives) que pour les demandes.

Une mobilité de court séjour presque à l'arrêt à partir de mi-mars 2020, quel que soit le motif.

- Malgré les nombreuses restrictions pour les voyages non essentiels, le **tourisme** reste le premier motif de délivrance des visas court séjour en 2020 (25%). Le nombre de visas touristiques accordés en 2020 a toutefois été divisé par 7 par rapport à l'année précédente, passant de 70.000 à 10.000 visas. Trois quart de ces visas touristiques ont été accordés avant mi-mars 2020.
- Les proportions de **refus** ont augmenté pour tous les types de motifs, sauf dans le cadre des visas profession-
- nels ou pour des visites officielles/politiques. La proportion de refus déjà élevées pour les visites familiales en 2019 a encore grimpé en 2020, passant de 36% à 57%.
- En 2020, les **Indiens** et les **Philippines** sont les principaux bénéficiaires de visas court séjour (respectivement 16% et 15%). Les Chinois, habituellement en tête de classement, ne représentent que 9% des visas C accordés en 2020 (contre 21% en 2019).



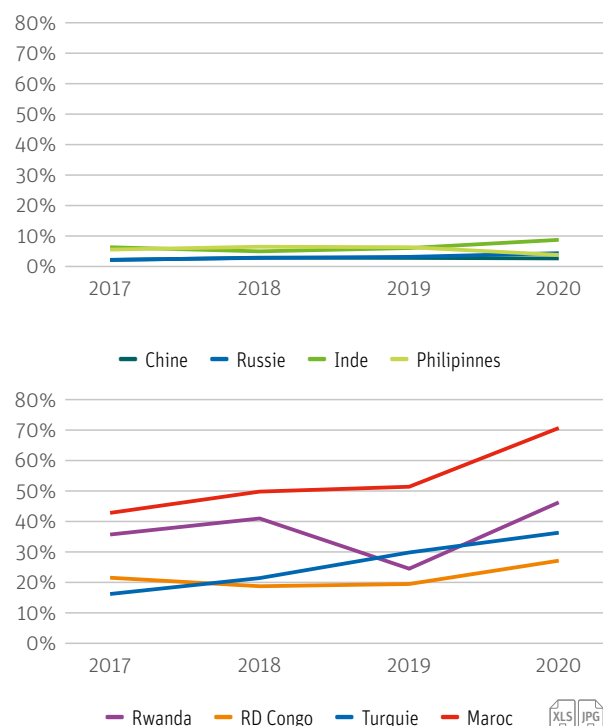
Répartition des motifs pour les visas C accordés en 2020



La part des visas refusés est variable selon la nationalité et le contexte de 2020 a encore accentué les écarts.

- Quel que soit le motif du visa, certaines nationalités font davantage face à des refus. Parmi les principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2020, les Marocains, les Congolais, les Turcs et les Rwandais sont particulièrement concernés. En 2020, la proportion de refus (tous motifs confondus) s'élevait à 71% pour les Marocains, 36% pour les Congolais, 46% pour les Turcs et 27% pour les Rwandais. Pour ces nationalités, ce taux de refus est encore plus élevé qu'en 2019.
- À l'inverse, pour les Chinois, les Russes, les Indiens et les Philippines, les décisions négatives sont marginales et sont restées, en 2020, dans des ordres de grandeur comparables aux années antérieures.
- La pandémie et les fermetures temporaires de certaines frontières ont donc encore accentué les différences entre les nationalités pour qui les visas sont plus souvent refusés et les autres.

Évolution des taux de refus pour les visas court séjour des principales nationalités



Visas long séjour 2020 - Visas D

25.386 visas long séjour ont été accordés par la Belgique en 2020.

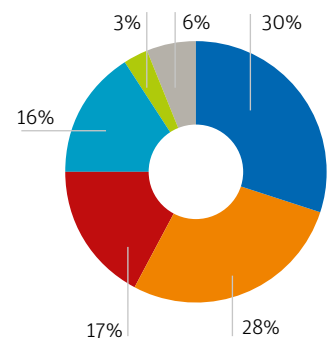
- La **grande majorité (80%)** des décisions pour les visas long séjour a connu une **issue positive**.
- Le **nombre de visas accordés en 2020 est inférieur** à celui des années inférieures, mais la proportion de visas accordés est stable.
- Le **nombre de demandes de visas a lui aussi diminué en 2020** : en 2020, 33.911 visas long séjour ont été demandés, contre 41.528 en 2019.

Nombre de décisions et de demandes pour les visas long séjour

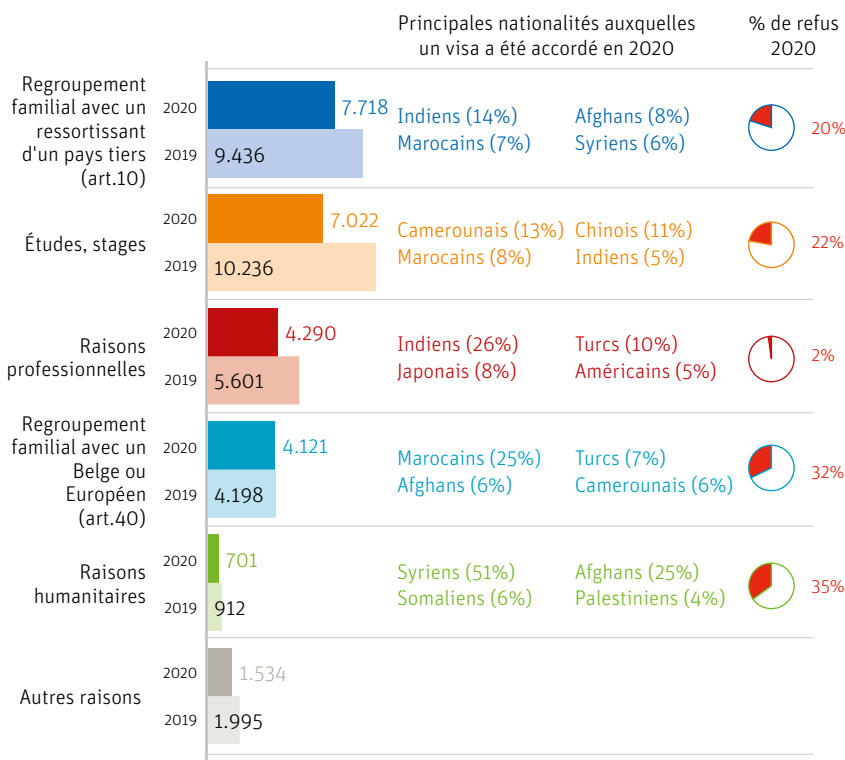


	Décisions			Demandes
	Nombre total de décisions définitives	Décisions négatives	Décisions positives	
2017	35.907	5.822	30.085	40.987
2018	37.833	6.411	31.422	40.274
2019	39.363	6.985	32.378	41.528
2020	31.782	6.396	25.386	33.911

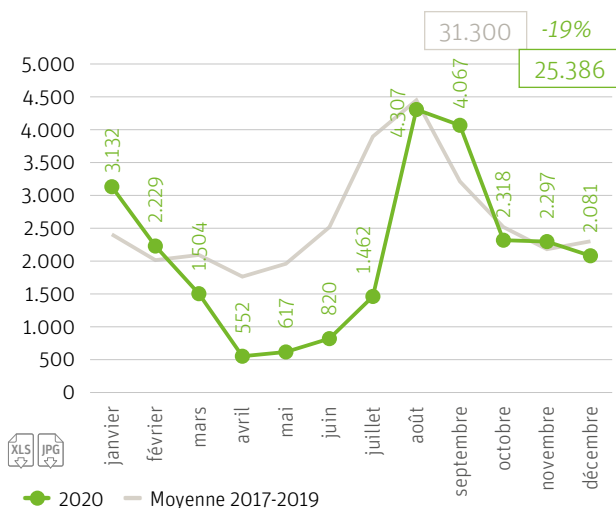
Répartition des motifs pour les visas D accordés en 2020



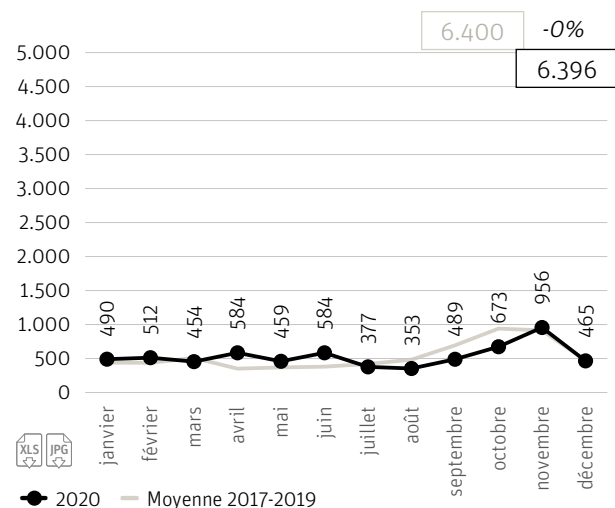
- Le **regroupement familial** constitue le premier motif de délivrance des visas long séjour (46% lorsque les deux catégories de regroupement familial sont additionnées).
- Les **visas étudiants** arrivent en seconde place, et ensuite les visas professionnels.
- Les **refus** pour les visas professionnels sont très peu fréquents (2%), alors qu'ils sont de l'ordre de 20 à 35% pour les autres motifs.



Décisions positives mensuelles pour les visas long séjour

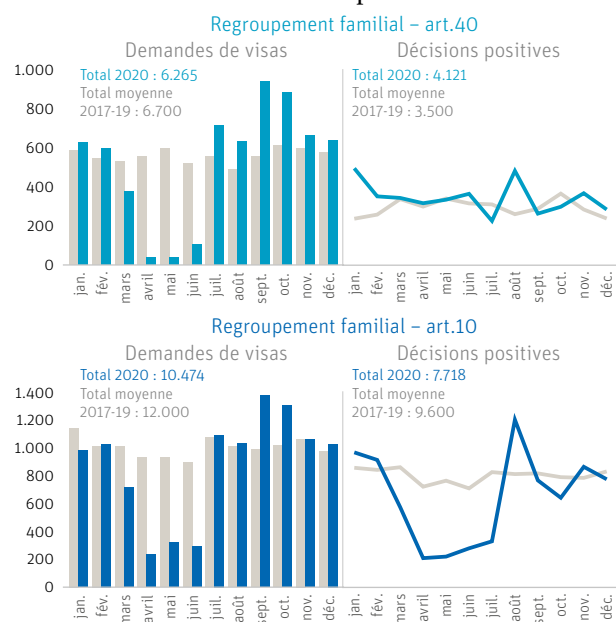
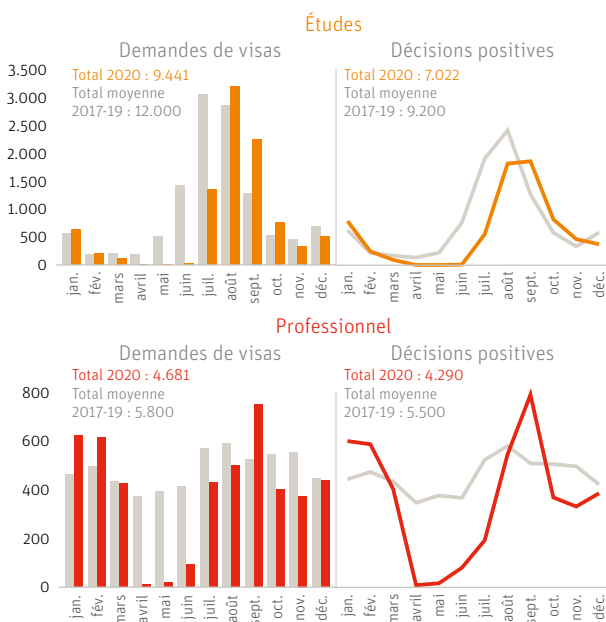


Décisions négatives mensuelles pour les visas long séjour



La mobilité de long séjour vers la Belgique a essentiellement été touchée lors de la première vague du Covid-19, et a ensuite connu une reprise progressive à partir de l'été 2020.

- En 2020, le nombre de visas long séjour accordés est inférieur de 19% par rapport à la moyenne observée entre 2017 et 2019. Pour les refus de visas long séjour, le nombre est quasi identique entre 2020 et la moyenne observée ces dernières années.
- Contrairement aux visas court séjour qui ont connu une chute brutale à partir de mi-mars, et très peu de reprise dans la seconde partie de l'année, la mobilité de long séjour a surtout été touchée par le confinement de printemps. Ensuite, la délivrance des visas a progressivement repris à partir du mois de juillet.
- Généralement, la délivrance des visas long séjour s'inscrit dans une certaine saisonnalité : autour de 2.000 visas sont accordés chaque mois durant la première moitié de l'année. Ensuite, on observe généralement une augmentation durant les mois d'été, pour atteindre plus de 4.000 visas en juillet et en août. Le nombre diminue à nouveau durant les mois d'automne. Cette courbe est essentiellement dessinée par la délivrance des visas étudiants (cf. ci-dessous), surtout accordés durant les vacances d'été, en vue de la rentrée scolaire. En 2020, cette courbe s'est décalée d'un mois, avec un pic des visas étudiants accordés en septembre.



L'impact des mesures de restriction d'accès au territoire varie selon le motif du visa.

La comparaison des délivrances mensuelles des visas long séjour en 2020 avec la moyenne observée entre 2017 et 2019 dessine plusieurs tendances :

- Les **visas étudiants** connaissent habituellement un creux entre février et mai. Les conséquences de la pandémie n'ont dès lors pas été trop importantes. On observe un maximum de visas accordés en septembre 2020 contre le mois d'août les autres années. En 2020, environ un tiers de visas étudiants de moins ont été accordés par rapport à 2019. La courbe des délivrances de visas étudiants suit par ailleurs la courbe des demandes. Les demandes comme les décisions positives ont connu en 2020 une baisse d'environ un cinquième par rapport à la moyenne observée ces dernières années.
- Pour les **visas professionnels**, la diminution entre 2020 et 2019 est de l'ordre d'un cinquième également, tant pour les demandes que pour les décisions. Très peu de visas ont été accordés entre avril et juin, mais on observe un petit effet de rattrapage au mois de septembre (plus détails dans le cahier sur les migrations économiques et la libre circulation).
- Les **visas accordés dans le cadre du regroupement familial** présentent des tendances différentes selon la

nationalité de la personne qui ouvre le droit au regroupement familial. Les restrictions d'accès au territoire ont en effet différé selon ce critère (voir aussi encadré : impact de la crise sanitaire liée au Covid-19 sur l'accès au territoire et cahier droit de vivre en famille).

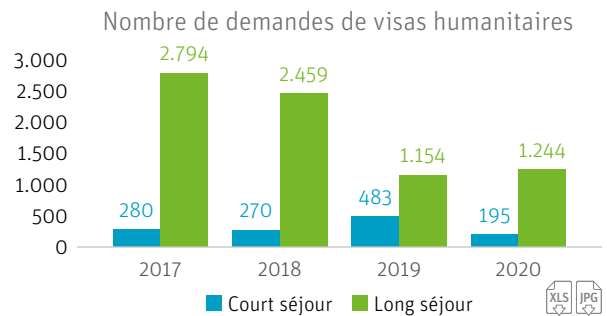
- Les visas accordés pour un regroupement familial avec un **ressortissant d'un pays tiers (art.10)** ont fortement diminué entre mars et juillet inclus. Un nombre plus élevé est observé en août, mais à un niveau qui n'a pas permis un véritable rattrapage. Au total, près d'un cinquième de visas de moins ont été accordés en 2020 par rapport aux années antérieures. Le nombre de demandes pour ces visas est légèrement plus faible en 2020 que pour les années antérieures (-13%).
- Les visas accordés pour un regroupement familial avec un **Belge ou un citoyen européen** ont, par contre, très peu été affectés par la pandémie : les demandes introduites en 2020 sont légèrement plus faibles (-7%) par rapport aux années antérieures. Quant aux décisions positives, 2020 affiche même une hausse par rapport à la moyenne 2017-2019 (+17%).



Visas humanitaires

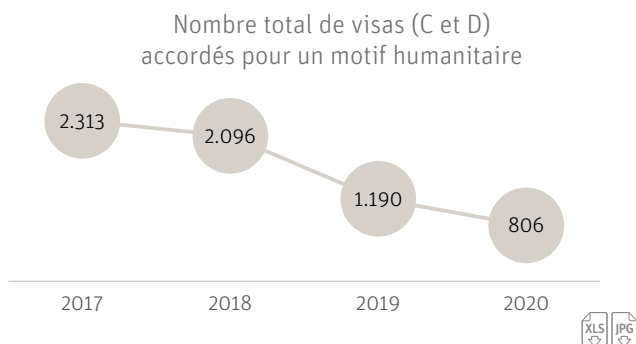
En 2020, 1.439 personnes ont introduit une demande de visa humanitaire : 195 pour un court séjour et 1.244 pour un long séjour.

- Les visas humanitaires peuvent être demandés pour un court ou un long séjour et peuvent concerner plusieurs catégories d'individus : des réfugiés réinstallés, des Syriens arrivés dans le cadre d'« opérations de sauvetage », des raisons humanitaires, médicales ou professionnelles urgentes, ou encore des demandes humanitaires des membres de la famille de personnes (généralement des réfugiés) qui résident en Belgique.
- Depuis mars 2017, les personnes arrivées en Belgique dans le cadre d'une réinstallation ou d'une « opération de sauvetage » reçoivent un visa humanitaire long séjour. Ce changement est intervenu suite à la publication d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE (CJUE [GC], X et X c. État belge, 7 mars 2017, C-638/16 PPU).

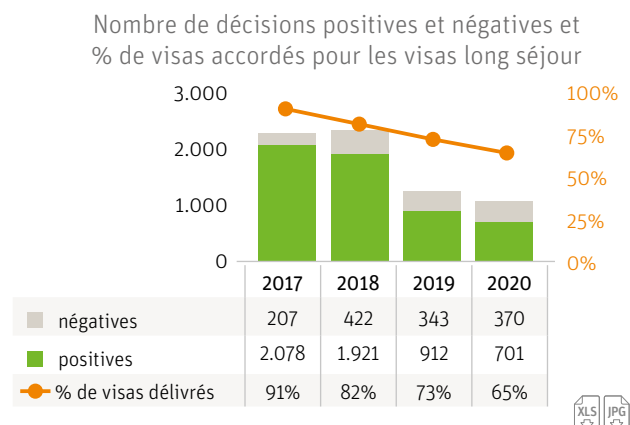
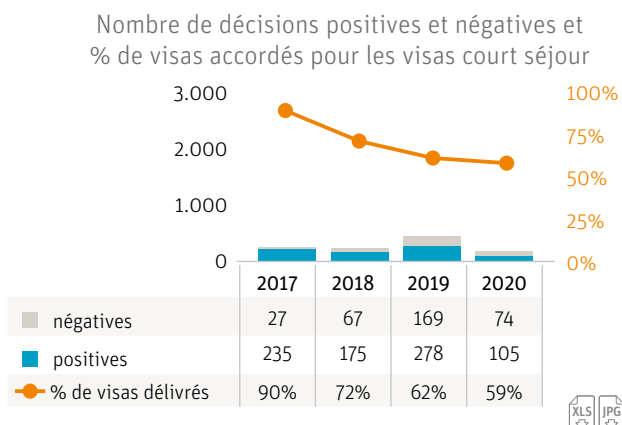


- En 2017 et 2018, les réinstallations de réfugiés étaient nettement supérieures qu'en 2019 et 2020. En 2017 et 2018, 1.309 et 880 personnes sont arrivées en Belgique par ce biais, contre 239 et 176 en 2019 et 2020. Par ailleurs, le nombre élevé de visas humanitaires accordés en 2017 et 2018 correspond à une période durant laquelle plusieurs « opérations de sauvetage » ont mené à la délivrance de visas humanitaires principalement à des Syriens.

En 2020, 806 visas ont été accordés pour un motif humanitaire, soit un tiers de moins qu'en 2019 et deux tiers de moins qu'en 2017.

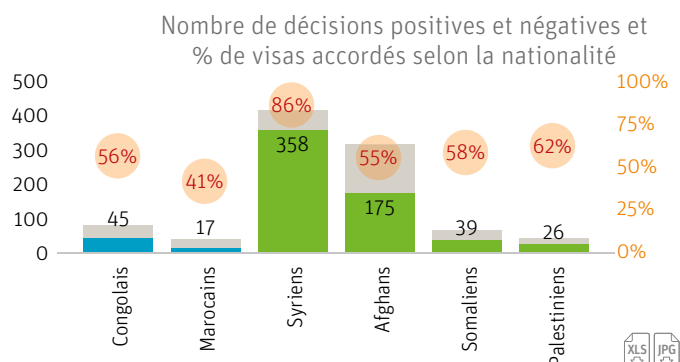


- Tout comme pour les demandes, la courbe des délivrances de visas est en baisse en 2019 et 2020, par comparaison aux années 2017-2018.
- La proportion de décisions positives sur l'ensemble des décisions est en baisse également, tant pour les visas court séjour que pour les visas long séjour. Elle est passée de 90% à 60% environ entre 2017 et 2020. Cela s'explique essentiellement parce qu'en 2017-2018, un grand nombre de visas humanitaires étaient accordés dans le cadre de la réinstallation ou d'opérations de sauvetage, et que dans ce contexte, la délivrance d'un visa est automatique.



La proportion de décisions positives est variable selon la nationalité

- En 2020, la moitié des visas humanitaires long séjour ont été accordés à des Syriens, et un quart à des Afghans. Pour les Syriens, la proportion de visas accordés est de 86%, contre 55% pour les Afghans.
- Pour les visas court séjour, 60% des visas accordés concernent des Congolais et des Marocains, avec respectivement 45 et 17 visas accordés.



2. Évolutions récentes

Impact de la crise sanitaire Covid-19 sur l'accès au territoire

Au niveau européen

Limitation des voyages non essentiels depuis les pays tiers

Suite à l'augmentation des cas de Covid-19 en mars 2020, les États membres de l'UE ont convenu, mi-mars 2020, d'une action coordonnée aux frontières extérieures de la zone EU. Ils se sont basés sur la recommandation de la Commission visant à limiter les voyages non essentiels en **provenance de pays tiers** à destination de la zone UE+¹, pendant une période de 30 jours².

Le 8 avril 2020, la Commission a recommandé de prolonger les restrictions de voyage dans la zone UE+ de 30 jours supplémentaires³. Celle-ci a finalement été encore prolongée jusqu'au 15 juin 2020⁴. La restriction de voyage ne s'appliquait pas aux citoyens de l'UE, aux citoyens des pays Schengen non membres de l'UE et aux membres de leur famille, ni aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans l'UE. En outre, pour limiter au minimum l'impact de la restriction sur le fonctionnement de nos sociétés, les États membres devaient exclure des restrictions des catégories de voyageurs ayant une fonction ou répondant à un besoin essentiel.

En juin 2020, vu l'amélioration de la situation sanitaire, la Commission a proposé une approche pour lever progressivement les restrictions de déplacement en provenance de pays tiers⁵, suivi de l'adoption par le Conseil de l'Union euro-

péenne d'une recommandation⁶. Celle-ci pointe des critères (situation épidémiologique, mesures de confinement dont la distanciation physique, et éléments d'ordre économiques et sociaux) afin de déterminer les ressortissants de pays tiers pour lesquels ces restrictions de voyage non essentiel doivent être levées. Sur cette base, une liste de pays tiers, dont les ressortissants ne devraient pas être affectés par les restrictions de voyage, a été établie et doit être réexaminée bimensuellement. La recommandation du Conseil a été modifiée à plusieurs reprises pour adapter la liste des pays⁷ ainsi que les critères retenus pour son établissement suite à l'apparition de variants jugés plus contagieux, avec pour conséquence une nécessité de les adapter⁸.

La Commission a bien insisté sur la nécessité d'évaluation permanente et de coordination entre les États membres sur la levée progressive de ces restrictions aux voyages⁹. En mars 2021, lors de la rédaction de ce rapport, la Commission¹⁰ estimait essentiel de rester attentif à l'évolution de la situation dans les pays tiers (état de la vaccination, niveau de variants préoccupants dans ces pays). Elle envisageait de limiter les restrictions pour les personnes en provenance de pays tiers en possession d'un certificat attestant leur statut Covid-19 si l'État tiers qui le délivrait dispose d'un « système jugé suffisamment fiable ou interopérable avec le certificat vert numérique¹¹ ».

- 1 La Commission européenne définit cette zone UE+ comme devant comprendre : « tous les États membres de l'espace Schengen (y compris la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie), ainsi que les quatre pays associés à l'espace Schengen. Elle inclurait également l'Irlande et le Royaume-Uni si ces derniers décident de s'aligner ».
- 2 Commission européenne, *Communication - COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE*, 16 mars 2020, COM(2020) 115 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0115&from=EN>.
- 3 Commission européenne, *Communication concernant l'évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE*, 8 avril 2020, COM(2020) 148 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0148&from=EN>.
- 4 Commission européenne, *Communication concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE*, 8 mai 2020, COM(2020) 222, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0222&from=FR>.
- 5 Commission européenne, *Communication concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE*, 11 juin 2020, COM(2020) 399 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0399&from=FR>.

6 Conseil de l'Union européenne, *Recommandation concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction*, 30 juin 2020, 2020/912, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0912&from=FR>.

7 Voir notamment pour la modification de la liste des pays : Conseil de l'Union européenne, *Recommandation modifiant la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction*, 28 janvier 2021, 2021/89, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0089&from=FR>.

8 Conseil de l'Union européenne, *Recommandation (UE) 2021/132 du Conseil du 2 février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction*, 2 février 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0132&from=FR>.

9 Commission européenne, *Communication-Préparation des systèmes de santé de l'UE à réagir rapidement en cas de nouvelle flambée de COVID-19*, 15 juillet 2020, COM(2020) 318 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_-_short-term_eu_health_preparedness_fr.pdf.

10 Commission européenne, *Communication - Une voie commune vers une réouverture sûre et durable*, 17 mars 2021, COM(2021) 129 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0129&from=FR>.

11 Le système de certificat vert numérique est envisagé comme moyen de preuve du « statut covid-19 », pour faciliter la libre circulation au sein des États membres (voir ci-dessous).

Fermetures des frontières et réintroduction des contrôles – Restriction à la libre circulation

Outre la réduction des déplacements aux frontières extérieures, tous les États membres de l'UE et les États associés à Schengen ont pris des mesures sur leur territoire pour limiter la propagation du virus, et certains ont, pour ce faire, réintroduit les contrôles aux frontières intérieures.

En effet, le Code frontières Schengen¹² prévoit **trois situations** permettant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures :

- **Les cas prévisibles** (articles 25 et 27) : « En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières ». Cette mesure est normalement prévue pour une durée limitée de 30 jours, mais peut être prolongée à plusieurs reprises pour une durée totale ne pouvant excéder 6 mois.
- **Les cas nécessitant une action immédiate** (article 28) : « Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate, l'État membre concerné peut, exceptionnellement, immédiatement réintroduire le contrôle aux frontières intérieures ». La durée de cette mesure est normalement de 10 jours. Elle peut être prolongée par période de 20 jours, pour une durée totale ne pouvant excéder deux mois. »
- **Les circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures** (article 29) : dans ce cas et du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures, et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit. Cette mesure peut être prise pour une durée initiale maximale de six mois. Elle peut toutefois être renouvelée trois fois, avec pour conséquence une durée totale maximale de deux ans.

Comme abordé dans une contribution externe à notre précédent rapport¹³, ce n'est pas la première fois que l'espace Schengen traverse une crise et que les États membres décident de réintroduire les contrôles aux frontières. L'auteur, Marie De Somer, en dressait l'historique et pointait deux événements marquants :

- Réintroduction des contrôles aux frontières en 2015 dans plusieurs États membres suite à l'arrivée d'un nombre élevé de migrants durant la « crise de l'asile ». En 2019, ces contrôles étaient toujours appliqués en Allemagne, Autriche, France, Norvège, Suède et Danemark malgré des critiques sur leur légalité et leur compatibilité avec le Code frontières Schengen.
- Réintroduction des contrôles lorsque l'Europe a été affectée par la pandémie Covid-19 en mars 2020. En effet, des contrôles poussés ont été décrétés par une grande majorité des États Schengen. Fin mars 2020, 18 sur 26 États Schengen avaient réintroduit des contrôles aux frontières assortis de limitation strictes des déplacements « non essentiels »¹⁴. La plupart des États membres se sont initialement basés sur les dispositions de réintroduction des contrôles aux motifs d'action immédiate (article 28) et les prolonger aux motifs des cas prévisibles (articles 25 et 27)¹⁵. Les États membres ont ensuite rouvert et refermé leurs frontières selon l'évolution de la pandémie.

L'auteur constate cependant que la situation actuelle est sans précédent. Jamais encore auparavant, depuis la levée originelle des contrôles en 1995, autant de contrôles simultanés aux frontières intérieures n'avaient été enregistrés dans l'espace Schengen. Certains estiment¹⁶ que le fait de réintroduire de tels contrôles sur base du Code Frontières Schengen pose questions, arguant que les considérations de santé publique ne sont pas reprises dans les dispositions du Code. Mais la position de certains experts¹⁷, qui est aussi celle de la Commission¹⁸, est d'argumenter que

12 Règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, 23 mars 2016, L 77/1.

13 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2020, cahier accès au territoire*, contribution externe : Marie De Somer, « Schengen sous pression », pp. 13-18.

14 Sabbati G. & Dumbrava, C. 2020, The impact of coronavirus On Schengen borders, *European Parliament Research Service Briefing*, 27 March 2020.

15 Parlement européen, *Étude pour le Comité LIBE - Au nom de la COVID-19 : évaluation des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et des restrictions en matière de déplacements au sein de l'Union*, septembre 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU\(2020\)659506\(SUM01\)_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506(SUM01)_FR.pdf).

16 Guild, E., *Covid-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections From the European Union*, 30 novembre 2020, www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.606299/full.

17 Thym, D., 2020, Travel Bans in Europe: a legal appraisal (Part I), *Eu Migration Law Blog*, <https://eumigrationlawblog.eu/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal-part-i>.

18 Commission européenne, 2020, Communiqué de presse : Covid-2019 : la Commission présente des lignes directrices relatives aux mesures à la frontière pour protéger la santé et maintenir la disponibilité des biens et des services essentiels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_468.

le risque pour la santé publique était tel que la situation pouvait être considérée comme une « menace plus globale pour l'ordre public » qui justifie des contrôles aux frontières.

En mai 2020, à la fin de la première vague, la Commission a prôné une levée progressive des contrôles aux frontières intérieures par les États membres et un retour de la libre circulation¹⁹.

Les États membres ont mis en œuvre cette levée progressive des contrôles aux frontières : la Belgique par exemple, dès la mi-juin. La majorité des États membres ont mis fin à ces contrôles dans le courant de l'été 2020. Certains États, comme la Finlande, la Hongrie ou la Norvège, ont par contre poursuivi depuis lors, sporadiquement, les contrôles, soit pour l'ensemble de leurs frontières, soit seulement avec certains États²⁰.

Néanmoins, pour la plupart des États membres à l'automne 2020, lors de la seconde vague qui a frappé nombre d'entre eux, la stratégie poursuivie avait évolué et ne se fondait plus sur un contrôle aux frontières intérieures.

Ainsi, mi-octobre 2020, suite à une proposition de la Commission²¹, le Conseil a adopté une recommandation pour une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en raison de la Covid-19²². Celle-ci porte sur les déplacements entre le territoire des États membres et ses limitations. Elle spécifie que les restrictions doivent respecter le principe de proportionnalité et de non-discrimination. Les mesures doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour préserver la santé publique et se baser sur des critères communs. Cette recommandation permet aux États membres d'imposer aux personnes entrant sur leur territoire de compléter un « formulaire de localisation des passagers ». Elle met aussi en place le système de cartographie des États membres, chacun étant

repris dans une couleur (vert, orange, rouge) attestant de la situation épidémiologique. Sur cette base, les États membres peuvent adopter leurs décisions relatives aux restrictions de circulation des personnes en provenance de certains États, leur dépistage ou leur mise en quarantaine. Les États membres ne devraient pas restreindre la circulation des personnes provenant d'une zone verte. Un site web²³ avec une carte de l'Europe a été créé. En février 2021, une nouvelle couleur, rouge foncé, a été ajoutée pour les zones à très haut taux de contamination²⁴.

Fin octobre 2020, les États membres se sont d'ailleurs engagés lors d'une réunion du Conseil européen, à maintenir les frontières ouvertes, notamment pour préserver le marché intérieur²⁵.

Avec l'arrivée de l'hiver²⁶ et d'un variant plus virulent, présent au Royaume-Uni, la Commission européenne a pris position sur les mesures à adopter pour limiter la propagation du virus. Dès janvier 2021, avec la fin de période de transition du Brexit, le Royaume-Uni n'a plus été considéré comme un État membre dont les ressortissants peuvent être soumis à des restrictions de circulation mais comme un pays tiers ne figurant pas sur la liste des pays dont les ressortissants peuvent voyager. Dès lors seuls les déplacements essentiels du Royaume-Uni vers l'Union européenne ont été autorisés²⁷.

Mais ces mesures furent insuffisantes et dès janvier 2021, plusieurs États membres, dont l'Autriche, la Belgique, l'Espagne et le Portugal, ont décidé de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures.

La Commission européenne a estimé que les nouveaux variants justifiaient que les déplacements non essentiels soient découragés, « en particulier à destination et en provenance de zones à haut risque ». Elle a rappelé, par contre, son opposition à la fermeture des frontières estimant que « des mesures plus ciblées ont un effet suffi-

19 Commission, *Communication - Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures*, 13 mai 2020, C(2020) 3250 final, COVID-19, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0515\(05\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0515(05)&from=FR).

20 La liste des notifications par les États membres relatives aux réintroductions des contrôles aux frontières intérieures est disponible sur la page du site de la Commission relative à ces réintroductions temporaires, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en, dans un document intitulé : « *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code* ».

21 Commission européenne, Proposition de recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, 4 septembre 2020, COM(2020) 499 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&from=FR>.

22 Conseil de l'Union européenne, *Recommandation relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19*, 13 octobre 2020, 2020/1475, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1475&from=FR>.

23 Re-open EU, <https://reopen.europa.eu/fr>.

24 Conseil de l'Union européenne, *Recommandation modifiant la recommandation du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19*, 28 janvier 2021, 2020/1475, 28 janvier 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1475>, <https://www.consilium.europa.eu/media/48122/st05716-en21-public.pdf>.

25 European Parliament, Post Outcome of the European Council video-conference of 29 October 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/654199/EPRS_BRI\(2020\)654199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/654199/EPRS_BRI(2020)654199_EN.pdf).

26 Commission européenne, *Communication - Rester à l'abri de la COVID-19 pendant l'hiver*, 2 décembre 2020, COM(2020) 786 final, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/covid-19_stayingsafe_communication_fr.pdf.

27 Commission européenne, *Recommandation (UE) 2020/2243 relative à une approche coordonnée concernant les déplacements et les transports en réaction à la variante du SARS-CoV-2 découverte au Royaume-Uni*, 22 décembre 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H2243&from=FR>.

sant et entraînent moins de perturbations »²⁸. En février 2021, la Commission s'est adressée par courrier à six États membres, dont la Belgique, pour leur enjoindre de mettre fin aux mesures à leurs frontières estimant que celles-ci étaient disproportionnées et injustifiées, et portaient atteinte au droit à la libre circulation²⁹.

Mi-mars 2021, la Commission européenne a proposé une nouvelle réglementation³⁰ qui vise notamment à faciliter la libre circulation au sein des États membres avec l'adoption d'un certificat vert. Celui-ci devrait reprendre des informations sur le statut de vaccination, de test et/ou de rétablissement à la COVID-19. Néanmoins, l'objectif n'est pas d'encourager les contrôles aux frontières intérieures ou de faire de ce certificat une condition préalable à la libre circulation.

Délivrance des visas

La délivrance des visas aux ressortissants de pays tiers a également été affectée par la pandémie : fermeture des frontières, des postes diplomatiques ou des prestataires de services extérieurs, limitation des voyages autorisés à ceux jugés essentiels ou en provenance des pays tiers autorisés.

Dès mars 2020, la Commission européenne a néanmoins encouragé les États membres à prévoir un service minimum dans les consulats pour le traitement des demandes de visa³¹. La Commission a dressé la liste des personnes dont les demandes de visas doivent être traitées malgré la fermeture partielle temporaire des services des visa, notamment les membres de la famille des citoyens de

l'Union, les professionnels de la santé, les passagers voyageant pour des raisons familiales impérieuses, etc.

La Commission recommande également de favoriser l'octroi de visa à entrées multiples d'une validité de six mois au minimum. Elle encourage les États membres à prolonger, pour 90 jours, les visas court séjour des étrangers qui ne peuvent pas quitter le territoire pour des raisons sanitaires. Les États membres devraient délivrer un visa national ou un titre de séjour temporaire à l'étranger disposant d'un visa court séjour qui se verrait contraint de dépasser cette durée de prolongement, mais aussi aux ressortissants de pays tiers exemptés de visas qui doivent également séjourner au-delà d'une période prolongée de 90 jours.

En juin 2020, la Commission a émis une Communication pour une reprise par étapes des opérations liées aux visas. Elle insiste sur l'importance pour les États membres de reprendre les activités de manière « coordonnée et harmonisée dans les différents pays tiers en toute transparence ». À cette fin, des protocoles sanitaires doivent être adoptés. Elle encourage aussi les États membres à collaborer et à reprendre les services de représentation pour permettre « aux demandeurs d'introduire une demande dans leur pays de résidence, y compris pour les visas pour les États membres qui ne sont ni présents ni représentés en un lieu donné »³².

Depuis, les règles applicables pour les visas court séjour sont appliquées. Les États membres et les services diplomatiques et privés (en cas de sous-traitance des demandes de visa) se seraient adaptés pour se conformer aux normes sanitaires³³.

Au niveau belge

Fermeture des frontières et contrôle des passagers

Comme ses voisins, la Belgique a pris une série d'arrêtés ministériels depuis mars 2020 afin de réinstaurer un contrôle à ses frontières intérieures, contrôle qui a varié en fonction de l'évolution de l'épidémie. Il est impossible de reprendre la liste de tous les arrêtés ministériels vu leur nombre. Myria n'en reprendra que les principaux³⁴.

28 Commission européenne, *Communication - Un front uni pour vaincre la COVID-19*, 19 janvier 2021, COM(2021) 35 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0035&from=EN>.

29 Schengenvisainfo, *EU Commission Urges Six Member States to Remove Some of Their COVID-19 Border Restrictions*, 24 février 2021, <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-commission-urges-six-member-states-to-remove-some-of-their-covid-19-border-restrictions/#:-:text=According%20to%20a%20four%2Dpage,EU%20citizens%20in%20their%20territory> ; Le Monde, *Covid-19 : Bruxelles s'alarme de nouveau des obstacles au passage des frontières dans l'Union européenne*, 24 février 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/24/covid-19-bruxelles-s-alarmer-de-nouveau-des-obstacles-au-passage-des-frontieres-dans-l-union-europeenne_6071035_3210.html.

30 Commission européenne, *Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique)*, 17 mars 2021, COM/2021/130 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:3A52021PC0130>.

31 Commission européenne, *Communication : COVID-19- Orientations concernant la mise en œuvre de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, la facilitation du régime de transit pour le rapatriement des citoyens de l'UE et les effets sur la politique des visas*, 30 mars 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330\(02\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(02)&from=FR).

32 Commission européenne, *Communication : Orientations pour une reprise coordonnée par étapes des opérations liées aux visas*, COM (2020/C 197 I/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0612\(06\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0612(06)&from=FR).

33 Commission européenne, *Travel during the coronavirus pandemic*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en.

34 Voir la législation sur le site du centre de crise, <https://centredecrise.be/fr/newsroom/questions-relatives-au-franchissement-de-nos-frontieres>.

Le premier arrêté ministériel visant à limiter la propagation du Coronavirus Covid-19 a été pris le 18 mars 2020³⁵. Celui-ci prévoyait pour la première fois en Belgique l'interdiction de voyages non essentiels depuis la Belgique, mais en autorisant la circulation des biens et des services. La Belgique a également réintroduit un contrôle à toutes ses frontières intérieures entre le 20 mars et le 14 juin 2020³⁶.

Un nouvel arrêté³⁷ a été adopté fin juin, suite à la baisse du niveau de contamination et l'approche des vacances d'été. Il prévoyait une interdiction des voyages non essentiels au départ de et vers la Belgique. Mais des dérogations étaient prévues. Le caractère essentiel du voyage n'était pas requis pour les pays de l'UE+ (pays de l'Union européenne ou de l'espace Schengen), à l'exception des territoires désignés comme des zones rouges, et pour les pays tiers autorisés figurant sur une liste publiée par le SPF Affaires étrangères, en application des recommandations prises au niveau européen³⁸. Début septembre, il a été décidé que les rencontres entre partenaires non mariés d'un couple, mais qui entretenaient une relation durable rentraient dans la catégorie des voyages essentiels³⁹. Fin septembre 2020, les interdictions de voyager en zone rouge ont été remplacées par « des avis déconseillant strictement de voyager dans ces zones ». Cette décision a été prise pour se conformer à celles prises au niveau européen, la Belgique étant le seul État membre à interdire et pas seulement déconseiller ces voyages⁴⁰.

Mi-octobre 2020, suite à l'adoption d'un nouvel arrêté⁴¹, il était à nouveau possible de voyager depuis la Belgique sans aucune restriction particulière, et vers la Belgique

pour des voyages essentiels, ou pour des voyages non essentiels soit depuis les pays de l'UE+, soit ceux figurant sur la liste des pays tiers autorisés. Toute personne ayant voyagé plus de 48 heures à l'étranger devait, avant d'arriver en Belgique, compléter un formulaire de localisation du passager, sur base duquel il était décidé si elle devait ou non se mettre en quarantaine ou se faire tester. Les nouvelles mesures prises par les autorités fin octobre 2020, pour affronter la deuxième vague de l'épidémie, et l'adoption d'un nouvel arrêté le 28 octobre⁴², abrogeant celui pris dix jours plus tôt n'ont pas remis en cause cette possibilité de voyager ou l'ouverture des frontières. Cependant, les voyages ont été fortement déconseillés⁴³.

Par la suite, différentes modifications ont été apportées à l'arrêté du 28 octobre 2020. Celles-ci portent notamment sur les formalités auxquelles devaient se soumettre les personnes se rendant en Belgique (preuve de résultat négatif d'un test effectué 48 heures avant son départ pour les personnes provenant d'une zone rouge⁴⁴, remplacé ensuite par un test effectué 72h avant le départ⁴⁵ et enfin par une période de quarantaine pouvant être levée sous réserve d'un test PCR négatif le septième jour de la quarantaine)⁴⁶.

Des limitations ont aussi été apportées au mois de décembre 2020 pour les voyages depuis le Royaume-Uni suite à la présence d'un nouveau variant⁴⁷. Seuls les voyages strictement nécessaires étaient permis, parmi lesquels figuraient certains déplacements pour les raisons familiales impératives, dont « les voyages justifiés par le regroupement familial » ou les « visites à un conjoint ou partenaire, qui ne vit pas sous le même toit, dans la mesure où une preuve crédible d'une relation stable et durable peut être fournie »⁴⁸.

35 A.M. du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.* 18 mars 2020, <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/03/18/2020030331/moniteur> remplacé cinq jours plus tard par l'A.M. du 23 mars portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/03/23/2020030347/moniteur>.

36 Commission européenne, *Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control.pdf; RTBF, *Coronavirus : pas de réouverture des frontières extérieures de l'UE avant juillet*, 5 juin 2020, https://www.rtbf.be/info/monde/detail_coronavirus-pas-de-reouverture-des-frontieres-exterieures-de-l-ue-avant-juillet?id=10516202.

37 A.M. du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/07/10_3.pdf#Page3.

38 Voir ci-dessous sur la *Recommandation concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction*.

39 RTBF, *Coronavirus en Belgique : peut-on rendre visite à son partenaire qui vit en zone rouge ?*, 26 août 2020, https://www.rtbf.be/info/societe/detail_coronavirus-en-belgique-peut-on-rendre-visite-a-son-partenaire-qui-vit-en-zone-rouge?id=10569452.

40 Communiqué du Ministre des Affaires étrangères, Philippe Goffin, 25 septembre 2020, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/cp_22092020.pdf.

41 A.M. du 18 octobre portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2020-10-18&numac=2020031557%0D%0A.

42 A.M. du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/10/28_3.pdf#Page2.

43 RTBF, *La Belgique se reconfiner : voici toutes les mesures décidées par le comité de concertation*, 30 octobre 2020, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_la-belgique-se-reconfiner-voici-toutes-les-mesures-decidees-par-le-comite-de-concertation?id=10621522.

44 A.M. du 19 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/20_1.pdf#Page2.

45 A.M. du 24 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/24_2.pdf#Page15.

46 RTBF, *Retours de l'étranger : quarantaine et tests PCR deviennent obligatoires pour les voyageurs de retour de « zone rouge »*, 30 décembre 2020, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_retours-de-l-etranger-quarantaine-et-tests-pcr-deviennent-obligatoires-pour-les-voyageurs-de-retour-de-zone-rouge?id=10663493 et *Pas (encore) de base légale pour contrôler les quarantaines en entreprise* | « L'Echo », 12 janvier 2021.

47 A.M. du 20 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/20_2.pdf#Page2.

48 A.M. du 21 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2020/12/21_2.pdf#Page2.

Suite à une augmentation du nombre de cas et l'existence de variants à la Covid-19, la Belgique a décidé de renforcer ses mesures. Elle a réintroduit, le 27 janvier 2021, les contrôles à ses frontières intérieures. Ceux-ci étaient toujours en place en avril 2021, au moment de la rédaction de ce rapport. Les voyages non essentiels ont également été interdits, à cette date, vers l'étranger pour les personnes ayant leur résidence principale en Belgique, mais également vers la Belgique pour les personnes ayant leur résidence principale à l'étranger.

Le nouvel arrêté du 26 janvier 2021⁴⁹ introduit cette fois, en annexe, deux listes des voyages considérés comme essentiels : l'une concernant les personnes ayant la nationalité ou leur résidence principale dans un pays de l'UE, y compris la Belgique, ou dans pays tiers autorisé⁵⁰ et l'autre concernant des voyages essentiels au départ des pays tiers vers la Belgique pour les voyageurs n'ayant pas la nationalité d'un pays de l'UE, et ayant leur résidence principale dans un pays tiers⁵¹. Parmi ces raisons essentielles figurent notamment dans les deux listes, les voyages pour « des raisons familiales impératives », dont ceux « justifiés par le regroupement familial au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ». Le voyageur doit être en possession d'une attestation de voyage essentiel. Un nouvel arrêté a précisé quelques jours plus tard, « qu'à défaut d'une telle attestation de voyage essentiel ou en cas d'informations fausses, trompeuses ou incomplètes dans cette attestation, et si le caractère essentiel du voyage ne ressort pas non plus des documents officiels en possession du voyageur, l'entrée peut le cas échéant être refusée conformément » au code frontières Schengen ou à la loi sur les étrangers⁵².

49 A.M. du 26 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2021/01/26_3.pdf#Page2.

50 Plus précisément, les personnes ayant la nationalité de ou leur résidence principale dans un pays de l'UE ou de la zone Schengen, ainsi que pour les personnes ayant leur résidence principale dans un pays tiers repris à l'annexe I de la Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

51 Plus précisément, les voyages essentiels au départ des pays tiers vers la Belgique pour les voyageurs n'ayant pas la nationalité d'un pays de l'Union européenne ou de la zone Schengen, et ayant leur résidence principale dans un pays tiers qui n'est pas repris à l'annexe I de la Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

52 A.M. du 29 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2021/01/29_2.pdf#Page2.

Au moment de la rédaction de ce rapport, un nouvel arrêté⁵³ adopté en mars et qui devait entrer en vigueur au 19 avril 2021, supprimait l'interdiction des voyages depuis la Belgique. Les voyages non essentiels vers la Belgique devenaient également possibles sauf pour les ressortissants de pays tiers, résidant dans un pays tiers qui ne figure pas parmi ceux autorisés par le droit européen⁵⁴.

Garanties liées à l'adoption des arrêtés ministériels

Les différentes mesures prises par la Belgique pour limiter la propagation de la Covid-19 et en lien avec l'accès au territoire ont, jusqu'à la date de rédaction de ce rapport, toutes adoptées par arrêtés ministériels. Certains ont été modifiés plusieurs fois à quelques jours d'intervalle, les rendant peu lisibles. En outre, pris sans doute dans l'urgence, certains éléments liés à la migration, n'ont pas toujours été clairement traités dès le départ sur le volet des frontières : que signifie le caractère essentiel du voyage ? Que se passait-il pour les personnes dont le caractère essentiel du voyage n'était pas démontré à la frontière ? Dans quelles conditions la vie familiale ou le regroupement familial permettait-il de déroger à ces restrictions ? etc. Myria a été interrogé lors de ses permanences juridiques. Les arrêtés dans leur version actuelle répondent globalement à ces interrogations. Il importe à l'avenir que toutes restrictions de droits individuels à la libre circulation soient encadrées légalement.

Il convient aussi de rappeler qu'un arrêté ministériel n'offre pas les mêmes garanties qu'une loi. En effet, celui-ci n'est pas discuté au parlement et, dans certains cas, il n'y a pas de consultation systématique d'instances d'avis spécialisées comme le Conseil d'État et l'Autorité de protection des données. Bien qu'un arrêté ministériel à caractère réglementaire doit normalement faire l'objet d'une consultation auprès du Conseil d'État, dans le cas présent, la « dérogation d'urgence » est utilisée pour y déroger. Aucun de la trentaine d'arrêtés ministériels pris depuis le début de la pandémie n'est passé par la section législation du Conseil d'État. Un recours a posteriori est possible, en attaquant cet arrêté ministériel devant la section contentieux du Conseil d'État, mais ne visera donc que l'arrêté ministériel attaqué.

53 A.M. du 20 mars 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2021/03/21_1.pdf#Page2.

54 En application de la Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

Plusieurs voix se sont élevées pour critiquer la base légale de ces mesures ou la nécessité d'effectuer un monitoring des arrêtés ministériels adoptés⁵⁵.

En février 2021, près d'un an après le début de la pandémie, le Premier Ministre a annoncé déposer un projet de loi pandémie. Le nouvel Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains (IFDH) a publié un avis sur l'avant-projet de loi. Il estime que le projet de loi constitue une avancée mais ne présente pas encore suffisamment de garanties pour les droits humains⁵⁶. Le Conseil supérieur de la Justice a également estimé que ce projet pourrait « affecter de manière substantielle les droits fondamentaux des citoyens » et la bonne administration de la justice⁵⁷. Sur les frontières, le projet de loi prévoit qu'après l'adoption d'un arrêté royal déclarant la situation d'urgence épidémique ou son maintien, le Ministre de l'Intérieur pourra adopter par arrêté ministériel les mesures de « police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique »⁵⁸. Ces mesures pourront viser « la limitation de l'entrée au ou de la sortie du territoire belge, en ce compris la détermination de modalités ou de conditions à cet égard, ainsi que des possibilités de refuser l'entrée sur le territoire. »

À la date de rédaction de ce rapport, le tribunal de première instance de Bruxelles rendait un jugement le 31 mars 2021, condamnant l'État belge à adopter une base légale solide pour les mesures contre la Covid-19⁵⁹. Le tribunal enjoint l'État belge « à prendre toutes les mesures qu'elle estimera appropriées pour mettre fin à la situation d'illégalité apparente découlant des mesures restrictives de liberté et droits fondamentaux reconnus (...) ». L'État belge a fait appel.

Début avril 2021, le Premier ministre Alexander De Croo indiquait que la loi pandémie en préparation répondrait à cette ordonnance en référé.

En date du 7 juin 2021, la Cour d'appel de Bruxelles a prononcé son arrêt définitif suite à l'appel introduit par l'État belge contre le jugement du 31 mars 2021⁶⁰. La cour d'appel considère tout d'abord que les arrêtés ministériels ne sont pas illégaux estimant que la présomption de légalité n'est pas utilement contestée. Dans un second temps, la Cour se penche sur l'inconstitutionnalité de ces arrêtés et rappelle qu'il n'est pas du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire (et donc de la cour d'appel) d'effectuer un constat d'inconstitutionnalité portant sur une loi, un décret, ou une ordonnance et de refuser l'application de ces normes au motif qu'elles leur paraîtraient contraires à la Constitution. Il faut donc attendre les réponses de la Cour constitutionnelle aux questions préjudicielles qui lui ont été posées.

Cet arrêt permet au gouvernement de gagner du temps pour faire faire voter la loi pandémie puisque les astreintes dues en cas de condamnation n'ont plus lieu d'être. Début juin 2021, la loi pandémie devait être prochainement votée en séance plénière au Parlement.

55 Voir notamment la Ligue des droits humains, Tracing des données sensibles et prolongation des mesures Covid : un débat démocratique s'impose - Bienvenue sur le site de la Ligue des droits humains (liguedh.be) ; Le Soir, *Coronavirus: la légitimité démocratique du pouvoir d'exception remise en question par des chercheurs*, 28 janvier 2021, <https://plus.lesoir.be/351812/article/2021-01-28/coronavirus-la-legitimite-democratique-du-pouvoir-dexception-remise-en-question?ga=2.27675132.1584247325.1617890118-472660880.1542751139>; Le Soir, *Carte blanche: « Sortez le parlement de la quarantaine ! »*, 2 novembre 2020, <https://plus.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine>.

56 IFDH, *Avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique*, Avis de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Avis n° 1/2021 du 10 mars 2021, <https://www.institutfederaaldroitshumains.be/fr/documents/IFDH-2021-avis-loi-pandemie.pdf>.

57 Conseil supérieur de la Justice, *Avis avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique*, 22 mars 2021, <https://csj.be/admin/storage/hrj/20210322-csj-avis-avant-projet-loi-pandemie.pdf>.

58 Art. 4 de l'Avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, https://latribune.avocats.be/wp-content/uploads/2021/03/Pandemie_VOW.pdf.

59 Ordonnance du tribunal de 1ère Instance de Bruxelles (FR), 31 mars 2021, n° de rôle 2021/14/C.

60 Cour d'appel de Bruxelles, arrêt définitif (FR), 7 juin 2021, n° de rôle 2021/KR/17.

Visite de Myria à Brussels Airport le 25 mai 2020 dans le contexte de la pandémie Covid-19

En mai 2020, lors de sa permanence juridique, Myria fut interpellé par un employé de l'aéroport au sujet d'une jeune fille ressortissante de pays tiers (Syrie) en provenance de Grèce dont l'accès au territoire avait été refusé et qui se retrouvait « coincée » dans la zone transit de l'aéroport. Après discussion avec la jeune fille, il s'est avéré qu'elle était en possession d'un faux document d'identité d'une personne majeure à son arrivée au poste frontière. Provenant de Grèce et donc ayant déjà accédé au territoire européen, un refoulement était impossible et on lui délivra un ordre de quitter le territoire (annexe 13). Elle passa presque 48h dans la zone transit de l'aéroport mais fut finalement prise en charge par le Service des Tutelles, après discussion avec Myria et s'être déclarée mineure.

Suite à cette interpellation, Myria organisa une visite de l'aéroport. **Son objectif** était de connaître **les mesures mises en place pendant la pandémie Covid-19, la procédure de protection internationale à l'aéroport** ainsi que de **visiter la zone de transit**.

Lors de cette visite, la police aéronautique a indiqué que, suite à l'entrée en vigueur des arrêtés ministériels Covid-19, elle contrôlait désormais tous les passagers entrants et sortants, intra et extra-Schengen afin d'évaluer le caractère essentiel du voyage. Cette analyse était malaisée à réaliser car, à cette période, aucune définition du « voyage essentiel » n'existait. Si elle estimait que ce n'était pas un voyage essentiel et qu'aucun incident spécifique ne se passait (demande d'asile, crainte exprimée, problème pour un avion retour, etc.), la police dressait un rapport et une décision de refoulement (vol extra-Schengen) ou un OQT (vol intra-Schengen) était délivré. La décision venait de l'OE mais c'est la police qui informait la personne et donnait suite à la décision notifiée. La police estime que durant cette période, la grande majorité des contrôles portait sur des Européens. La personne non admise sur le territoire peut être remise dans l'avion ou prendre le vol suivant. Si les délais sont trop longs, la personne sera amenée en centre fermé (en général au centre de transit de Caricole). La police fait un rapport général à l'OE quotidiennement et en cas de problèmes spécifiques, des contacts approfondis avec l'OE sont prévus.

La zone de transit de Brussels Airport se trouve au 2^{ème} étage d'un hall de l'aéroport. Lors de la visite de Myria, l'endroit était vide avec quelques sièges d'aéroport, des lits pliables et des toilettes à proximité. La zone est proche d'un des postes de contrôle permettant, selon la police,

à la personne de demander ce dont elle a besoin. Des repas étaient apportés. Dans le cadre de l'interpellation de Myria pour la situation de la mineure, celle-ci ne semblait avoir reçu aucune information à part l'obligation de reprendre un vol vers la Grèce. Un encadrement plus approprié semble faire défaut.

Selon la police, une demande de protection internationale peut être introduite par une personne qui exprime une crainte ou souhaite demander l'asile. Lorsque celle-ci arrivait d'un pays intra-Schengen avec un ordre de quitter le territoire (OQT- annexe 13), la procédure était confuse et devait être discutée avec l'OE.

Suite à notre visite, la police aéronautique a précisé qu'entre **le 18 mars et le 25 mai 2020, 16 dossiers ont été ouverts et soumis à l'OE** (3 non UE et 13 UE). Pour chacun, une décision de refoulement (annexe 11) a été prise. Seuls 7 d'entre eux ont été transférés au centre de transit de Caricole et aucun ne concernait des mineurs. Aux frontières extérieures, personne n'a introduit une demande de protection internationale mais 4 l'ont fait aux frontières intérieures. Elles étaient de nationalité égyptienne, syrienne, turque et sri-lankaise.

La police indique que, durant cette période, le seul cas de mineur fut celui de cette jeune syrienne.

Suite à cette visite, Myria a fait les constats suivants :

- Le manque de clarté quant à la notion de voyages essentiels a rendu le contrôle aux frontières difficile. Selon Myria, il importe à l'avenir que toutes restrictions de droits individuels à la libre circulation soient clairement spécifiées et encadrées légalement.
- Le contrôle s'est fait principalement sur des ressortissants européens.
- La zone de transit couvre les besoins de base mais il y a peu de suivi et d'encadrement de la personne dans cette zone. Selon Myria, l'accès à l'information d'une personne à la frontière doit être également garanti dans la zone transit.
- La procédure d'introduction d'une demande de protection internationale à la frontière semble demeurer confuse pour certains membres du personnel de la police aéroportuaire. Une formation des gardes-frontières à cet égard paraît utile. L'organisation d'une telle formation est en cours de préparation pour fin 2021 sur base d'une collaboration entre la police et Myria.

1. Au niveau européen

1.1. | Actualités

Le pacte européen sur la migration et l'asile : vers une gestion intégrée plus efficace des frontières ?

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a proposé un nouveau pacte sur la migration et l'asile⁶¹. C'est en réalité un « paquet » asile et migration comprenant pas moins de douze documents, dont une communication sur la vision globale, cinq propositions législatives, quatre recommandations et lignes directrices ainsi qu'un calendrier avec des perspectives de plusieurs autres initiatives. Il marque, selon la Commission, un « nouveau départ sur la voie de la migration »⁶². Il vise une approche globale, regroupant les politiques interne et externe de la migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières.

Pour l'accès au territoire européen, il prévoit une gestion « rigoureuse et équitable » des frontières extérieures, y compris des contrôles d'identité, sanitaires et de sécurité. Des nouvelles procédures sont prévues afin d'établir le statut d'une personne dès son arrivée.

Pour ce faire, la première étape consiste en un filtrage préalable à l'entrée pour tous les ressortissants de pays tiers franchissant une frontière extérieure sans autorisation⁶³. La création, dans chaque État, d'un mécanisme de contrôle indépendant est prévue pour s'assurer, lors du filtrage, du respect du droit européen et international, dont la charte européenne des droits fondamentaux. Il est prévu que ce mécanisme soit aussi compétent pour veiller au respect de la législation liée à la détention et au suivi des allégations de non-respect des droits fondamentaux⁶⁴. Le réseau européen des Institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), a fait plusieurs déclarations concernant ce futur mécanisme et les caractéristiques qu'il devrait remplir (indépendance, mandat large et fort, ressources suffisantes, accessibilité, transparence, etc). ENNHRI indique également que les institutions nationales

des droits de l'homme (INDH) devraient être consultées lors de la mise en place de ce mécanisme de contrôle ou pourraient même jouer ce rôle⁶⁵.

En deuxième étape, l'accent est toujours mis sur des procédures d'asile et de retour à la frontière plus efficaces et accélérées.

Ensuite, la Commission présente un plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration. Elle propose une législation pour affronter les situations de crise et les cas de force majeure, abrogeant la directive de la protection temporaire.

Enfin, la Commission présente comme outil indispensable une gestion intégrée des frontières afin de protéger ses frontières extérieures et préserver l'intégrité et le fonctionnement d'un espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures. Cette gestion intégrée est, selon la Commission, une responsabilité partagée entre tous les États membres et les pays associés à l'espace Schengen, ainsi que l'Union européenne et ses agences. Elle est assurée par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, composé des autorités nationales des États membres chargées de la gestion des frontières, des autorités nationales chargées des retours et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). D'autres éléments sont également mis en avant par le Pacte pour la relation entre les États membres et les pays tiers, qui veut baser sur l'apport de bénéfices mutuels. L'objectif est ainsi d'aller plus avant sur les accords de réadmission, en se fondant si besoin sur la nouvelle disposition du Code des visas introduite en 2019⁶⁶. Celle-ci permet d'appliquer des mesures plus souples ou restrictives en matière de visas selon la collaboration du pays tiers en matière de réadmission. L'objectif est également d'ouvrir de nouvelles voies de migration légale aux ressortissants de pays tiers sur base de « partenariats destinés à attirer les talents ».

61 Commission européenne, *Communication sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, 23 septembre 2020, COM(2020) 609 final.

62 Le paquet « Migration et Asile » : documents du nouveau pacte sur la migration et asile adoptés le 23 septembre 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package_fr.

63 Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, COM(2020) 612 du 23 septembre 2020.

64 Article 7 de la Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, COM(2020) 612 du 23 septembre 2020.

65 ENNHRI, *Stronger human rights monitoring at Europe's borders - why NHRIs are part of the solution*, 27 mai 2020, http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/05/ENNHRI_Stronger-human-rights-monitoring-at-Europe%E2%80%99s-borders-%E2%80%93-why-NHRIs-are-part-of-the-solution.pdf; ENNHRI, *ENNHRI's Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum*, 10 mars 2021, <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/03/ENNHRI-Opinion-on-Independent-Human-Rights-Monitoring-Mechanisms-at-Borders-under-the-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>.

66 Article 25 bis du Règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (Code des visas), tel que modifié par le Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019).

Tensions et incidents à la frontière grecque

En février 2020, la situation à la frontière gréco-turque s'est dégradée suite à l'ouverture par la Turquie de ses frontières avec l'Union européenne, contrevenant ainsi à l'Accord UE-Turquie de mars 2016⁶⁷. Des incidents ont été rapportés à la frontière terrestre, allant jusqu'à des allégations début mars 2020 de tirs à balles réelles, par les autorités grecques⁶⁸, à la suite desquels un ou deux migrants seraient même décédés⁶⁹. Des parlementaires européens ont demandé à la Commission de mener une enquête⁷⁰, mais cette dernière s'est déclarée incompétente et a assuré que les autorités grecques démentaient ces informations⁷¹. Une enquête a toutefois été lancée par le Procureur près de la Cour de cassation grecque en juillet 2020⁷².

Mi-mars 2020, l'Agence Frontex a lancé un plan d'intervention rapide pour soutenir les autorités grecques, avec notamment l'arrivée de 100 garde-frontières additionnels à la frontière terrestre grecque. Ceux-ci sont venus renforcer la présence de Frontex en Grèce, qui y disposait déjà de plus de 500 officiers et 11 vaisseaux⁷³.

Allégations de participation de Frontex aux opérations de pushback à la frontière grecque

Frontex a été récemment mis en cause pour d'éventuelles violations des droits fondamentaux lors de ses opéra-

tions. En octobre 2020, plusieurs médias ont publié un rapport d'investigation mettant en exergue la complicité de Frontex dans des opérations de pushback⁷⁴ en Mer Égée⁷⁵. Frontex aurait, dans au moins six cas, soit laissé faire les autorités grecques en connaissance de cause, soit participé à ces pushbacks. Il est également reproché au personnel impliqué dans les opérations de Frontex de ne pas introduire de rapport d'incident grave (serious incident report - SIR) en cas de violation des droits fondamentaux contrairement à ce que prévoit le Code de conduite de Frontex⁷⁶. Suite à ces déclarations, plusieurs enquêtes sur les activités de Frontex sont actuellement en cours.

En novembre 2020, le conseil d'administration de Frontex a tenu une réunion extraordinaire, à la demande expresse de la Commission européenne, pour examiner les accusations de pushbacks et a créé un sous-groupe spécifique au sein du Conseil d'administration⁷⁷.

Une enquête interne a été lancée par Frontex sur ces incidents⁷⁸. L'Agence a estimé dans un rapport préliminaire qu'il n'y avait pas de preuve de violation des droits fondamentaux sur base de huit cas sur treize faisant l'objet du contrôle. Les autres cas devaient encore être examinés. Elle prévoyait, par contre, de déjà s'assurer que les rapports d'incidents graves soient désormais toujours

67 Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, *Focus : l'Europe en crise (de l'asile)*, pp. 26-54 ; Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2017, *Externalisation de la politique d'asile de l'UE*, pp. 14-106 ; Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, *Approche européenne de la crise des migrants et des réfugiés : la politique de gestion des frontières*, pp. 28-30.

68 Le Monde, *La Grèce dément avoir tiré à balles réelles sur des migrants massés à la frontière turque*, 4 mars 2020, www.lemonde.fr/international/article/2020/03/04/echauffourees-a-la-frontiere-greco-turque-la-grece-dement-avoir-tire-a-balles-reelles_6031815_3210.html, RTBF, *Grèce : selon une enquête, la police a tiré à balles réelles sur des migrants début mars*, 8 mai 2020, www.rtf.be/info/monde/detail_grece-selon-une-enquete-la-police-a-tire-a-balles-reelles-sur-des-migrants-debut-mars-enquete?id=10498370.

69 Spiegel International, *The Killing of a Migrant at the Greek-Turkish Border*, 8 May 2020, *Greek-Turkish Border: The Killing of Muhammad Gulzar - DER SPIEGEL* ; Financial Times, *High probability' Greek soldiers killed Syrian man at Turkish border, report finds*, 6 juillet 2020, <https://www.ft.com/content/38cd109a-7d5c-432f-8942-9a32a329d67b>.

70 RTBF, *Grèce : selon une enquête, la police a tiré à balles réelles sur des migrants début mars*, 8 mai 2020, www.rtf.be/info/monde/detail_grece-selon-une-enquete-la-police-a-tire-a-balles-reelles-sur-des-migrants-debut-mars?id=10498370.

71 La copie du courrier a été publiée par Tineke Strik : *Response from the Commission to the shootings at the Greek-Turkish border*, 9 juillet 2020, https://twitter.com/Tineke_Strik/status/1281239413704593408/photo/1.

72 Helsinki Committee Monitor, *Launching of criminal investigations into the deaths of Muhammad Al-Arab and Muhammad Gulzar, following 2 GHM complaints*, juillet 2020, <https://greekhelsinki.wordpress.com/2020/06/20/2-102>.

73 Frontex, 13 mars 2013, *Frontex launches rapid border intervention on Greek land border*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-rapid-border-intervention-on-greek-land-border-J7k21h>.

74 En l'absence de définition internationale officielle, le pushback peut être compris, selon le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants comme : « Diverses mesures prises par les États qui ont pour conséquence que les migrants, y compris les demandeurs de protection internationale, sont sommairement renvoyés de force dans le pays où ils ont tenté de traverser ou ont traversé une frontière internationale sans avoir accès à la protection internationale ou aux procédures d'asile ou sans qu'il ne soit procédé à une évaluation individuelle de leurs besoins de protection, ce qui peut entraîner une violation du principe de non-refoulement », Questionnaire du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants : les pratiques de pushbacks et leur impact sur les droits de l'homme des migrants, 2021, www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/pushback/Questionnaire-fr.pdf.

75 Spiegel International, *EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign*, 23 octobre 2020, www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter#ref=rss.

76 L'article 22 du Code de conduite de Frontex prévoit que les participants aux activités de Frontex qui ont des raisons de croire que le code a été violé doivent le rapporter à Frontex.

77 Commission européenne, *Extraordinary meeting of Frontex Management Board on the alleged push backs on 10 November 2020*, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/extraordinary-meeting-frontex-management-board-alleged-push-backs-10-november-2020_en.

78 Frontex, *Frontex launches internal inquiry into incidents recently reported by media*, 27 octobre 2020, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-internal-inquiry-into-incidents-recently-reported-by-media-ZtuEBP>.

rapportés à l'officier aux droits fondamentaux⁷⁹. Dans un rapport final de mars 2021⁸⁰, elle a considéré que pour les cinq cas restant, il était impossible d'établir les faits. Il a aussi été constaté que les systèmes de notification en place ne sont pas systématiquement appliqués et ne permettent pas à l'Agence d'avoir une image claire des faits relatifs à des incidents potentiels graves. L'Agence estime qu'elle doit apporter des améliorations urgentes⁸¹. Des critiques ont été émises sur ce rapport qui ne permettrait pas d'apporter des réponses sur le rôle de Frontex lors des incidents visés⁸².

Le Parlement européen, devant lequel Frontex est responsable⁸³, a établi un groupe de travail, le « Frontex Scrutiny Working Group ». Mis en place le 23 février 2021⁸⁴ pour une durée de quatre mois, il est chargé d'examiner les actions de Frontex et les éventuelles violations des droits fondamentaux dans lesquelles l'Agence aurait été impliquée. Lors de la rédaction de ce rapport, cet examen était toujours en cours.

Une enquête est également ouverte auprès de la Médiatrice européenne depuis novembre 2020⁸⁵ sur le mécanisme de traitement des plaintes, en vertu duquel toute personne touchée par une action du personnel de Frontex peut y porter plainte⁸⁶. Lors de la rédaction de ce rapport, Frontex

avait déjà apporté des premiers éléments d'information sur ce mécanisme⁸⁷.

En janvier 2021, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a également confirmé qu'il lançait une enquête sur Frontex sur base de réclamations de harcèlement, de mauvaise conduite et de refoulement des migrants⁸⁸.

Enfin, le 7 juin 2021, la Cour européenne des comptes (ECA) publiait le résultat de son audit de la performance de Frontex⁸⁹. Cet audit avait pour objectif **d'examiner si Frontex a fourni jusqu'ici un soutien efficace aux États membres dans la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières extérieures**. Le rapport fait des constats préoccupants. Selon ce rapport, Frontex n'assume pas efficacement les tâches confiées, et manque cruellement d'évaluations de l'impact de son travail ainsi que d'informations sur son coût. L'opinion technique de l'ECA se dit basée sur les faits et conclut que Frontex ne s'acquitte pas efficacement ni de ses responsabilités ni ne soutient efficacement la lutte contre la criminalité transfrontalière.

Situations problématiques et pushbacks aux frontières extérieures de l'Union européenne

Les violations des droits fondamentaux et les pushbacks ont été au centre de l'actualité sur les frontières extérieures des pays européens, dont quelques exemples sont repris ici.

La Grèce, outre les tensions à sa frontière et l'implication éventuelle de Frontex, aurait procédé à des pushbacks selon de nombreuses organisations⁹⁰. Des enfants auraient, par ailleurs, été remorqués en mer et abandonnés sur un

79 Frontex, *Conclusions of the Management Board's meeting on 20-21 January 2021 on the preliminary report of its Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea*, 21 janvier 2021, <https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-s-meeting-on-20-21-january-2021-on-the-preliminary-report-of-its-working-group-on-fundamental-rights-and-legal-operational-aspects-of-operations-in-the-aegean-sea-GnFalc>.

80 Frontex Management Board Working Group, *Frontex Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, Final Report*, 1^{er} mars 2021, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Agenda_Point_WG_FRaLO_final_report.pdf.

81 Frontex, *Conclusions of the Management Board's meeting on 5 March 2021 on the report of its Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea*, 5 mars 2021, <https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-s-meeting-on-5-march-2021-on-the-report-of-its-working-group-on-fundamental-rights-and-legal-operational-aspects-of-operations-in-the-aegean-sea-aFewSI>.

82 "Le Monde", *Un rapport d'enquête interne peu concluant sur le rôle de Frontex dans des refoulements illégaux de migrants*, 3 mars 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/03/03/un-rapport-d-enquete-interne-peu-concluant-sur-le-role-de-frontex-dans-des-refoulements-illegaux_6071800_3210.html.

83 Article 6 du Règlement 2019/1896 du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (ci-après Règlement Frontex).

84 Suite à une décision du Comité Libé du 29 janvier 2021, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/Outcomeofwrittenprocedureof29January_EN.pdf (europa.eu).

85 European Ombudsman, *Letter from the European Ombudsman to the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) concerning its Complaints Mechanism* | *Correspondence* | *European Ombudsman (europa.eu)*, 10 novembre 2020.

86 Article 111 du Règlement Frontex.

87 Frontex, *Letter from the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) to the European Ombudsman on how it deals with complaints about alleged fundamental rights breaches through its 'Complaints Mechanism'* | *Correspondence* | *European Ombudsman (europa.eu)*, 29 janvier 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137728>.

88 Euronews, *Frontex: EU's border agency probed over harassment, misconduct and migrant pushback claims* | *Euronews*, 12 janvier 2021.

89 ECA, *Special report, Frontex's support to external border management: not sufficiently effective to date*, 7 juin 2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf.

90 Human Rights Watch, *Letter to Members of the Hellenic Parliament calling for an investigation into border abuses*, octobre 2020, www.hrw.org/news/2020/10/06/open-letter-members-hellenic-parliament-calling-investigation-border-abuses; CPT, *Council of Europe's anti-torture Committee calls on Greece to reform its immigration detention system and stop pushbacks*, novembre 2020, www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-s-anti-torture-committee-calls-on-greece-to-reform-its-immigration-detention-system-and-stop-pushbacks; UNHCR, *UNHCR calls on Greece to investigate pushbacks at sea and land borders with Turkey*, juin 2020, www.unhcr.org/news/briefing/2020/6/5ee33a6f4/unhcr-calls-greece-investigate-pushbacks-sea-land-borders-turkey.html.

radeau ; une affaire récemment portée devant la Cour européenne des droits de l'homme.⁹¹

Fin janvier 2021, suite à la condamnation récente⁹² de la Hongrie par la CJUE pour ses pratiques délictueuses, notamment de pushbacks à la frontière⁹³, et leur poursuite, Frontex a décidé d'y suspendre ses opérations⁹⁴. C'est la première fois que Frontex décide d'interrompre ses actions dans un État membre suite à des violations des droits fondamentaux. La Hongrie a également été condamnée depuis lors par la Cour européenne des droits de l'homme pour ses pratiques à la frontière.⁹⁵

L'Espagne, et en particulier les îles Canaries ont vu, malgré la Covid, une importante augmentation du nombre d'arrivées de migrants sur son territoire, avec une augmentation de plus de 46% (35800 personnes) sur les dix premiers mois de 2020 comparés à la même période en 2019⁹⁶. La Commission estime que la route maritime migratoire ouest africaine vers les Canaries est l'une des plus dangereuses du monde⁹⁷ et avait prévu, en décembre 2020, l'octroi d'une aide financière de plus de 43 millions d'euros pour augmenter la capacité d'hébergement ou contribuer aux conditions d'accueil, y compris l'accès à l'aide sanitaire et alimentaire⁹⁸. Face à cet afflux, les conditions d'accueil y sont devenues indécentes selon plusieurs observateurs⁹⁹. Mais des solutions sont recherchées avec

notamment l'ouverture d'hôtels¹⁰⁰ ou l'intervention du Bureau européen d'appui en matière d'asile l'EASO¹⁰¹.

La situation aux frontières des Balkans suscite aussi des inquiétudes¹⁰². Début janvier 2021, le haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, estimait que les conditions de vie des migrants en Bosnie-Herzégovine, à la frontière avec la Croatie, étaient inacceptables. Plus de 1700 migrants s'y trouvaient sans abri adéquat, malgré les conditions hivernales, suite à la fermeture du camp de Lipa. Ravagé par un incendie, il aurait été inadapté pour l'hiver. La Commission a prévu d'allouer un budget additionnel pour soutenir les migrants et réfugiés vulnérables¹⁰³. En outre, suite aux allégations de pushbacks par la Croatie¹⁰⁴, la Commissaire de l'Union européenne aux affaires intérieures a déclaré que la Commission européenne avait appelé les autorités croates à mener une enquête. Des discussions sont également en cours avec les autorités croates afin d'améliorer le mécanisme de monitoring, en collaboration notamment avec l'Ombudsman croate.¹⁰⁵ Ce dernier est d'ailleurs, tout comme Myria, membre d'ENNHRI qui travaille actuellement sur la situation des droits humains aux frontières extérieures. ENNHRI a publié, en janvier 2020, un rapport sur la manière dont les INDH promeuvent et protègent les droits de l'homme à la frontière. Ce document illustre également certaines pratiques problématiques et recense des recommandations à destination des autorités nationales et régionales. Elles visent à modifier l'approche actuelle et garantir un

91 Independent, *Greek 'pushbacks' brought to European court after child refugees 'towed out to sea and abandoned in raft'*, 4 mars 2020, www.independent.co.uk/news/world/europe/greek-pushbacks-brought-to-european-court-after-child-refugees-placed-back-in-boat-and-abandoned-at-sea-b1812161.html.

92 CJUE, *Commission européenne contre Hongrie*, 17 décembre 2020, C-808/18.

93 Voir ci-dessous analyse de l'arrêt : CJUE, *Commission européenne contre Hongrie*, 17 décembre 2020, C-808/18.

94 "The New York Times", *E.U. Border Agency Pulls Out of Hungary Over Rights Abuses*, 27 janvier 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/27/world/europe/frontex-hungary-eu-asylum.html>; "Libération", *En Hongrie, Frontex jette l'éponge*, 5 février 2021, www.liberation.fr/international/europe/en-hongrie-frontex-jette-leponge-20210205-R6A4DRZNXFGXJMCQM2BBCC55N5I.

95 Cour eur. D.H., *R.R. et autres c. Hongrie*, 2 mars 2021, 36037/17.

96 Commission européenne, *Migration statistics update: the impact of COVID-19*, 29 janvier 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_232.

97 Selon l'OIM, en novembre 2020, on enregistrait déjà plus de 500 morts sur la route maritime ouest africaine vers les Canaries. Voir OIM, *2020 Death Toll in West Africa Sea Route Tops 500 Amid Uptick in Departures*, 20 novembre 2020, www.iom.int/news/2020-death-toll-west-africa-sea-route-tops-500-amid-uptick-departures.

98 Commission européenne, *New EU financial assistance to address the situation on the Canary Islands*, 10 décembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2369.

99 ECRE, *Atlantic Route: People Face Death at Sea and Miserable Conditions upon Arrival in the Canary Islands*, High Prosecutor's Office Prohibits Separation of Children, 30 octobre 2020, www.ecre.org/atlantic-route-people-face-death-at-sea-and-miserable-conditions-upon-arrival-in-the-canary-islands-high-prosecutors-office-prohibits-separation-of-children, Parlement européen, *Migration situation on the Canary Islands: committee debate*, 1^{er} mars 2021, www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210226IPR98808/migration-situation-on-the-canary-islands-committee-debate.

100 Le Soir, *Gran Canaria: « L'ouverture de nos hôtels aux migrants a bouleversé nos vies »*, 23 février 2020, <https://plus.lesoir.be/356788/article/2021-02-23/gran-canaria-louverture-de-nos-hotels-aux-migrants-bouleverse-nos-vies>.

101 EASO, *EASO support to Spain becomes fully operational*, 10 mars 2020, www.easo.europa.eu/news-events/easo-support-spain-becomes-fully-operational.

102 RTBF, *Réfugiés : la route des Balkans, une dangereuse impasse européenne*, 14 janvier 2021, https://www.rtf.be/info/monde/detail_refugies-la-route-des-balkans-une-dangereuse-impasse-europeenne?id=10673669.

103 Josep Borrell. Voir, *Délégation de l'Union européenne pour la Bosnie Herzégovine, Bosnia and Herzegovina: EU allocates additional €3.5 million to support vulnerable refugees and migrants*, 3 janvier 2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/bosnia-and-herzegovina-eu-allocates-additional-%E2%82%AC35-million-support-vulnerable_en.

104 Voir notamment les rapports mensuels du Danish Refugee Council sur la situation à la frontière entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie. DRC, *Bosnia and Herzegovina, Country Fact Sheet*, <https://drc.ngo/our-work/where-we-work/europe/bosnia-and-herzegovina>. Le rapport du mois d'octobre 2020 comptabilisait, selon DRC, un nombre record enregistré de 1934 personnes qui auraient fait l'objet d'un pushback, https://drc.ngo/media/kbyjrc2v/border_monitoring_monthly_snapshot_october2020_final.pdf.

105 Ylva Johansson, Commissaire aux affaires intérieures, *Speech at the European Parliament Plenary on the humanitarian situation of refugees and migrants at the EU's external borders*, 19 janvier 2021, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-european-parliament-plenary-humanitarian-situation-refugees-and_en.

plus grand respect des droits fondamentaux¹⁰⁶. Il a été suivi par la publication d'un guide pour un contrôle renforcé des droits des migrants aux frontières¹⁰⁷ ainsi que d'un guide sur la même thématique mais applicable durant la pandémie Covid-19¹⁰⁸.

En outre, plusieurs rapports récents sur la situation aux frontières extérieures, réalisées par des **ONG**, font également état de pushbacks qui se produiraient aux frontières européennes¹⁰⁹. Le **Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants** a d'ailleurs fait de la question des pushbacks la thématique de son dernier rapport, qui a été présenté lors de la 47^{ème} session du Conseil des droits de l'homme en juin 2021¹¹⁰.

Dans un nouveau rapport publié en mars 2021, le **Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe** souligne également que des mesures doivent être prises par les États européens pour mieux protéger les migrants qui tentent de rejoindre l'Europe via la mer Méditerranée. Il y recommande notamment aux États membres d'enquêter rapidement sur toute allégation de pushbacks¹¹¹. La route migratoire de la **mer Méditerranée**

demeure particulièrement dangereuse, et selon l'OIM plus de 1.200 personnes y seraient décédées en 2020¹¹².

Enfin, l'**Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne** (FRA) a publié récemment un guide pratique¹¹³. Il s'adresse au personnel chargé de la gestion des frontières et leur présente dix thématiques de droits fondamentaux. Il reprend concrètement les choses à faire ou ne pas faire en pratique, pour appliquer les garanties de la législation européenne, dont le Code frontières Schengen¹¹⁴. Le quatrième point sur le refoulement explique comment identifier les personnes souhaitant demander l'asile et rappelle de ne pas les renvoyer.

1.2. | Jurisprudence

1.2.1. | Cour de Justice de l'Union européenne

Le placement en zone de transit peut constituer une détention

La Cour¹¹⁵ a considéré que le placement de demandeurs de protection internationale ou des ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour dans la zone de transit à la frontière serbo-hongroise, doit être qualifié de détention car les conditions s'apparentaient à une privation de liberté : les intéressés ne pouvaient pas quitter cette zone. En l'espèce, il s'agissait de ressortissants afghans et iraniens, arrivés en Hongrie par la Serbie et ayant introduit des demandes d'asile depuis la zone de transit de Röszke, située à la frontière serbo-hongroise. Ils ne pouvaient ni accéder à la Hongrie, ni la quitter vers la Serbie car une telle tentative, serait considérée comme illégale par les autorités serbes, les exposerait à des sanctions et risquerait de leur faire perdre toute chance d'obtenir le statut de réfugié en Hongrie.

106 ENNHRI, *Protecting human rights of migrants at the borders, Evidence and work of European National Human Rights Institutions*, décembre 2019, <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/03/Protecting-human-rights-of-migrants-at-the-borders-Evidence-and-work-of-European-NHRIs-December-2019-1.pdf>.

107 ENNHRI, *Guidance Monitoring human rights of migrants at the borders Building on the mandate and functions of National Human Rights Institutions*, 26 mars 2020, <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/03/ENNHRI-Guidance-Monitoring-Rights-at-Borders-March-2020.pdf>.

108 ENNHRI, *Complementary Guidance Monitoring human rights of migrants at borders during the COVID-19 pandemic*, 13 octobre 2020, <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/Complementary-Guidance-Monitoring-human-rights-of-migrants-at-borders-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>.

109 Refugee Rights Europe, *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders, The state of play in 2020*, <https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf>; Border Violence Monitoring Network, *The blackbook of pushbacks*, www.borderviolence.eu/launch-event-the-black-book-of-pushbacks/; Human rights Watch, *Human Rights Watch Submission to the Special Rapporteur's Report on Pushback Practices and Their Impact on the Human Rights of Migrants*, février 2021, www.hrw.org/news/2021/02/01/human-rights-watch-submission-special-rapporteurs-report-pushback-practices-and.

110 OHCHR, *Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer*, A/HRC/47/30, 12 mai 2021, <https://undocs.org/fr/A/HRC/47/30>.

111 Conseil de l'Europe, *Les pays européens doivent changer d'urgence leurs politiques migratoires car elles mettent en danger les réfugiés et les migrants qui traversent la Méditerranée*, 9 mars 2021, www.coe.int/fr/web/commissioner/-/european-countries-must-urgently-change-their-migration-policies-which-endanger-refugees-and-migrants-crossing-the-mediterranean.

112 RTBF, *Plus de 1.500 migrants secourus au large de la Libye en une semaine*, 10 février 2020, [https://www.rtbf.be/info/monde/detail_plus-de-1-500-migrants-secourus-au-large-de-la-libye-en-une-semaine?id=10695116#:~:text=1.200%20migrants%20morts%20en%20M%C3%A9diterran%C3%A9e,pour%20les%20migrations%20\(OIM\).&text=Les%20agences%20de%20l'ONU,la%20situation%20chaotique%20du%20pays](https://www.rtbf.be/info/monde/detail_plus-de-1-500-migrants-secourus-au-large-de-la-libye-en-une-semaine?id=10695116#:~:text=1.200%20migrants%20morts%20en%20M%C3%A9diterran%C3%A9e,pour%20les%20migrations%20(OIM).&text=Les%20agences%20de%20l'ONU,la%20situation%20chaotique%20du%20pays).

113 FRA, *Contrôles aux frontières et droits fondamentaux aux frontières terrestres extérieures*, juillet 2020, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/border-controls-and-fundamental-rights-external-land-borders>.

114 Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (ci-après code frontières Schengen).

115 CJUE, *PPU FMS et autres c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 14 mai 2020, C 924/19 et PPU C 925/19.

La Cour ajoute que cette détention doit être précédée d'une décision motivée, n'est possible qu'en dernier ressort, doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel et ne peut excéder quatre semaines à compter de la date d'introduction de la demande¹¹⁶.

Obligation pour un État membre prenant une décision de refus de visa en raison de l'objection d'un autre État membre d'indiquer l'identité de cet autre État membre ainsi que les motifs de cette objection

La Cour¹¹⁷ s'est penchée sur la pratique de consultation préalable prévue par le Code des visas¹¹⁸. Elle permet à un État d'être consulté lors de l'examen de la demande de visa par un autre État membre, auprès duquel la demande est introduite, et de s'opposer essentiellement pour des raisons d'ordre public, à la délivrance de ce visa¹¹⁹. Selon la Cour, l'État membre qui a pris une décision de refus de visa suite à une objection par un autre État membre doit indiquer, dans cette décision, l'**identité** de l'État membre qui a émis une telle objection, le **motif** de refus spécifique basé sur cette objection, ainsi que l'**autorité** à laquelle le demandeur de visa peut s'adresser pour connaître les **voies de recours** disponibles dans cet autre État membre. De plus, la Cour indique que lorsqu'un recours est introduit contre cette même décision, les juridictions de l'État membre qui a pris cette dernière décision ne peuvent pas examiner la légalité au fond de l'objection à la délivrance du visa émise par un autre État membre. Pour s'opposer à cette objection, la personne concernée devra donc introduire un recours devant les juridictions de l'État qui a émis cette objection. La Cour impose donc dans ces situations que deux recours soient introduits, l'un contre le refus de visa et l'autre contre l'objection, dans deux États différents.

En l'espèce, il s'agissait de deux affaires. La première concernait R.N.N.S., ressortissant égyptien et la deuxième K.A., ressortissante syrienne résidente en Arabie Saoudite,

116 Voir l'analyse de cet arrêt dans le Myriadoc #11, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, juin 2021, https://www.myria.be/files/MyriaDoc_11_D%C3%A9tention_retour_%C3%A9loignement.pdf.

117 CJUE, R.N.N.S. et K.A. contre Minister van Buitenlandse Zaken, 24 novembre 2020, C-225/19, et C-226/19.

118 Règlement (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

119 L'article 22 du Code des visas dispose que : « Pour des motifs tenant à l'existence d'une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, les relations internationales ou la santé publique, un État membre peut exiger des autorités centrales d'autres États membres qu'elles consultent ses propres autorités centrales au cours de l'examen des demandes introduites par les ressortissants de certains pays tiers ou par certaines catégories de ces ressortissants. (...) 2. Les autorités centrales consultées donnent une réponse définitive dès que possible et au plus tard sept jours calendaires à compter de la date de leur consultation. Faute de réponse dans ce délai, elles sont réputées ne pas avoir d'objection à la délivrance du visa. »

dont les demandes de visa furent rejetées au motif qu'un État membre avait considéré qu'ils constituaient une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique lors de la procédure de consultation. La Hongrie dans un cas et l'Allemagne dans l'autre, avaient émis une objection à la délivrance du visa. Ces deux décisions furent communiquées au moyen d'un formulaire type ne mentionnant ni l'identité de l'État membre ayant émis l'objection, ni les motifs de celle-ci. La Cour explique donc que l'État membre qui prend la décision finale doit avoir la possibilité de s'assurer que la procédure de consultation préalable a été appliquée correctement et en particulier de vérifier si le demandeur a été correctement identifié et que les garanties procédurales ont été respectées. La Cour rappelle aussi que l'État membre auprès duquel la demande de visa est introduite, pourra toujours, malgré l'objection, délivrer un visa à validité territoriale limitée (en général dans ce cas le visa sera valable dans le seul État membre qui l'a délivré)¹²⁰.

Titre de séjour aux fins de regroupement familial malgré un signalement aux fins de non-admission par un autre État

La Convention d'application de l'accord de Schengen¹²¹ (CAAS) prévoit une consultation du système d'information Schengen (SIS) préalablement à la délivrance d'un titre de séjour, pour vérifier que la personne concernée ne fait pas l'objet d'un signalement¹²². La Cour¹²³ a considéré que la CAAS ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui permet **la délivrance, la prolongation ou le renouvellement d'un titre de séjour aux fins du regroupement familial**, demandés depuis le territoire de cet État membre par un ressortissant de pays tiers qui fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de non-admission dans l'espace Schengen. Ceci requiert toutefois que **les intérêts de l'État membre signalant**, préalable-

120 Conformément à l'article 25 du code des visas.

121 Convention d'application de l'accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen (Luxembourg) le 19 juin 1990 et entrée en application le 26 mars 1995, telle que modifiée par le règlement (UE) no 265/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mars 2010 (CAAS), ainsi que du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

122 Selon l'article 25 de la CAAS : « Lorsqu'un État membre envisage de délivrer un titre de séjour, il interroge systématiquement le système d'information Schengen [(SIS)]. Lorsqu'un État membre envisage de délivrer un titre de séjour à un étranger qui est signalé aux fins de non-admission, il consulte au préalable l'État membre signalant et prend en compte les intérêts de celui-ci ; le titre de séjour n'est délivré que pour des motifs sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales. Lorsque le titre de séjour est délivré, l'État membre signalant procède au retrait du signalement, mais peut cependant inscrire cet étranger sur sa liste nationale de signalement. »

123 CJUE, A contre Migrationsverket, 4 mars 2021, C-193/19.

ment consulté, ont été **pris en compte** et que le titre de séjour n'est délivré, prolongé ou renouvelé que pour des « **motifs sérieux** ». La CAAS énumère une liste de « motifs sérieux » qui permettent la délivrance d'un titre de séjour malgré le signalement, à savoir les motifs « **d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales** ». La Cour indique toutefois que ces motifs ne sont pas listés exhaustivement. Un État peut donc délivrer un titre de séjour pour une autre raison, telle que le regroupement familial.

De plus, la Cour estime que la CAAS n'exige pas que l'identité du ressortissant d'un pays tiers demandeur soit établie de manière certaine ou par un document de voyage en cours de validité. Le code frontières Schengen, qui exige d'être en possession d'un document de voyage en cours de validité lors du franchissement des frontières extérieures¹²⁴, ne s'applique pas à un ressortissant d'un pays tiers se trouvant déjà sur le territoire dans une telle situation.

Condamnation de la Hongrie pour ses pratiques dans les zones de transit

Fin 2020, la CJUE a condamné la Hongrie¹²⁵ pour ses pratiques à la frontière avec la Serbie suite à une procédure en manquement introduite par la Commission européenne. Cela visait différents éléments liés à l'accès à la protection internationale ou le droit de séjour pendant le recours en cas de décision négative, le maintien en détention ou le retour des étrangers en séjour irrégulier.

Selon la Cour, la Hongrie n'a pas respecté ses obligations découlant du droit de l'Union pour les procédures d'octroi de la protection internationale et de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Plus particulièrement, elle juge problématique et contraire notamment au droit de l'UE que les demandes de protection internationale ne puissent être introduites que dans les zones de transit de Röszke et de Tompa (Hongrie) et que le nombre de demandeurs autorisés à accéder quotidiennement à ces zones de transit est très limité. Le délai d'attente pour y pénétrer pouvait s'étendre jusqu'à plusieurs mois durant une certaine période.

La Cour a aussi souligné le défaut de transposition de la législation européenne du droit au séjour durant la procédure de recours. En cas de décision négative, les demandeurs de protection internationale devraient pouvoir rester sur le territoire dans l'attente de la décision

rendue en premier ressort par le tribunal chargé d'examiner leur recours. Ce n'était néanmoins pas le cas dans la législation hongroise.

De plus, la Cour estime que la Hongrie a mis en place un système de détention systématique des demandeurs de protection internationale dans la zone de transit sans respecter les garanties prévues par les directives européennes : par exemple, le délai maximal de détention à la frontière de quatre semaines ou l'exigence de prise en compte des besoins spécifiques et de soutien adéquat des demandeurs de protection vulnérables.

Enfin, la Cour indique que la reconduite de force par la Hongrie des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur son territoire vers une « bande de terre dépourvue de toute infrastructure, entre une clôture frontalière, établie sur le territoire hongrois, et la frontière serbo-hongroise » constitue un retour au sens de la directive retour¹²⁶. Cet éloignement devait donc respecter les garanties prévues par cette directive, comme notamment l'existence d'un délai de départ volontaire ou la mise en œuvre du retour forcé comme mesure de dernier ressort.

1.2.2. | Cour européenne des droits de l'homme

Violation par la Hongrie de l'interdiction de traitements inhumains et dégradants, du droit à la liberté et la sûreté et du droit d'accès à un tribunal pour une famille de protection internationale pendant leur séjour dans la zone de transit de Röszke (Hongrie)

La Hongrie a également été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour ses pratiques à la frontière.¹²⁷ Dans cet arrêt, la Cour se prononce à l'unanimité sur la violation de l'article 3 (**interdiction des traitements inhumains ou dégradants**), de l'article 5 § 1 (**droit à la liberté et à la sûreté**), et de l'article 5 § 4 (**droit à ce qu'un tribunal statue à bref délai sur la légalité d'une détention**) de la CEDH. Il s'agissait du confinement d'une durée de près de quatre mois d'une **famille avec enfants mineurs dans la zone de transit de Röszke**, près de la frontière avec la Serbie, en avril-août 2017. La Cour juge, en particulier, que la **privation de nourriture** dont

124 Art. 6 du Code frontières Schengen.

125 CJUE, *Commission européenne contre Hongrie*, 17 décembre 2020, C-808/18.

126 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.

127 Cour eur. D.H., *R.R. et autres c. Hongrie*, 2 mars 2021, 36037/17.

a fait l'objet R.R. et **les conditions de séjour** des autres requérants (une femme enceinte et des enfants mineurs) ont emporté une violation de l'article 3 de la CEDH. Elle estime également que le séjour des requérants dans la zone de transit s'analyse en une **privation de liberté de fait**¹²⁸ et que **l'absence de toute décision formelle** des autorités ainsi que de toute procédure dans le cadre de laquelle il aurait pu être statué à bref délai par un tribunal sur la légalité de leur détention a conduit à des violations de l'article 5.

La Belgique ne doit pas délivrer un visa humanitaire court séjour en vue d'introduire une demande d'asile

La Cour¹²⁹ se penche sur le champ d'application de la CEDH et rappelle que celui-ci **est limité aux personnes relevant de la juridiction des États signataires de celle-ci**. Il s'agissait d'une famille syrienne qui s'était vu octroyer un refus à leur demande de visa court séjour introduite à l'ambassade belge de Beyrouth en vue d'introduire une demande d'asile en Belgique. Elle se plaignait d'une atteinte à leur droits garantis sur base de l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants), 13 (droit à un recours effectif) et 6§1 (droit à un procès équitable) de la CEDH.

La Cour énonce qu'elle doit rechercher s'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant une compétence extraterritoriale de l'État concerné. La Cour juge que les requérants **ne relevaient pas de la juridiction de la Belgique pour les faits énoncés en lien avec l'article 3 de la CEDH**, et de ce fait avec **l'article 13 de la CEDH**. Elle rappelle que les décisions relatives à l'immigration, l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers **ne mettent pas en jeu un droit de caractère civil au sens de l'article 6§1 de la CEDH**. Elle conclut que l'article 6 de la CEDH ne s'applique pas et déclare l'affaire irrecevable.

128 Dans un autre arrêt (Cour eur. D. H. Ilias and Ahmed ([GC], no. 47287/15 du 21 Novembre 2019), la Cour avait jugé qu'une détention de 23 jours dans cette même zone de transit ne constituait pas une privation de liberté de fait. En l'espèce, sur base d'une liste de facteurs pris en considération par la Cour (le choix et situation individuelle du requérant, le régime légal applicable, la durée de la privation ainsi que la nature et degré des restrictions), la Cour prend un point de vue différent, cfr. §§74-83.

129 Cour eur. D. H., *M.N. c. Belgique*, 5 mars 2020, n°3599/18. Voir : RDE 2020, n°206, pp. 45-47 et <https://www.agii.be/nieuws/ehrm-belgie-is-niet-verplicht-een-humanitair-visum-kort-verblijf-af-te-geven-met-het-oog-op-asiel>.

2. Au niveau belge

2.1. | Actualités

Les intentions du gouvernement De Croo

L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020¹³⁰ et la note de politique générale du Secrétaire d'État à l'asile et la migration¹³¹ soutient les propositions de la Commission européenne en faveur d'« un système solide, fondé sur la confiance mutuelle, la solidarité et la responsabilité » qui est, selon le gouvernement une nécessité essentielle pour l'UE et Schengen, mais qui ne peut être réalisé que s'il existe un contrôle efficace aux frontières extérieures. « Le gouvernement soutient les améliorations opérationnelles et basées sur des données probantes telles que proposées par exemple, les adaptations techniques de la base de données Eurodac et le contrôle médical et d'identité obligatoire des personnes entrant dans l'UE. Des procédures correctes et de haute qualité aux frontières extérieures de l'Europe et un mécanisme de redistribution raisonnable auquel tous les États membres participent nous aideront à gérer efficacement les mouvements secondaires illégaux. Les deux sont inextricablement liés. Les frontières grecques, italiennes, espagnoles, maltaises, ... sont aussi nos frontières. La Belgique soutient ces pays dans la protection de ces frontières. C'est le principe de solidarité que l'on souhaite. Il est également dans l'intérêt de la Belgique de prévenir ainsi les flux migratoires secondaires »¹³².

Un meilleur encadrement et plus de transparence pour les procédures de visas humanitaires

En mars 2021, la question sensible de la procédure pour obtenir un visa humanitaire a ressurgi¹³³. Dans le contexte international actuel, personne ne conteste le besoin de visas humanitaires et de voies d'accès sûres et légales pour les personnes ayant besoin de protection. Par contre,

130 Accord de gouvernement, 30 septembre 2020.

131 Ch. des Repr., Note de politique générale, *Asile et Migration*, 4 novembre 2020.

132 Extrait de la note politique, *op. cit.*, p. 6.

133 Voir : *De Morgen*, 5 mars 2021, 'Systeem van humanitaire visa ligt weer onder vuur', p. 5 ou *Belga*, 9 mars 2021, « Visas Humanitaires : Madhi justifie son signalement au parquet fédéral ». Cette affaire rappelle l'affaire des visas en 2020 appelée « l'affaire Kucam », du nom d'un conseiller communal choisi par l'ex-secrétaire d'État Théo Francken comme intermédiaire pour des chrétiens fuyant la Syrie. Il est apparu que l'homme se faisait payer pour ses services et a été condamné à huit ans de prison. Voir tribunal correctionnel d'Anvers, 12 janvier 2021, 525600/2018, <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/nl/lokaal-nieuws/uitspraak-ac10-12012021>.

Myria réclame depuis longtemps une politique compréhensible et plus objective en matière de visas humanitaires. Délivrés sur la base de la compétence discrétionnaire de la loi sur les étrangers, ils doivent permettre une entrée et un séjour sûrs en Belgique. Dans une note présentée aux membres de la Commission de l'Intérieur en janvier 2019¹³⁴, Myria attire l'attention sur ses publications antérieures et précise certains aspects. Il déplore notamment le manque de transparence des visas humanitaires et leurs motifs d'octroi. Dans ses analyses, Myria distingue les catégories de personnes ayant obtenu un visa humanitaire pour la Belgique. À la lumière des développements actuels, il réitère son appel pour une plus grande clarté sur la politique menée et un meilleur encadrement de la compétence discrétionnaire.

Le CCE reconnaît que, même si la formulation de la loi « a pu ouvrir la voie à une interprétation tolérant une « double filière », (...), l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 indique clairement que l'intention du législateur était, à tout le moins à ce moment, de lever l'ambiguïté sur ce point et de ne tolérer qu'une seule filière et de limiter la possibilité de demander la suspension de l'exécution d'un acte en extrême urgence à l'hypothèse d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente ».

Il ressort de cet arrêt d'assemblée générale que plus aucun recours en suspension en extrême urgence dirigé contre un acte autre qu'une mesure d'éloignement, dont l'exécution est imminente, comme notamment un refus de visa ou un refus de séjour, ne sera considérée comme recevable.

2.2. | Jurisprudence

Un visa court séjour en vue d'un mariage/cohabitation légale ne peut pas être refusé au motif que les conditions de regroupement familial ne sont pas remplies

Selon le CCE, l'OE ne peut pas refuser un visa C (court séjour) en vue d'un mariage/cohabitation légale en Belgique parce que les conditions du regroupement familial ne sont pas remplies. **Les critères pour l'obtention d'un visa C sont déterminés dans le Code des visas et doivent être distingués des critères nationaux pour le regroupement familial**¹³⁵.

Pas de recours en suspension d'extrême urgence possible contre un refus de visa

Le CCE¹³⁶ a, en assemblée générale, clarifié la portée d'un recours en suspension en extrême urgence sur base de l'article 39/82, §1 et 4 de la loi sur les étrangers. Il s'agissait d'un recours en suspension en extrême urgence contre une décision de visa regroupement familial refusée lors d'une deuxième demande annulée par le CCE.

134 Myria, *Note du 29 janvier 2019 pour la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Visas humanitaires: Vers une politique encadrée et transparente*, <https://www.myria.be/files/Myria-Note-pour-la-Commission-parlementaire-290119.pdf> et <https://www.myria.be/fr/publications/visas-humanitaires-myria-continue-dinsister-sur-plus-de-transparence>.

135 CCE, 4 février 2020 n°232.233. Voir : *Tijdschrift vreemdelingenrecht*, 2020, n° 3 p. 257-258.

136 CCE, arrêt n°237.408 du 24 juin 2020.



Myria

138 rue Royale • 1000 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

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

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

www.myria.be

[@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

www.facebook.com/MyriaBe

www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre



Centre fédéral Migration