

Accès au territoire



Introduction

Dans ce cahier, Myria présente les principaux chiffres pour appréhender l'accès au territoire : les visas court, long séjour et humanitaires délivrés par la Belgique en 2021. Il revient sur des éléments marquants de 2021 et 2022 : les passages vers le Royaume-Uni, les mesures liées à la Covid-19 ainsi que la digitalisation des frontières.

Le 24 février 2022, la Russie envahit l'Ukraine, envahissement qui provoque le mouvement migratoire de millions de personnes sur le territoire de l'UE. Cette crise ayant commencé au moment de la rédaction de ce cahier, il est impossible d'en faire déjà une analyse étayée. Cependant, Myria suit la situation de près¹.

Myria se penche particulièrement sur trois thèmes : 1) l'évolution des tensions aux frontières extérieures de l'UE et plus particulièrement sur celles de l'Est de l'Europe, 2) un arrêt de la Cour constitutionnelle sur les droits fondamentaux des passagers clandestins et 3) les contrôles des visas court et long séjour à la frontière, les balises et les constats.

Naufrages en route vers le Royaume-Uni

En 2021, malgré le Brexit, les tentatives de passage de migrants vers le Royaume-Uni ont continué d'augmenter. Ceux-ci ont entraîné des tensions entre la France et le Royaume-Uni. En septembre 2021, le gouvernement britannique a annoncé une réforme de l'asile et de son droit maritime pour renvoyer des bateaux vers les eaux françaises (« pushbacks ») et envoyer des demandeurs de protection internationale dans des centres « offshore », afin d'examiner leurs demandes. Le mécanisme prévu est fortement contesté, notamment par des ONG².

Le 24 novembre 2021, plus d'une vingtaine de migrants périssent dans la Manche suite au naufrage de leur embarcation. Le 30 novembre 2021, dans le cadre d'une déclaration commune, le Royaume-Uni et la Belgique déclarent qu'ils renforceront leurs efforts pour prévenir la migration irrégulière vers le Royaume-Uni par l'échange d'informations et par une amélioration des technologies et des opérations de sécurité, notamment au port de Zeebrugge et le long de la côte belge³.

Dès décembre 2021, Frontex met en place des vols de surveillance afin de détecter les mouvements de migrants sur la plage. À terme, ceux-ci devraient aussi survoler la mer.

En mai 2022, le Royaume-Uni a conclu un accord avec le Rwanda pour y renvoyer les personnes qui entrent irrégulièrement dans le pays⁴.

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

En 2021 et début 2022, les mesures liées à la Covid-19 ont encore eu des conséquences sur le déplacement des personnes et l'accès au territoire belge ou européen.

1 Pour plus d'informations, voir Cahier Protection internationale, *Ukraine : la protection temporaire appliquée pour la première fois*.

2 *Le Monde*, 26 novembre 2021, *Migrants dans la Manche* : « La crise s'explique par le Brexit qui agit comme un poison lent entre Paris et Londres ». Il existe différents accords entraînant une collaboration régionale autour de cette question. Il y a les accords de Touquet signés entre la France et le Royaume-Uni ainsi qu'un Memorandum of Understanding as the result of the meeting of the Ministers of the Interior from Belgium, France and the United Kingdom at Zeebrugge on 26 September 2002.

3 Déclaration jointe entre le Royaume-Uni et la Belgique en vue d'une coopération bilatérale, <https://www.premier.be/en/Belgium-UK-Joint-Declaration>.

4 <https://www.theguardian.com/world/2022/may/07/priti-patel-is-rwanda-plan-for-uk-asylum-seekers-faces-its-first-legal-challenge>.

En Belgique, la loi « pandémie »⁵ a été publiée en août 2021. Elle offre un cadre légal et permet au gouvernement de continuer à prendre des mesures par voie d'arrêtés ministériels et royaux⁶. Certaines ont été critiquées pour leur manque de cohérence et de lisibilité mais aussi pour la rapidité des changements successifs récurrents. Les mesures n'étaient pas toujours simples à définir et donc à appliquer. Leur diffusion n'était également pas toujours anticipée. Myria a été interpellé dans certaines de ces situations.



Un signalement mis en évidence

Madame X., âgée de 74 ans d'origine arménienne est arrivée en Belgique avec un visa court séjour le **11 décembre 2021** pour venir voir sa fille résidente en Belgique, un voyage considéré comme non essentiel. Madame était vaccinée (vaccin Moderna, reconnu et utilisé par la Belgique) et avait rempli le Passenger Locator Form (PLF). Avant son départ, sa fille avait contacté la compagnie aérienne belge en Belgique et en Arménie mais aussi le site Info coronavirus et le centre d'appel pour la vaccination. Tous confirment que son visa, son passeport vaccinal et le PLF suffisent. Mais, arrivée à l'aéroport de Zaventem, Madame est arrêtée à la frontière et placée en centre fermé car, par un arrêté ministériel du **4 décembre 2021**⁷, un test PCR est imposé en plus du vaccin, ce que Madame n'a pas. Elle a dû attendre plusieurs heures à l'aéroport, n'a pas pu faire de test PCR sur place, n'a eu que peu de contact avec le personnel ou sa famille car arrivée un dimanche au centre fermé et n'a eu droit qu'à 10 minutes d'appel avant de recevoir un téléphone du centre. En effet, dès son arrivée Madame X. a été privée de ses bagages et de son téléphone. Le garde-frontière lui aurait dit qu'elle n'était effectivement pas responsable de ne pas connaître la

nouvelle obligation de test PCR mais qu'elle pouvait retourner en Arménie faire ce test. Mme X. a fait un test PCR au centre fermé, négatif, mais sera malgré tout renvoyée vers l'Arménie le jour suivant avec sa fille qui décide de l'accompagner. Aucune information n'avait été communiquée à Madame sur cette condition supplémentaire. Madame est choquée et traumatisée par cette expérience et la manière dont elle a été traitée par des fonctionnaires belges, selon elle, comme une criminelle.



En savoir plus ?

Myria, *La migration en chiffres et en droits 2021, cahier accès au territoire*, encadré « Impact de la crise sanitaire Covid-19 sur l'accès au territoire », pp.9-15.

Des frontières informatisées

En juin 2021, la Commission européenne a présenté sa stratégie relative à l'espace Schengen pour les années à venir⁸. Pour certains aspects, la stratégie s'appuie largement sur les documents politiques précédents, mais elle met davantage l'accent sur un ensemble de systèmes informatiques destinés à contrôler les voyageurs qui entrent sur le territoire de l'UE et qui en sortent⁹.

5 Loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique. Voir aussi Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), Avis n° 1/2021 du 10 mars 2021.

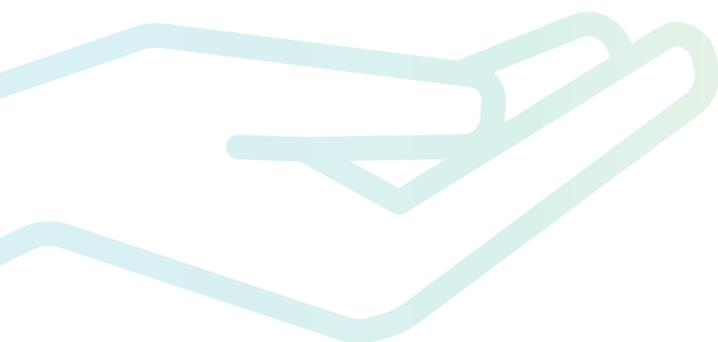
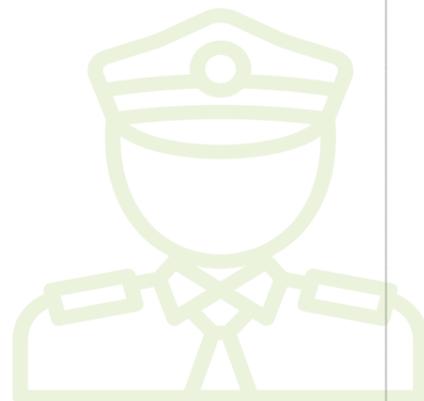
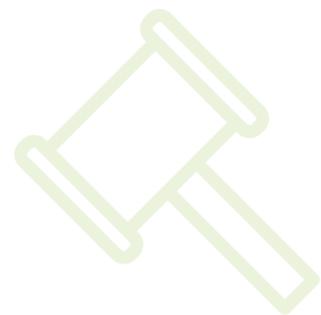
6 Pour une vue d'ensemble sur la réglementation: <https://centredecrise.be/fr/documentation/legislations?page=1>.

7 A.R. du 4 décembre 2021 modifiant l'A.R. du 28 octobre 2021. L'article 7, 2° de cet arrêté prévoit qu'en plus du passeport vaccinal, les personnes en provenance du territoire d'un Etat tiers non repris à l'annexe I de la Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 (liste de pays tiers, dont les ressortissants ne devraient pas être affectés par les restrictions de voyage) et classé zone rouge ou zone à très haut risque sur le site internet « info-coronavirus.be », doivent disposer d'un certificat de test. Le transporteur est tenu de vérifier ce certificat avant l'embarquement.

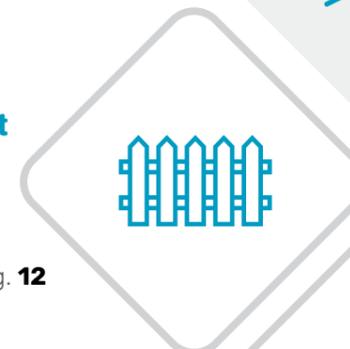
8 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : « Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient »*, COM(2021) 277 final, 2 juin 2021.

9 Les différents systèmes d'information pourraient communiquer entre eux et être connectés sur base des Règlements sur l'interopérabilité (2019/817 et 2019/818) dans lesquels l'Agence eu-LISA est chargée de l'évolution, du développement et de la gestion opérationnelle des systèmes (Règlement 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018).

Dans ce cahier, Myria se focalise sur...



**Le durcissement
des frontières
à l'Est :
la crise
biélorusse** | pg. 12



**Les visas court séjour
en chiffres** | pg. 7



**Les visas long séjour
en chiffres** | pg. 9



**Les visas
humanitaires
en chiffres** | pg. 11



**La Cour
constitutionnelle
oblige les autorités
à renforcer les
droits fondamentaux
des passagers
clandestins** | pg. 14



**Les contrôles à
la frontière des
personnes munies
d'un visa ou d'un titre
de séjour : quelles
limites ?** | pg. 15



Les visas accordés ou refusés par la Belgique

Qui a besoin d'un visa pour entrer en Belgique?

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 sur le site du SPF Intérieur.

Il existe deux types de visas pour accéder au territoire belge :

- les **visas court séjour** (visas C) pour une période de 90 jours maximum,
- les **visas long séjour** (visas D) pour une durée de plus de 90 jours.

Remarques sur les données

Limites

- Ces données, provenant de la base de données sur les visas du SPF Affaires étrangères, ne sont pas représentatives de l'ensemble des immigrés : les personnes exemptées de visa n'y sont pas incluses.
- 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 ou ne l'utiliseront jamais. Par ailleurs, cette délivrance n'implique pas que l'individu puisse franchir la frontière belge. Un contrôle est effectué à la frontière et peut parfois entraîner un refus d'accès effectif au territoire malgré la possession d'un visa (voir l'analyse plus bas dans ce cahier).
- Cette base de données 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.

Changements méthodologiques

De nouvelles catégories de motifs ont été créées dans la base de données dans le courant de l'année 2021. Un nouveau regroupement des catégories de motifs de délivrance a également été opéré cette année par Myria. Dès lors, les catégories par motif ne peuvent pas être comparées avec celles présentées dans les publications précédentes de Myria.

Contexte et prise de décision

Visas court séjour

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'Etat 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 Etat 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, les statistiques présentées ici proviennent d'une base de données qui 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 ne figurent pas dans ces chiffres :
 - Les personnes ayant demandé un visa auprès du poste d'un autre Etat 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 Etat membre, avec un autre pays que la Belgique comme destination prioritaire, mais avec lequel l'accès à la Belgique est possible.

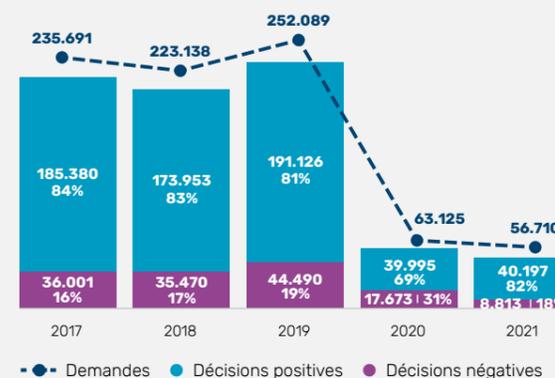
Visas long séjour

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.

» Pour plus de détails sur les postes diplomatiques et consulaires compétents pour l'accès au territoire belge : [compétence_representation_visa_fr_20190930.pdf](#) (belgium.be)

Les visas court séjour (visas C)

Nombre de demandes et de décisions positives et négatives pour les visas court séjour

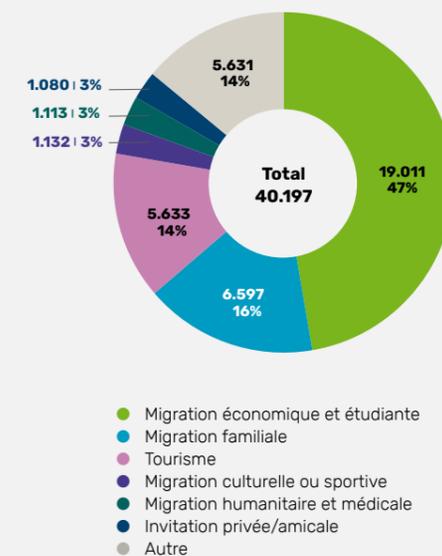


En 2021 :

- **56.710 demandes** de visas court séjour ont été introduites, soit 11% de moins qu'en 2020, année qui avait connu une très forte baisse du nombre de demandes. Les visas court séjour ont en effet continué à être fortement impactés en 2021 par la pandémie et les limitations de voyage.
- Un total de 49.010 décisions ont été prises, parmi lesquelles **40.197 décisions positives** (82%) et **8.813 décisions négatives** (18%). En 2020, la proportion de décisions positives avait fortement diminué, passant de 81% en 2019 à 69%. En 2021, cette proportion revient à une valeur proche de ce qu'on observait avant 2020.

Près de la moitié des visas C ont été délivrés pour des migrations économiques et étudiantes en 2021

Motif des visas court séjour accordés en 2021



En 2021 :

- Les **migrations économiques et étudiantes** occupent la première place des motifs de délivrance des visas court séjour (47%). Parmi ces **19.011** visas accordés, plus de la moitié concernaient des marins (9.607 visas) et 9% le cadre académique/étudiant (1.787 visas).
- Arrivent ensuite les **migrations familiales** (16%) qui ont augmenté entre 2020 et 2021 (+33%) après avoir fortement chuté entre 2019 et 2020.
- Le **tourisme**, qui était en 2^{ème} position en 2019, continue sa forte chute et ne représente plus que 14% des visas C accordés en 2021 (contre 37% en 2019).

Principales nationalités

- En 2021, les **5 principales nationalités** auxquelles un visa court séjour a été accordé sont les **Indiens, Philippins, Congolais, Chinois et Russes**.
- La pandémie de coronavirus a eu des conséquences différentes selon la nationalité. Si on observe une hausse des visas court séjour accordés entre 2020 et 2021 pour les Indiens (+19%), les Philippins (+22%) et les Congolais (+10%), on note toutefois une diminution de 41% pour ceux accordés à des Chinois et de 45% pour ceux accordés à des Russes.
- En 2021, dans le cas des **Indiens, des Philippins, des Chinois** et des **Russes**, la majorité des visas court séjour ont été accordés dans le cadre de **migrations économiques**, alors que, pour les **Congolais**, il s'agissait majoritairement de visas **touristiques**.

Top 5 des nationalités à qui un visa court séjour a été accordé en 2021 et évolution 2017-2021



- Viennent ensuite les migrations culturelles et sportives (3%) et les migrations humanitaires et médicales (3%). Parmi les 1.113 visas court séjour accordés pour migration humanitaire et médicale, **245** l'ont été pour **raison humanitaire (22%)** et **868** pour **raison médicale (78%)**.
 >> Voir Chiffres sur les visas humanitaires plus bas dans ce cahier.
- Suivent les visas délivrés dans le cadre d'invitation privées/amicales (3%) et, enfin, ceux délivrés pour d'autres raisons. Pour ces 5.631 visas court séjour accordés pour d'autres raisons, 2.839 l'ont été dans le cadre du **transit aéroportuaire** et 2.271 dans le cadre de **voyages officiels**.

Des évolutions contrastées selon le motif

Le nombre de visas C délivrés a augmenté entre 2020 et 2021 dans le cas des migrations économiques et étudiantes (+16%), des migrations familiales (+33%) et des migrations humanitaires et médicales (+99%). Il a par contre continué sa forte diminution pour ceux délivrés dans le cadre du tourisme (-44%). Ceux délivrés dans le cadre des migrations culturelles ou sportives diminuent très légèrement (-3%), tout comme ceux délivrés dans le cadre d'une invitation privée/amicale (-7%) et ceux délivrés pour d'autres raisons (-2%).

Davantage de refus pour le motif humanitaire et médical

Si la **proportion de refus** des visas court séjour est de 18% en 2021, elle varie fortement suivant le motif de délivrance du visa. On observe ainsi une proportion de refus de 40% pour les migrations humanitaires et médicales, de 35% pour les invitations privées/amicales, de 32% pour les migrations familiales, de 28% pour le tourisme et de 21% pour les migrations culturelles et sportives, alors que la proportion est inférieure à la moyenne de 18% pour les migrations économiques et étudiantes (8%) et pour les autres raisons (6%).

Évolution 2019-2021 du nombre de visas court séjour accordés suivant le motif

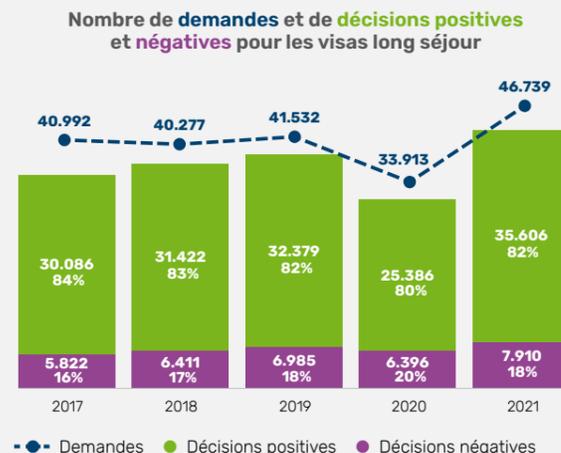
Motif	2019	2020	2021	Principales nationalités en 2021	% de refus en 2021
Migration économique et étudiante	71.900	16.407	19.011	Philippines 29%, Inde 26%, Chine 10%, Russie 6%, RD Congo 5%	8%
	25.435	4.956	6.597	Inde 14%, Maroc 9%, RD Congo 9%, Rwanda 6%, Turquie 5%	32%
	69.953	10.004	5.633	RD Congo 34%, Inde 11%, Arabie Saoudite 6%, Liban 5%, Rwanda 5%	28%
Migration culturelle ou sportive	6.448	1.166	1.132	Russie 25%, RD Congo 8%, Turquie 8%, Rwanda 8%, Afrique du Sud 5%	21%
	1.768	560	1.113	Algérie 26%, RD Congo 24%, Burundi 7%, Rwanda 7%, Russie 6%	40%
	6.593	1.163	1.080	Thaïlande 13%, Rwanda 11%, Inde 10%, Russie 8%, Afrique du Sud 6%	35%
Autre	9.029	5.739	5.631	Philippines 26%, RD Congo 13%, Inde 12%, Rwanda 8%, Russie 5%	6%

Les visas long séjour (visas D)

En 2021 :

- **46.739 demandes** de visas long séjour ont été introduites, soit 38% de plus qu'en 2020, année qui avait vu une forte baisse du nombre de demandes. Les valeurs de 2021 atteignent un niveau plus élevé que ce qui avait été observé en 2019, avant la pandémie de Covid-19.
- Un total de 43.516 décisions ont été prises, parmi lesquelles **35.606 décisions positives** (82%) et **7.910 décisions négatives** (18%).

Forte hausse des demandes de visas long séjour en 2021



Principales nationalités

- En 2021, les **5 principales nationalités** auxquelles un visa long séjour a été accordé sont les **Indiens, Marocains, Turcs, Syriens et Camerounais**.
- On note des **évolutions fort différentes pour ces 5 nationalités**. Le nombre de visas long séjour accordés à des Marocains et à des Camerounais sont en hausse constante entre 2017 et 2021, sans présenter d'impact de la pandémie de coronavirus en 2020. Au contraire, les visas long séjour délivrés à des Indiens ont très fortement baissé en 2020 avant d'augmenter de nouveau pour atteindre des valeurs un peu inférieures à celles observées en 2019. Ceux des Turcs présentent quant à eux une légère diminution (-6%) entre 2020 et 2021 après une hausse constante les années précédentes. Les visas délivrés à des Syriens sont, eux, en forte hausse (x2,5) entre 2020 et 2021.
- En 2021, 42% des visas long séjour accordés à des Indiens l'étaient dans le cadre de migrations familiales et 36% dans le cadre de migrations économiques. Pour les Marocains, il s'agissait également majoritairement de migrations familiales (56%) devant les migrations étudiantes (33%). Ceux délivrés à des Turcs l'étaient majoritairement pour migrations familiales (42%) puis pour migrations économiques (29%), ceux des Syriens ont été délivrés à 50% pour des migrations familiales et à 47% pour migrations humanitaires. Enfin, les visas long séjour délivrés à des Camerounais concernent en grande majorité des migrations étudiantes (69%).

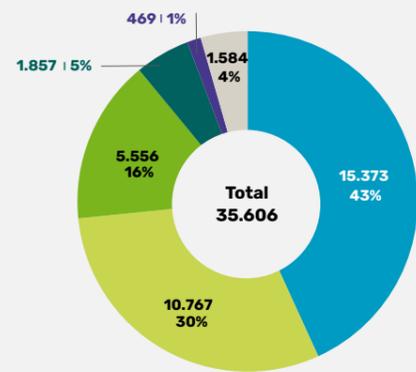
Top 5 des nationalités à qui un visa long séjour a été accordé en 2021 et évolution 2017-2021



En 2021 :

- la majorité des visas long séjour ont été délivrés pour des migrations familiales (43%). Parmi ces **15.373 visas**, **10.255** ont été délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (art.10), **5.062** dans le cadre d'un regroupement familial avec un Belge ou un ressortissant de l'UE (art.40) et **56** dans d'autres cas liés à des migrations familiales (en majorité des adoptions). Les visas D pour migrations familiales sont en hausse de 30% par rapport à 2020. En 2021, ils ont été délivrés en majorité à des Marocains (12%), des Indiens (10%), des Syriens (7%) et des Afghans (7%).
 >> Voir Cahier Droit de vivre en famille pour plus de détails sur ces chiffres.
- Les migrations étudiantes sont le 2^{ème} motif de délivrance de ce type de visas (30%). Ils sont également en forte hausse après une diminution importante en 2020. Ils ont été délivrés en majorité à des Camerounais (14%), des Chinois (11%) et des Marocains (10%).
- Troisième motif de délivrance des visas long séjour, les migrations économiques suivent la même tendance à la hausse après une diminution en 2020. Près d'1/5^{ème} de ce type de visa a été délivré à des Indiens (24%) qui représentent la principale nationalité à qui ces visas sont délivrés, loin devant les Turcs (12%), les Marocains (5%) et les Japonais (5%).
- Une forte hausse des migrations humanitaires est observable entre 2020 et 2021. Ce type de visas long séjour est en effet passé de 701 visas en 2020 à 1.857 en 2021 (x2,6). Plus de la moitié de ceux-ci ont été délivrés à des Syriens (55%) et 27% à des Afghans.
- Les visas long séjour pour migration culturelle ou sportive ont légèrement augmenté entre 2020 et 2021 (+16%). Ils ont été délivrés principalement à des ressortissant d'Afrique du Sud (14%), de Madagascar (12%) et des Philippines (12%).

Motif des visas long séjour accordés en 2021



- Migration familiale
- Migration étudiante
- Migration économique
- Migration humanitaire
- Migration culturelle ou sportive
- Autre

Tout comme pour les visas C, les visas D pour motif humanitaire présentent la plus grande proportion de refus

Les visas des Britanniques



En 2021, **428 demandes** de visas long séjour ont été introduites par des Britanniques dont 38% pour migrations économiques et 35% pour migrations familiales. Cette même année, 382 décisions ont été prises concernant des Britanniques dont 373 positives et 9 négatives, soit une proportion de refus de 2%.

Proportion de refus

La proportion de refus des visas long séjour est de 18% en 2021, mais varie fortement selon le motif de délivrance du visa. Elle est de 2% pour les migrations économiques, de 5% pour les migrations culturelles ou sportives, mais de 25% dans le cas des migrations humanitaires, de 22% pour les migrations étudiantes et de 21% pour les migrations familiales (17% dans le cas de l'art. 10 et 28% dans celui de l'art. 40).

Évolution 2019-2021 du nombre de visas long séjour accordés suivant le motif

Motif	Année	Nombre de visas	Principales nationalités en 2021	% de refus en 2021
Migration familiale	2019	13.653	Maroc 12%	21%
	2020	11.855	Inde 10%	
	2021	15.373	Syrie 7%	
Migration étudiante	2019	9.707	Afghanistan 7%	22%
	2020	6.758	Turquie 6%	
	2021	10.767	Cameroun 14%	
Migration économique	2019	5.918	Chine 11%	2%
	2020	4.501	Maroc 10%	
	2021	5.556	Inde 6%	
Migration humanitaire	2019	912	Turquie 12%	25%
	2020	701	Maroc 5%	
	2021	1.857	Japon 5%	
Migration culturelle ou sportive	2019	721	Chine 4%	5%
	2020	405	Syrie 55%	
	2021	469	Afghanistan 27%	
Autre	2019	1.468	Palestine 2%	7%
	2020	1.166	Turquie 2%	
	2021	1.584	Somalie 2%	

Focus sur les visas humanitaires

Demandes de visas humanitaires



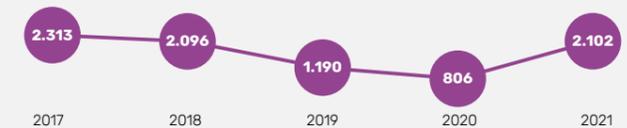
En 2021, **3.393 personnes** ont introduit une demande de visa humanitaire : **490 pour un court séjour** et **2.903 pour un long séjour**

- Ce chiffre a été multiplié par 2,4 entre 2020 et 2021. Il n'a jamais atteint un niveau aussi élevé.
- 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 Afghans arrivés suite à des opérations d'évacuation, ainsi que d'autres 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.

Décisions positives et négatives pour les visas humanitaires

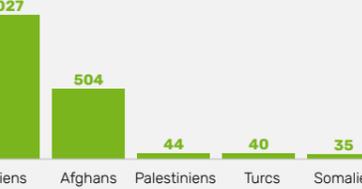
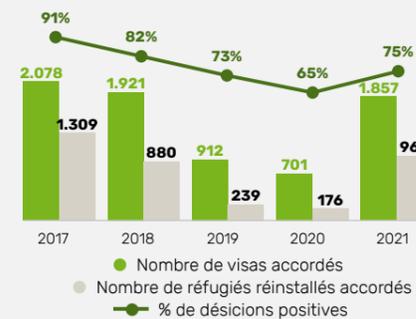
En 2021, **2.102 visas** ont été accordés pour un motif humanitaire, un chiffre relativement proche de ce qui a été observé en 2017 et 2018, deux années « hors Covid ».

Nombre total de visas (C et D) accordés pour un motif humanitaire

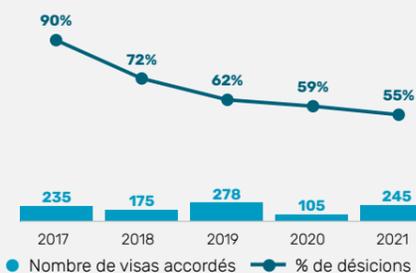


La grande majorité des visas humanitaires accordés concernent du long séjour (environ 4 visas sur 5).

Visas humanitaires long séjour



Visas humanitaires court séjour



Visas humanitaires long séjour :

- Depuis mars 2017, les personnes arrivées en Belgique dans le cadre d'une réinstallation reçoivent un visa humanitaire long séjour. La figure de gauche présente les visas humanitaires long séjour accordés ainsi que le nombre de réfugiés réinstallés. Comme il s'agit de deux bases de données différentes, les chiffres sont présentés côte à côte afin de donner un ordre de grandeur. Il est possible que certaines personnes soient à l'intersection de deux années au niveau de la comptabilité dans ces deux sources de données (un visa délivré fin 2020 et une réinstallation début 2021 par exemple).
- En 2019 et 2020, on observe une baisse importante du nombre de visas humanitaires long séjour accordés. Ces années « Covid » affichent également une forte diminution dans la réinstallation de réfugiés.
- La proportion de décisions positives était en baisse également entre 2017 et 2020, mais augmente à nouveau en 2021. Cela s'explique notamment par le fait que, dans le contexte des réinstallations ou des opérations humanitaires de sauvetage, les visas sont automatiquement accordés.
- En 2021, plus de la moitié des visas humanitaires long séjour ont été accordés à des Syriens. Un grand nombre d'entre eux sont arrivés par le biais d'une réinstallation (908 sur 964 réfugiés réinstallés en 2021 sont des Syriens). La proportion de visas accordés pour cette nationalité est de 94%.
- En 2021, un peu plus d'un quart des visas humanitaires long séjour ont été accordés à des Afghans. À partir du mois d'août, un grand nombre d'Afghans ont été évacués, et ont obtenu un visa humanitaire pour arriver sur le territoire belge. Pour cette nationalité, la proportion de visas accordés est plus faible que pour les Syriens : 67% des décisions prises pour les Afghans étaient positives.

Visas humanitaires court séjour :

- Chaque année, entre 100 et 300 visas court séjour sont accordés pour des raisons humanitaires.
- La proportion de décisions positive est en baisse constante depuis 2017, et est passée de 90% en 2017 à 55% en 2021.
- En 2021, les principales nationalités concernées sont les Congolais (42%), les Afghans (18%) et les Marocains (5%).

Le durcissement des frontières à l'Est : la crise biélorusse

En 2021, l'actualité a été dominée par les problèmes à la frontière de la Lituanie, de la Pologne et de la Lettonie avec la Biélorussie. Dans cette analyse, Myria clarifie brièvement certaines évolutions aux frontières extérieures de l'UE, en se concentrant plus particulièrement sur la frontière à l'Est de l'Europe et sur le principe de non-refoulement.

Le principe de non-refoulement sous pression à l'Est?

En juillet 2021, une crise géopolitique a éclaté à la frontière biélorusse. Le régime biélorusse a assoupli le régime des visas pour certains pays et a facilité l'accès à l'UE pour leurs citoyens. L'objectif était de mettre l'UE sous pression. Des milliers de ressortissants de pays tiers, principalement des Irakiens, des Afghans et des Syriens, sont arrivés en Biélorussie et ont été aidés à franchir la frontière orientale de l'UE. En réaction à cela, la Pologne, la Lituanie et la Lettonie ont à nouveau « durci » leurs frontières. Des frontières dures, tant au sens propre¹⁰ que figuré du terme.¹¹ L'approche des trois pays a suscité la controverse¹². Les amendements apportés aux lois sur l'asile et adoptés après la déclaration d'état d'urgence sont en effet contraires aux principes du droit international et du droit de l'UE sur lesquels repose le système d'asile européen.

Cette politique viole également le principe fondamental de non-refoulement. Ce principe est absolu : tout manquement à celui-ci constitue une violation grave aux droits de l'homme.

Il découle de l'interprétation par la CJUE de l'article 6 de la directive procédure¹³ que les ressortissants de pays tiers doivent toujours pouvoir introduire une demande de protection internationale, qu'ils aient ou non franchi la frontière conformément au code frontière Schengen¹⁴. Il est également de jurisprudence constante qu'un recours contre une décision

de retour, lorsqu'il existe un risque de refoulement, a un effet suspensif de plein droit¹⁵. L'absence de cet effet suspensif peut conduire à des pratiques de « pushback ». La Pologne et la Lituanie ont d'ailleurs déjà été condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) pour des pushback, en l'occurrence vers la Biélorussie.¹⁶

Les amendements instaurés en Pologne, en Lituanie et en Lettonie sont aussi clairement contraires à cette jurisprudence. En effet, les autorités nationales ne pouvaient pas, sous certaines conditions, examiner la demande de protection internationale présentée par les personnes arrêtées ayant franchi la frontière en dehors d'un point de passage officiel. En outre, les services de sécurité polonais étaient autorisés à délivrer un ordre de quitter le territoire à toute personne ayant franchi la frontière en dehors d'un point de passage officiel et ouvert, sans qu'un recours contre cette décision n'ait d'effet suspensif automatique.

Outre les changements apportés à la réglementation, le principe de *non-refoulement* a également été violé dans la pratique. Les chiffres officiels montrent qu'entre octobre et décembre 2021, 28.104 personnes ont été « empêchées » de franchir la frontière en Pologne, 4.475 en Lettonie (entre le 10 août 2021 et le 9 janvier 2022) et 8.099 en Lituanie (entre le 3 août 2021 et le 31 décembre 2021)¹⁷. Dans le cas de la Pologne, la Commissaire aux droits de l'homme¹⁸ a souligné que les pratiques de « pushback » existaient déjà avant la crise biélorusse.

Outre les développements concernant la frontière biélorusse, la politique de frontière dure de la Hongrie a également été condamnée une nouvelle fois par la CJUE¹⁹. La Cour a jugé que la Hongrie, en adoptant la loi « Stop Soros », avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des traités.²⁰

10 La Lituanie et la Pologne ont construit un mur frontalier de 700 km. La Lettonie y songe également.

11 En Lettonie, l'ordre déclarant l'état d'urgence permettait (tant que celui-ci était en vigueur) aux autorités de refuser les demandes de protection internationale présentées par les personnes qui avaient tenté et/ou réussi à franchir la frontière en dehors des points de passage officiels. Pour ce faire, elles pouvaient utiliser « tous les moyens à leur disposition ».

12 Médecins sans Frontières, *MSF leaves Polish border after being blocked assisting migrants and refugees*, 6 janvier 2022 et Comité contre la Torture, *Concluding observations on the fourth periodic report of Lithuania*, 21 décembre 2021.

13 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

14 CJUE, 17 décembre 2020, *Commission Européenne c. Hongrie C-808/18*, par. 98 et 127.

15 CJUE, 30 septembre 2020, *B. c Centre public d'action sociale de Liège C-233/19*, par. 46 et 56.

16 Cour eur. D.H., 23 juillet 2020, *M. K. c. Pologne* et Cour eur. D.H., 11 décembre 2018, *M.A. et autres c. Lituanie*.

17 FRA, *Migration: Key fundamental rights concerns: Quarterly Bulletin*, 1.10.2021-31.12.2021, p. 10.

18 Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, *R.A. and others v. Poland* (no. 42120/21), par. 17.

19 CJUE, 16 novembre 2021, *Commission c. Hongrie*, C-821/19.

20 Euronews, *Hungary move to criminalise support of asylum seekers infringes EU law*, 17 novembre 2021.

Réactions européennes à la crise géopolitique

Dans le cadre de la crise frontalière avec la Biélorussie, la Cour européenne des droits de l'homme a reçu, entre le 20 août 2021 et le 18 février 2022, 69 demandes de mesures provisoires²¹ émanant de 270 requérants. Elle a pris de telles mesures dans 65 affaires exigeant, entre autres, que les requérants reçoivent de la nourriture, de l'eau, des vêtements, des soins médicaux adéquats et, si possible, un abri temporaire²². Dans d'autres cas, il a été demandé de ne pas renvoyer les requérants en Biélorussie²³.

Pour désamorcer la crise, l'UE a proposé des mesures provisoires en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la

Pologne²⁴ ainsi qu'un règlement visant à lutter contre l'« instrumentalisation » dans le domaine de l'asile et des migrations²⁵. Ces deux instruments n'avaient pas encore été adoptés au moment de la rédaction du présent rapport.

Les mesures proposées au niveau de l'UE ont eu pour effet d'imposer aux **migrants** les conséquences négatives de la crise en réduisant les garanties procédurales. L'UE reconnaît néanmoins, dans sa définition de l'« instrumentalisation », que ce phénomène découle de la volonté d'autres **États** d'utiliser la migration comme moyen de pression. Il est donc regrettable que les migrants soient doublement punis : par la crise et par la réduction des garanties procédurales.

21 Les demandes de mesures provisoires sont présentées à la Cour pour protéger les requérants d'un préjudice grave et irréversible.

22 Cour eur. D.H., 25 août 2021, *Court indicates interim measures in respect of Iraqi and Afghan nationals at Belarusian border with Latvia and Poland*, CEDH 244 (2021).

23 Cour eur. D.H., 8 septembre 2021, *Court indicates interim measure in respect of Afghan nationals at the Lithuanian Belarusian border*, CEDH 265 (2021).

24 Proposition de décision du conseil relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, 1^{er} décembre 2021, COM(2021) 752 final. Pour un aperçu d'autres mesures : Commission européenne et Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Réagir à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE*, 23 novembre 2021, JOIN(2021) 32 final.

25 Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration, 14 décembre 2021, COM(2021) 890 final.

La Cour constitutionnelle oblige les autorités à renforcer les droits fondamentaux des passagers clandestins

Le 9 juin 2022, la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt²⁶ sur le Code belge de la navigation. Myria est intervenu dans le recours en annulation introduit par des ONG pour défendre les droits fondamentaux des passagers clandestins qui arrivent par bateaux dans les ports belges. Il s'agit de la deuxième intervention de Myria devant la Cour constitutionnelle, après celle sur la loi sur les reconnaissances frauduleuses.

Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle reconnaît clairement le droit de Myria d'intervenir devant elle pour défendre les droits fondamentaux des étrangers. Elle donne également raison aux associations et à Myria et annule partiellement l'article 2.4.4.2 du Code belge de la navigation (interdiction de débarquement des passagers clandestins).

Comme Myria l'avait dénoncé, la Cour reconnaît que le Code viole les droits fondamentaux des passagers clandestins interceptés sur un bateau avant leur arrivée dans un port belge. En effet, l'étranger se trouvant dans cette situation a l'interdiction de débarquer du navire, y compris s'il demande une protection internationale ou s'il est mineur étranger non-accompagné ou gravement malade. Une décision officielle est notifiée au capitaine du navire mais pas à l'étranger lui-même. Il n'a donc aucun recours pour contester sa détention *de facto* sur le navire ou l'interdiction de débarquement et l'éloignement vers un pays où il craindrait des mauvais traitements. En outre, dans la loi et sur le terrain, le droit à une information dans une langue comprise et à l'assistance d'un avocat n'était, avant l'arrêt de la Cour, pas clairement garanti.

Ces droits, qui sont reconnus depuis longtemps aux passagers arrivant sans autorisation *par avion*, étaient déniés aux personnes arrivant *par bateau*, qui se trouvent pourtant dans une situation particulièrement vulnérable. Myria avait aussi pointé ces problèmes dans son rapport 2020.

La balle est à présent dans le camp du parlement et du gouvernement qui doivent modifier le Code en tenant compte de la décision de la Cour constitutionnelle. La nouvelle loi devra prévoir le débarquement des passagers clandestins :

- Belges ou autorisés au séjour ;
- demandeurs de protection internationale (demandeurs d'asile) ;
- qui paraissent être des mineurs étrangers non-accompagnés (MENA) ;
- dont l'état de santé requiert, selon un diagnostic médical, un traitement médical urgent qui ne peut être fourni à bord du navire.

La Cour précise aussi que le passager clandestin doit recevoir lui-même la décision de refoulement et qu'il doit bénéficier d'un recours effectif et d'une aide juridique au besoin gratuite. Il faut également que la décision éventuelle de maintenir la détention sur le navire puisse être contestée devant un juge impartial.

Myria demande au parlement et au gouvernement d'intégrer rapidement dans la loi des garanties solides pour ces personnes vulnérables.



En savoir plus ?

Myria, *La migration en chiffres et en droit 2020*, Cahier Accès au territoire, p. 11.

Myria, Tierce intervention devant la Cour Constitutionnelle sur le Code belge de la Navigation, 9 avril 2020 (disponible uniquement en français).



Les contrôles à la frontière des personnes munies d'un visa ou d'un titre de séjour : quelles limites ?

En 2021 et 2022, sur les très nombreux contrôles effectués à la frontière, quelques situations particulières ont été abordés dans la presse²⁷ et/ou fait l'objet d'interpellations auprès de Myria. Cela concernait des personnes arrêtées à la frontière belge qui venaient en Belgique pour un court ou un long séjour. Dans cette seconde hypothèse, elles étaient munies d'un visa long séjour ou d'un titre de séjour, accordé par la Belgique ou un autre État membre de l'espace Schengen.

Cette analyse se penche sur ces dossiers et sur des décisions de refus d'accès au territoire (refoulement). **Quel contrôle est opéré aux frontières** pour les personnes possédant un visa court - **C**- ou long séjour - **D** ? Faut-il distinguer ces deux types de visa ? Quel est **l'impact d'une décision de refoulement sur le visa ou le droit de séjour** ? Dans quelles conditions ce visa ou ce droit de séjour peut-il être abrogé ou annulé ? Pour les visas longs séjours, Myria se limitera à analyser ceux dits « **étudiants** » et « **regroupement familial** ». Enfin, Myria détaillera également la compétence du CCE et sa jurisprudence ainsi que le déroulement des contrôles aux frontières.

Comme vu dans la partie chiffres, en 2021, 56.710 demandes de visa court séjour ont été introduites pour lesquelles 40.197 ont reçu une réponse positive (82%) contre 8.813 décisions négatives. Pour les visas long séjour, 46.739 demandes ont été introduites pour lesquelles 35.606 demandes ont reçu une réponse positive (82%) contre 7.910 réponses négatives. Cette même année, **1.566 décisions de refoulement ont été prises**. Il s'agit d'une légère augmentation par rapport à 2020 (1.026), qui reste bien en-dessous des chiffres avant la pandémie de Covid-19²⁸. Il n'existe en revanche **pas de statistiques disponibles** :

- sur le nombre de personnes, qui disposaient d'un titre de séjour ou d'un visa parmi celles qui se sont vu refuser l'accès au territoire, et le cas échéant du type de visa (C ou D) ;
- sur le nombre d'annulations de visa à la frontière.

27 Voir : « Un jeune Congolais venu étudier à l'UCL arrêté dès son arrivée à Zaventem », RTBF, 2 octobre 2021; « Une étudiante marocaine expulsée vers la Roumanie après onze jours en centre fermé », *Le Soir*, 26 décembre 2021; « Une pianiste israélo-américaine arrêtée à l'aéroport de Bruxelles : elle est restée... un jour de trop sur le territoire belge », *La Dernière Heure*, 26 avril 2021; « Une chercheuse thaïlandaise placée en centre fermé à son arrivée en Belgique : son voyage a été jugé «non essentiel» », RTBF, 12 décembre 2021.

28 Voir Myria, *Myriatics 13, Le retour, la détention et l'éloignement des étrangers en 2019*, p.11 et 17.

Motifs des décisions de refoulement 2016-2020 (Source : OE - Eurostat)²⁹

Motifs de refoulement	2016		2017		2018		2019		2020	
But et conditions de séjour non justifiés	970	63%	1.620	67%	1.460	67%	1.555	67%	450	59%
Personne considérée comme représentant un danger pour l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les relations internationales des États membres de l'UE	5	0%	15	1%	15	1%	10	0%	95	12%
Visa ou permis de séjour non valable	135	9%	200	8%	185	8%	180	8%	75	10%
Moyens de subsistance non suffisants	130	8%	240	10%	210	10%	180	8%	45	6%
Une alerte a été émise	95	6%	135	6%	140	6%	140	6%	45	6%
Documents de voyage non valables	95	6%	115	5%	100	5%	140	6%	35	5%
Personne ayant déjà séjourné 3 mois au cours d'une période des 6 mois	95	6%	100	4%	80	4%	90	4%	20	3%
Faux documents de voyage	5	0%	10	0%	5	0%	5	0%	0	0%
Faux visa ou faux permis de séjour	0	0%	0	0%	0	0%	5	0%	0	0%
Total	1.530	100%	2.435	100%	2.195	100%	2.305	100%	765	100%

La police à la frontière peut-elle contrôler les personnes avec un titre de séjour ou un visa long séjour de la même manière que celles avec un visa court séjour ?

Le **droit européen** contient plusieurs instruments qui organisent l'entrée sur le territoire des États membres de l'espace Schengen : le code frontières Schengen³⁰ (ci-après CFS), ainsi que différentes directives applicables à des catégories spécifiques de migrants dont les étudiants et les chercheurs³¹, ou les personnes venant sur base du regroupement familial³².

L'article 6.1 du CFS prévoit les conditions d'entrée vérifiées à la frontière pour les ressortissants de pays tiers, pour les **courts séjours**, à savoir « d'une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours »³³.

Certains ressortissants de pays tiers disposent d'un droit au séjour sur base du droit de l'UE. Ils pourront se voir octroyer un **visa long séjour**, pour plus de 90 jours sur une période de 180 jours. La mise en œuvre de ces visas -D- est régie par le droit national³⁴. En Belgique, l'OE et/ou le poste diplomatique examinent les conditions en amont. Une fois sur le territoire, ces personnes pourront se présenter auprès de l'administration communale et se voir délivrer leur document de séjour.

Les personnes munies d'un visa D doivent-elles remplir les conditions d'entrée prévues par l'article 6 du CFS et donc

Le principal motif de refoulement en Belgique est lié à l'absence de justification sur l'objet et les conditions du séjour.

soumises à un contrôle similaire que celles venant pour un court séjour ?

L'article 6§1^{er} du CFS qui énonce les conditions d'entrée, ne se réfère explicitement qu'aux courts séjours, ce qui pourrait signifier qu'il n'est applicable qu'à ce type de situations.

Au §5 de cet article, il est toutefois mentionné la possibilité de laisser entrer les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas toutes les conditions d'entrée, « mais qui sont titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour » et qui doivent « transiter sur le territoire des autres États membres afin de pouvoir atteindre le territoire de l'État » qui leur a délivré ce document. Cela doit-il être interprété comme le fait que dans les autres cas, les ressortissants de pays tiers doivent remplir les conditions prévues à l'article 6.1 ? Ou, au contraire, cela confirme-t-il que ceux disposant d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour ont un droit d'entrée sur le territoire de l'État qui l'a délivré ?

La CJUE ne s'est pas encore prononcée directement sur cette question. Dans l'arrêt *Anafe*³⁵ sur le retour d'une personne munie d'un titre de séjour temporaire vers le pays qui le lui avait délivré, la Cour s'est prononcée concernant le CFS de 2006³⁶. La Cour indique que le code s'applique à « toute personne franchissant les frontières intérieures ou extérieures d'un État membre de l'espace Schengen ». Plus spécifiquement, la Cour estime que l'article relatif aux refus d'entrée (voir ci-dessous article 14 du CFS) s'applique en ce compris pour l'étranger qui dispose d'un titre de séjour délivré par l'État membre et qui essaye d'entrer dans cet État via une frontière extérieure. Elle estime que les conditions d'entrée s'appliquent donc toujours, sauf dans les situations exceptionnelles visées par le CFS.

Le CFS prévoit trois exceptions où il peut être dérogé aux conditions d'entrée : transit pour aller vers un pays qui a délivré un visa long séjour, visa à la frontière et motifs humanitaires. Le seul fait de posséder un visa long séjour et de franchir la frontière extérieure de l'État qui l'a délivré n'est donc pas repris explicitement.

Le manuel pratique des gardes-frontières mentionne, lui aussi, les conditions à remplir pour les ressortissants de pays tiers. Ils doivent être soumis à un contrôle approfondi qui consiste à vérifier que toutes les conditions d'entrée sont remplies³⁷. Seules les exceptions reprises dans le CFS sont citées.

L'article 6 du CFS a été transposé en **droit belge** par l'article 3 de la loi sur les étrangers. Il prévoit des cas où l'entrée sur le territoire peut être refusée : notamment ne pas être porteur des documents requis (1^{er} et 2^o), ne pas présenter les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé (3^o) ou ne pas disposer des moyens de subsistance suffisants (4^o). La loi octroie cette compétence au Ministre ou à son délégué³⁸, à savoir l'OE. Les autorités chargées du contrôle aux frontières, donc la police, pourront uniquement refuser l'entrée dans les cas où l'intéressé ne dispose pas des documents requis³⁹. La police indique ne jamais prendre la décision en pratique. Les travaux parlementaires⁴⁰ liés notamment à cet article précisent que ces dernières « exerceront cette compétence à l'égard de **tout étranger** ».

Cet article 3 ne distingue pas les personnes porteuses d'un visa court ou long séjour. Il stipule par contre qu'il s'applique « sauf dérogations prévues par un traité international ou par la loi ». Cette disposition pourrait ainsi ne pas concerner (de la même manière) certaines catégories d'étrangers (étudiants ou personnes venant dans le cadre du regroupement familial), soumis à un régime spécifique. La Cour constitutionnelle a en tout cas affirmé que cet article « ne porte pas atteinte aux dispositions dérogatoires » de la loi et « ne porte pas sur l'accès au territoire de citoyens de l'Union et des membres de leur famille »⁴¹.

Malgré certains éléments qui indiquent qu'une autre interprétation serait envisageable, l'hypothèse de ressortissants de pays tiers soumis aux mêmes contrôles - titulaires d'un visa court ou long séjour - paraît actuellement la plus fondée.

Conditions d'obtention des longs séjours : un droit de séjour remis en cause à la frontière dans certaines circonstances ?

L'article 14 du CFS indique que l'entrée sur le territoire est refusée aux ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions d'entrée, sauf les exceptions visées par le Code. Mais ce même article précise que « cette disposition est sans préjudice de l'**application des dispositions particulières** relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la **délivrance de visas de long**

²⁹ Les données de ce tableau ne reprennent que les décisions de refoulement des ressortissants de pays tiers et sont arrondies à 5 unités près. Bien qu'il soit possible qu'une personne se voie refuser l'entrée pour plusieurs motifs, un seul motif par refus est généralement enregistré dans les statistiques selon une règle de priorité qui suit l'[annexe V\(B\) du code frontière Schengen](#).

³⁰ Règlement 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

³¹ Directive 2016/801.ci-après directive étudiants.

³² Directive 2003/86/CE, ci-après directive sur le regroupement familial.

³³ Voir supra tableau motifs des décisions de refoulement.

³⁴ Le Visa D est défini par le Règlement n°265/2010 du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le Règlement n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour

³⁵ CJUE, 14 juin 2012, *ANAFÉ contre Ministre de l'Intérieur*, C-606/10, §§30-39.

³⁶ Règlement n° 562/2006, Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. Il a depuis été abrogé mais est, sur ce point, presque similaire au CFS actuel.

³⁷ Commission européenne, 8 octobre 2019, *Annex to the recommendation establishing a common "Practical Handbook for Border Guards"*, C(2019) 7131 final.

³⁸ Dans les cas où la personne se voit refuser l'accès au territoire car elle est considérée comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique, seul le Ministre sera compétent.

³⁹ Art.3, §2 de la loi sur les étrangers.

⁴⁰ Chambre des Représentants, 12 décembre 2016, *Projet de loi modifiant la loi sur les étrangers*, DOC 54 2215/001, pp. 12-13.

⁴¹ C.C., 18 juillet 2019, n°112/2019, B.11.2.

séjour ». Le refus d'entrée ne peut-il donc s'appliquer aux titulaires de visas long séjour que moyennant le respect des dispositions particulières des directives correspondant à la situation (étudiants ou regroupement familial par exemple) ?

La **directive étudiants** fixe les **conditions** de séjour **et aussi d'entrée**, pour un long séjour sur le territoire des États membres⁴². Elle indique que l'intéressé « a droit » à une autorisation s'il remplit toutes les conditions. Les pays qui ne délivrent le titre de séjour qu'après l'arrivée sur le territoire, comme la Belgique, doivent délivrer un visa si l'intéressé remplit les conditions d'admission⁴³. Il s'agit donc pour l'Etat d'une compétence liée, car il sera tenu de délivrer un visa si l'étranger répond à toutes les conditions requises. La directive permet aux États d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables⁴⁴ mais pas d'en ajouter.

Un raisonnement similaire s'applique à la directive sur le **regroupement familial**⁴⁵ qui prévoit l'obligation pour l'Etat de délivrer un visa si les conditions sont remplies⁴⁶. Elle mentionne que l'État doit autoriser l'entrée des personnes dont la demande est acceptée et doit prévoir toutes les facilités pour obtenir le visa exigé⁴⁷.

Sur le contrôle aux frontières, la **directive étudiants** indique seulement dans un de ses considérants⁴⁸ la possibilité de refuser l'entrée en cas de signalement dans le Système d'Information Schengen (SIS). Il n'est aucunement fait mention dans la **directive regroupement familial** de la possibilité de limiter ce droit d'entrée sur base d'un contrôle aux frontières.

De plus, toutes les **conditions** exigées aux ressortissants de pays tiers pour accéder au territoire en vertu du CFS sont **déjà examinées** en vue de la délivrance de l'autorisation de séjour étudiant, et donc du visa D. Parmi les conditions d'obtention de ce séjour,⁴⁹ figurent la possession de documents de voyage, la preuve des ressources suffisantes et l'absence de danger pour l'ordre public ou la sécurité publique. Les **motifs de rejet** d'une demande, comprennent l'absence de « preuves ou des motifs sérieux et objectifs pour établir que le ressortissant de pays tiers séjournerait à d'autres fins que celles pour lesquelles il demande son admission »⁵⁰. Cet objectif réel du séjour, qui constitue un motif de rejet potentiel d'une demande, fera donc déjà l'objet d'un contrôle en amont.

Dans la mesure où l'étudiant ou le regroupé semble disposer d'un **droit d'entrée et de séjour** s'ils remplissent les conditions fixées par ces deux directives, il semble problématique selon Myria que les conditions déjà approuvées lors de l'octroi du visa long séjour soient remises en cause lors d'un contrôle aux frontières, hormis deux hypothèses. D'une part, celle où les conditions ne seraient plus remplies entre le moment où l'autorisation est délivrée et celui où l'étranger sera soumis au contrôle à la frontière. Parmi ces conditions figure notamment le fait de ne pas représenter un danger pour l'ordre public. Et d'autre part, celle où il est possible de démontrer la fraude⁵¹.

Les travaux parlementaires sur l'adoption de l'article 3 de la loi sur les étrangers⁵² mentionnent d'ailleurs « qu'il n'est pas question de procéder, lors du contrôle aux frontières, à un nouvel examen de la demande de visa long séjour. » Le législateur confirme ainsi le caractère marginal du contrôle aux frontières.

En outre, les documents transmis pour la demande de séjour aux autorités belges devraient être pris en compte dans la décision adoptée à la frontière. Considérer que ces documents sont inexistant faute pour l'étranger d'en produire une copie à la frontière semble relever d'un formalisme excessif.

RECOMMANDATION

Myria recommande de modifier l'article 3 de la loi sur les étrangers pour qu'un refus d'entrée ne soit possible à la frontière pour les titulaires d'un visa long séjour qu'en cas de danger pour l'ordre public, de fraude manifeste du titulaire du visa ou de défaut des conditions du séjour en raison de nouveaux éléments intervenus depuis l'octroi.



Quel est l'impact sur le visa ou le séjour d'un refus d'entrée sur le territoire ?

Quel est l'impact de la décision de refoulement et, dans quelles conditions cette décision de refoulement entraîne-t-elle une annulation⁵³ ou abrogation⁵⁴ de visa, ou un retrait de séjour ?

Les **directives examinées** énumèrent limitativement les motifs de retraits de l'autorisation⁵⁵. Parmi ceux-ci figurent ceux d'ordre public ou de santé publique, le fait de ne plus remplir les conditions fixées, l'usage de fraude ou de séjourner « sur le territoire à d'autres fins que celles pour lesquelles son séjour a été autorisé. » Cette dernière hypothèse ne mentionne que la situation où l'étranger séjourne déjà sur le territoire et pas le moment où il y accède.

En **droit belge**, la loi sur les étrangers prévoyait précédemment que la décision de refouler un étranger annulait automatiquement le visa, ce qui était en contradiction avec le Code des visas⁵⁶. La loi a été modifiée en 2016⁵⁷, puis en 2017⁵⁸. Elle prévoit désormais que lors de l'adoption d'une décision de refoulement d'un étranger porteur d'un visa, « l'autorité compétente décide également s'il y a lieu de l'annuler ou de l'abroger »⁵⁹. La décision de refus d'accès au territoire est donc bien distincte de la décision d'annulation ou de l'abrogation de visa et l'autorité chargée d'adopter la décision de refoulement décidera.

Les travaux parlementaires sur l'adoption de cet article⁶⁰ mentionnent que les visas délivrés en vue d'un long séjour en Belgique « pourront toujours être **annulés ou abrogés lors du contrôle aux frontières mais uniquement s'il existe des raisons sérieuses permettant de considérer que le visa a été obtenu de manière frauduleuse ou abusive ou à des fins de détournement de procédure** ».

La loi sur les étrangers prévoit la possibilité d'adopter des précisions par arrêté royal sur les règles d'annulation et d'abrogation de visa⁶¹. L'objectif étant de « fixer les cas dans lesquels, les conditions auxquelles et les modalités suivant lesquelles un visa pourra ou devra être abrogé ou annulé, selon le type de visa »⁶². Mais cet arrêté royal n'a jamais été

adopté, ce qui laisse encore planer un doute sur les conditions dans lesquelles le visa doit être annulé ou abrogé.

RECOMMANDATION

Myria recommande d'adopter un tel arrêté pour limiter les situations d'abrogation ou d'annulation du visa, en respectant les statuts de séjour et les garanties procédurales. La possibilité d'annulation ou d'abrogation des visas long séjour doit être exceptionnelle et se limiter aux cas où de nouveaux éléments manifestes remettent en cause l'octroi du visa, de fraude ou d'abus manifestes.



En outre, même en l'absence d'une décision formelle d'annulation ou d'abrogation de visa ou de retrait de séjour, une décision de refus d'accès au territoire a parfois des effets pratiques similaires, et pourrait à ce titre s'assimiler à une telle **décision prise de manière implicite**.

Certes toute décision de refoulement n'implique pas une annulation du visa ou un retrait de séjour. Il en est ainsi, si les motifs à l'origine de cette décision de refoulement sont liés à des conditions non rencontrées lors du passage aux frontières, mais qui pourraient l'être lors d'un prochain contrôle frontalier possible en l'absence d'un retrait formel de visa (par exemple, l'absence de moyens de subsistance suffisants). Mais qu'en est-il quand le refoulement est basé sur des doutes quant à l'objectif du voyage, fondé sur des questions non liées à l'absence d'un document ? Comment sera-t-il possible pour l'étranger de prouver ultérieurement, lors d'un éventuel prochain contrôle frontalier, que les conditions requises de l'objet du voyage sont bien rencontrées ? Dans ce

42 Art. 1 de la directive étudiants.

43 Art. 5 et considérant 30 de la directive étudiants.

44 Art. 4§2 de la directive étudiants.

45 Directive sur le regroupement familial.

46 Art. 4 de la directive sur le regroupement familial.

47 Art. 13 de la directive sur le regroupement familial.

48 Considérant 49 de la directive étudiants : les États membres doivent « consulter le système d'information Schengen et refuser l'entrée ou faire objection à la mobilité des personnes faisant l'objet d'un signalement dans ce système aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour ».

49 Art. 7 de la directive étudiants.

50 Art. 20 de la directive étudiants. Voir aussi considérant 41 qui enjoint les États à procéder aux vérifications nécessaires en cas de doute.

51 À savoir lorsqu'il y aurait un doute sur l'intention du bénéficiaire qui doit être manifeste et suffisante. Les travaux parlementaires (DOC 54 1696/001) citent notamment l'hypothèse d'un visa délivré dans le cadre d'un regroupement familial avec son conjoint, ce dernier ayant ensuite avoué de ses propres aveux que le mariage était de complaisance.

52 Chambre des représentants, *Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980*, DOC 54 1696/001, pp. 16-17.

53 Selon le Règlement n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (ci-après Code des visas) applicable au visa court séjour, un visa est annulé s'il s'avère que les conditions de délivrance du visa n'étaient pas remplies au moment de la délivrance.

54 Selon le Code des visas, un visa est abrogé s'il s'avère que les conditions de délivrance ne sont plus remplies.

55 Art. 21 de la directive étudiants et art. 16 de la directive sur le regroupement familial.

56 Voir Myria (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), *Rapport annuel migration 2010*, pp.34-35.

57 Art. 4 de la loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration.

58 Art. 6 de la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980. Cette modification est intervenue pour rendre conforme la législation à la pratique : selon la formulation de la loi en 2016, la décision de refoulement était prise par les autorités chargées du contrôle à la frontière, donc la police, alors que la décision est généralement prise par l'OE.

59 Art. 3 de la loi sur les étrangers.

60 Chambre des représentants, *Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980*, DOC 54 1696/001, pp. 16-17.

61 Art. 2/1 de la loi sur les étrangers.

62 Chambre des représentants, *Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980*, DOC 54 1696/001, p. 18.

cas, cette décision de refoulement pourrait s'apparenter à un retrait implicite de visa. Or, le cas échéant, cette décision ne pourrait être adoptée que pour l'un des motifs de retrait explicitement visés par les directives applicables (étudiants ou regroupement familial), ce qui ne sera pas toujours le cas.

Selon Myria, la personne qui se verrait appliquer des effets similaires à un retrait de visa, sans décision formelle en ce sens, se verrait privée des garanties procédurales applicables à la notification d'une décision, telle que la motivation, le droit de bénéficier d'un recours éventuellement suspensif, ou la mise en balance des intérêts entre les droits fondamentaux de l'étranger (comme l'impact sur la vie privée et familiale), et l'intérêt des autorités.

Un signalement mis en évidence

Deux cas de refoulement sans décision formelle de retrait de séjour

- Monsieur Y. est né en Belgique en 2001 et dispose d'une carte de séjour E+ de citoyen de l'UE sur base d'une nationalité française. En septembre 2021, en revenant de vacances, sa mère et lui sont arrêtés à l'aéroport de Zaventem. La police à la frontière note qu'ils ont voyagé avec leur carte E+ mentionnant la nationalité française et un passeport marocain, mais qu'ils n'ont pas de preuve de nationalité française. C'est le père, décédé il y a 10 ans, qui avait fait les démarches pour obtenir pour toute la famille les cartes E puis E+. La police soupçonne que des documents français falsifiés auraient été fournis par le père pour obtenir le séjour, ce que Monsieur Y., pas encore né à l'époque, ignorait. Les policiers prennent possession de leurs cartes de séjour alors qu'aucune décision formelle de retrait de séjour n'est prise par l'OE. La décision de refoulement est basée sur l'absence de documents permettant d'entrer sur le territoire et l'absence de preuve de nationalité française, sans que la motivation n'évoque explicitement une suspicion de fraude. Testée positive à la Covid 19, la mère est libérée mais Monsieur Y., qui, selon son médecin « souffre de problèmes psychiatriques sévères » sera refoulé vers la Turquie, après 5 semaines de détention, sans que cette affection mentale n'ait été signalée ou détectée au contrôle frontière ou par l'équipe médicale du centre fermé. Le 1^{er} avocat n'a introduit aucun recours en extrême urgence au CCE. Après des démarches

à l'amiable, un second avocat demandera en novembre 2021, au tribunal de 1^{ère} instance en référé, de condamner l'Etat belge à délivrer un visa de retour. Le 31 janvier 2022, le tribunal se déclare sans juridiction, au motif que M. Y peut, à tout moment, introduire une demande de visa depuis le poste diplomatique belge en Turquie, ce qu'il n'a pas fait. Selon le tribunal, « même à supposer que la situation malheureuse actuelle de M. Y. constitue, vu notamment son état mental, un traitement inhumain et dégradant et une atteinte à son droit à une vie privée et familiale et à sa dignité, aucune faute apparente ne semble établie dans le chef de l'Etat belge »⁶³. Monsieur Y. a passé des mois en Turquie, en séjour irrégulier, en raison du refus d'entrée de l'OE.

- Monsieur D. est un ressortissant congolais qui réside en Belgique depuis 20 ans et y a une partenaire et des enfants. Après un séjour de cinq mois et demi au Congo, il rentre en Belgique en novembre 2021, muni de son passeport congolais et d'un titre de séjour belge en cours de validité. À son arrivée, la police des frontières l'arrête et monsieur est placé en centre fermé. Son dossier administratif montre que, pendant son séjour à l'étranger, il a fait l'objet d'une radiation d'office du registre des étrangers et son titre de séjour annulé. Le CCE⁶⁴ va suspendre l'exécution de la décision de refoulement notamment en estimant que monsieur D. a un droit au retour. Ici le CCE indique que le raisonnement de l'OE fondé sur l'article 3, 4^o de la loi sur les étrangers constitue une transposition en droit belge de l'article 6 en liaison avec l'article 14 du CFS, applicables à une situation de court séjour. Selon cet arrêt du CCE, l'article 3 de la loi sur les étrangers n'est donc pas applicable à un étranger autorisé à séjourner pour plus de trois mois, par exemple parce qu'il dispose d'un droit au retour sur base de l'article 19 de la loi sur les étrangers.

Dans ces différents cas analysés, il s'agissait de personnes qui bénéficiaient d'un titre de séjour. Aucune décision formelle n'a été prise pour informer les intéressés qu'il était mis fin à leur droit de séjour. Les personnes qui disposent d'un titre de séjour devraient pouvoir bénéficier d'un accès au territoire. A défaut, en cas de décision de refoulement qui entraîne une forme de retrait implicite du séjour, elles devraient disposer des mêmes garanties procédurales que celles applicables aux personnes qui se trouvent sur le territoire et dont le titre de séjour est retiré.

Balises posées par le Conseil du Contentieux des étrangers (CCE)

Le CCE s'est penché récemment sur le refus d'accès au territoire de personnes disposant d'un visa long séjour étudiant⁶⁵.

Un signalement mis en évidence

Deux cas d'étudiants refoulés à la frontière : deux approches contradictoires du CCE

- Monsieur M., en provenance du Congo et porteur d'un visa long séjour étudiant, a été refoulé à la frontière à l'aéroport de Zaventem. La police des frontières, confirmé par l'OE, a estimé que monsieur ne savait pas répondre aux questions basiques sur ses futures études et qu'il ne prouvait pas le paiement du minerval. Le CCE a suivi la décision. Après des débats médiatiques et politiques ainsi qu'une clarification de l'UCL sur le paiement du minerval, monsieur a été libéré avec un séjour d'un mois afin de finaliser son dossier et obtenir sa carte de séjour en tant qu'étudiant.
- Un mois plus tard, le 27 octobre 2021, Monsieur K., en provenance de Côte d'Ivoire, a été refoulé à la frontière de l'aéroport de Zaventem. La police des frontières, également confirmé par l'OE, a estimé que monsieur K. était arrivé tardivement, l'année académique étant déjà bien entamée malgré sa pré-inscription et sa réservation d'hôtel. L'invitation de l'école précisait qu'il devait se présenter à l'école au plus tard le 30 septembre 2021 et Monsieur n'a pas fourni de preuve que l'école était au courant de son arrivée tardive. Le visa lui est accordé par l'OE le 6 octobre 2021 et délivré le 7 octobre 2021. Il sera placé deux semaines en centre fermé pour être finalement libéré après que le CCE a suspendu à deux reprises la décision de refoulement.

Dans la première affaire⁶⁶, le CCE a estimé que l'étudiant muni d'un visa D, long séjour, ne disposait pas d'un droit d'entrée automatique. Les autorités sont, selon lui, en droit de vérifier de manière discrétionnaire le respect des conditions d'entrée, dont l'objet du voyage. Le fait de disposer d'un visa valable ne permettrait pas forcément de démontrer que ces conditions sont bien rencontrées. En outre, selon le CCE, la décision de refus d'accès au territoire relève du contentieux de l'éloignement. Ceci ne constitue pas une décision de retrait du visa, même si la décision de refoulement mentionne que le visa de type D devra être retiré.

Dans la seconde affaire⁶⁷, le CCE, rappelle que l'article 3 de la loi sur les étrangers concerne aussi bien les visas courts que longs séjours. Toutefois, il n'est pas prévu de réexaminer la demande de visa long séjour lors du contrôle aux frontières. Selon le législateur, les visas délivrés aux fins d'un long séjour en Belgique peuvent toujours être annulés ou retirés lors des contrôles aux frontières, **mais uniquement s'il existe des raisons sérieuses de penser que le visa a été délivré frauduleusement**. Dans cette situation, le CCE estimait que la décision attaquée ne démontrait pas ces raisons sérieuses.

En outre, le CCE reconnaît que l'OE dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de l'entrée sur le territoire en vertu de l'article 3 de la loi sur les étrangers, mais rappelle que ce dernier doit dûment préciser comment il fait usage de ce pouvoir discrétionnaire et sur base de quels éléments précis il estime que les conditions du visa ne sont plus remplies.

Dans un autre arrêt⁶⁸ de 2013, le CCE a plutôt estimé que le visa de type D confère à son titulaire un droit d'accès au territoire et un droit de séjour de plus de trois mois dans l'État qui l'a délivré. Le CCE estime également « manifestement déraisonnable » que les autorités aient décidé d'annuler le visa, un mois après avoir considéré, sur la base d'un examen de la demande de visa, que toutes les conditions pour la délivrance de celui-ci étaient satisfaites. En particulier car les autorités n'ont pas démontré que la situation avait entretemps changé ou que de nouveaux éléments avaient été signalés.

Selon Myria, il conviendrait de suivre le raisonnement apporté par ces dernières affaires qui confirme sa recommandation (*voir supra*) que seul un **examen plus marginal ne devrait être possible à la frontière** pour les titulaires d'un visa D.

63 TPI Bruxelles francophone (Ch. référés), 31 janvier 2022, rôle n° 2021/171/C, pp. 8-9.

64 CCE, 24 novembre 2021, n°264.217.

65 Par ailleurs, il n'est pas aisé de trouver systématiquement les arrêts relatifs aux refus d'accès au territoire via le moteur de recherche du site du CCE. Il n'y a pas de recherche thématique et pas de possibilité d'obtenir uniquement les arrêts rendus en extrême urgence.

66 CCE, 27 septembre 2021, n°261.181.

67 CCE, 4 novembre 2021, n° 263.352 et CCE, 10 novembre 2021, n°263.627, voir p.10 et 11.

68 CCE, 28 mars 2013, n°100.139, pp. 6-9.



Compétence du CCE

Le CCE peut se prononcer sur les décisions de refus d'accès au territoire. Généralement, cela se fera suite à une demande introduite en extrême urgence, car l'étranger refoulé sera placé en détention en centre fermé, pouvant entraîner une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente. Le CCE rejette ce type de procédure introduite à l'encontre d'un refus de visa⁶⁹.

Comme déjà pointée par Myria, en matière de décision de refus d'accès au territoire, la condition du préjudice grave et difficilement réparable demandé dans un recours en extrême urgence est souvent susceptible d'entraîner le rejet de ce recours⁷⁰. Cette condition est parfois rencontrée, par exemple dans le cas d'une personne qui disposait d'un visa pour rendre visite à son mari en Italie et dont l'accès au territoire a été refusé suite à examen trop peu rigoureux de ses moyens de subsistance à la frontière belge⁷¹. Mais le CCE a déjà estimé que le risque de manquer une année académique invoqué par un titulaire d'un visa étudiant n'était pas suffisant⁷².

Depuis 2014⁷³, il n'est plus nécessaire de faire valoir un préjudice grave et difficilement réparable en extrême urgence devant le Conseil d'État (CE) pour le reste du contentieux administratif (par exemple pour l'urbanisme, l'enseignement, etc.). Seules l'urgence et l'existence d'un moyen sérieux susceptible à première vue de justifier l'annulation doivent être démontrées. Ces assouplissements n'ont pas été étendus au CCE. Ceci est étonnant, sachant que l'intention du législateur lors de la création du CCE semblait de mettre en place un système similaire à celui du CE⁷⁴.

En outre, l'étendue du recours est limitée car la suspension ne peut être prononcée que si des « moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté sont invoqués ». Cela vise donc les éléments dont les autorités avaient connaissance lors de l'adoption de la décision. La loi a été modifiée en 2014⁷⁵, suite à l'arrêt MSS⁷⁶, pour permettre au CCE de tenir compte de tous les éléments de preuve, mais en particulier de ceux indiquant une violation « des droits fondamentaux de l'homme auxquels aucune dérogation⁷⁷ » n'est prévue par la CEDH. Et en présence de ces arguments, l'extrême urgence sera présumée établie. Mais cette disposition ne permet pas au juge d'examiner des éléments dont l'administration n'avait pas connaissance lors de la décision de refoulement, par exemple parce qu'ils se trouvaient dans les bagages auxquels l'étranger n'avait pas accès lors du contrôle.

RECOMMANDATION

Myria recommande de revoir la procédure de suspension en extrême urgence au CCE en supprimant la condition du préjudice grave et difficilement réparable, comme appliqué au Conseil d'État (depuis 2014) et en imposant au juge de prendre en compte tous les éléments permettant d'évaluer la légalité de la décision de refoulement, y compris s'ils sont présentés pour la première fois à l'appui du recours. Selon Myria, ces modifications sont nécessaires pour assurer une plus grande effectivité de ce recours.



69 CCE (AG), 24 juin 2020, n° 237 408.

70 Pour son rapport annuel 2010, Myria avait examiné plus de 200 décisions prises par le CCE contre les décisions de refoulement. Seulement quatre ont été suspendues. Myria avait conclu que « (...) la charge de la preuve de l'existence d'un tel risque incombe entièrement au requérant qui doit en détailler les différents éléments, éventuellement à l'aide de documents probants. (...) Le CCE traite l'appréciation de l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable de manière autonome par rapport à celle de l'existence de moyens sérieux (...) Il s'abstient de se pencher sur la légalité de la décision de refoulement au regard des moyens invoqués, dès lors qu'il a estimé que l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable n'était pas établie ». Voir Myria, *Rapport annuel Migration*, 2010, pp. 182-185.

71 Par exemple CCE, 21 janvier 2020, n°231.611.

72 CCE, 8 octobre 2007, n°2.375 ; CCE, 16 novembre 2010, n°51.154.

73 Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État.

74 Voir Chambre des Représentants, *Projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers*, Doc. Parl., sess. ord. 2005-2006, n°2479/001, p. 18 : « Ce n'est en principe pas suspensif de plein droit, mais on peut demander la suspension ordinaire et en cas d'exécution forcée imminente, la suspension en extrême urgence. La compétence d'annulation et de suspension a le même contenu et la même portée que celle du Conseil d'État, si bien qu'il suffit de renvoyer à celle-ci ».

75 Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le CCE et devant le CE.

76 Cour eur. DH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 30696/09.

77 Comme le droit à la vie ou l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Comment le contrôle aux frontières se déroule-t-il et quels constats en tirer ?

Cette partie se base sur différents échanges avec la police aérienne ainsi que diverses visites et rencontres effectués dans un esprit de collaboration.

La police aérienne a indiqué à Myria qu'elle effectue un **contrôle quelque peu différent entre un visa court séjour ou long séjour**. Un contrôle est plus approfondi pour un visa court séjour car plus d'informations sont disponibles que pour le visa long séjour. Les mêmes éléments ne peuvent donc pas être vérifiés. Il n'existe **pas de directive ou liste de questions** mais l'objectif est d'apprécier si la personne répond aux conditions de l'article 3 de la loi sur les étrangers, et de son séjour en Belgique.

Sur base des signalements reçus et d'échanges avec la police aérienne, si lors du contrôle au poste frontière un doute subsiste sur les conditions du séjour de l'étranger, un **contrôle de deuxième ligne** est organisé dans une salle à part. Dans ce cas, la police procède à une privation de liberté le temps d'effectuer le contrôle plus approfondi. Un rapport est effectué avec les constats et envoyé à l'OE qui doit prendre une décision dans les 24h⁷⁸. Cette arrestation peut mener à transférer l'étranger en centre fermé et/ou un refoulement effectif, ou à une libération avec un accès au territoire.

La police aérienne n'utilise pas de traducteurs, mais elle recourt à son personnel qui connaît la langue, ou à un système de traduction en ligne.

Plusieurs questions se posent également dans ce type de contrôle. Les policiers effectuant celui-ci ont-ils le temps et les connaissances suffisantes pour donner des informations complètes à la personne arrêtée, dans une langue qu'elle comprend ? Ont-ils la formation et les compétences suffisantes pour connaître les conditions de séjour et la validité des documents de voyage et de séjour de l'étranger ? L'étranger peut-il se voir confisquer ses bagages, téléphone et autres affaires personnelles dans le cadre d'un contrôle de 2^{ème} ligne ?

Le respect de l'obligation d'information

L'article 8.5 du CFS prévoit que lors de la vérification aux frontières, « les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une vérification approfondie de deuxième ligne reçoivent des informations communiquées par écrit dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, ou communiquées d'une autre manière efficace, sur l'objectif de cette vérification et la procédure à suivre ». En outre, ce même article prévoit que la personne contrôlée « peut demander le nom ou le numéro de matricule des gardes-frontières effectuant la vérification approfondie ».

La police indique donner des informations orales mais également par écrit. Myria a reçu le document donné en anglais sur 'l'arrestation administrative'.

Toutefois, le Conseil de l'Union européenne a récemment estimé dans une décision prise dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen que la Belgique devait mettre la pratique des vérifications de seconde ligne en conformité avec le CFS « en veillant à ce que les ressortissants de pays tiers soumis à une vérification approfondie de deuxième ligne reçoivent des informations écrites préalables à ces vérifications afin qu'ils en connaissent l'objectif »⁷⁹.

Myria insiste sur **l'information concernant la possibilité de demander l'identification** des garde-frontières qui ont procédé aux vérifications de deuxième ligne car en pratique, dans les signalements reçus, cela ne semble pas avoir été fait.

L'information doit également être donnée dans une langue comprise par la personne. Cela ne semble pas toujours être le cas et peut mener à une mauvaise décision. Le CCE a déjà eu l'occasion de constater des difficultés de communication lors de contrôles à la frontière⁸⁰. La police indique que des documents sont disponibles en plusieurs langues pour informer les passagers de la raison de leur présence en deuxième ligne. Ils sont remis aux passagers sur demande. Une fiche d'information dans les langues les plus courantes est également affichée dans la salle d'attente. Les décisions de l'OE sont en néerlandais ou français. La décision

78 Sauf dans les cas d'absence de documents requis – voir supra et art.3 de la loi sur les étrangers.

79 [Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2020 evaluation of Belgium on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders](#), 19 juillet 2021, 10963/21.

80 CCE, 6 mars 2020, n°233.651.

est par la police dans une langue comprise par le passager, parfois avec l'aide de la famille (via le GSM).

Bien que ceci ne soit pas mentionné dans le CFS, selon Myria, il est également important que les personnes puissent être **informées spontanément des possibilités de plaintes**, notamment au Comité P et des modalités d'introduction de celles-ci.

L'accès aux moyens de communication (téléphone) et aux bagages lors d'un contrôle de 2^{ème} ligne



Un signalement mis en évidence

Un signalement mis en évidence : Courte arrestation à l'aéroport sans accès aux bagages ou téléphone.

Madame Z., pakistanaise, a été arrêtée à la frontière à l'aéroport de Gosselies alors qu'elle avait un visa long séjour étudiant en cours de validité délivré par la Lettonie et était en visite en Belgique. La police a procédé à un contrôle de 2^{ème} ligne et à une arrestation administrative à la frontière. Madame est privée de ses bagages et de son téléphone pendant la durée de son arrestation (40 minutes). Elle est finalement libérée sans explication. Madame est choquée du traitement subi et se plaint auprès de Myria.

Enregistrer une vérification de deuxième ligne, même d'une durée relativement brève comme une arrestation administrative est, selon Myria, une bonne pratique, conforme notamment à la jurisprudence européenne⁸¹. En effet, dès le moment où la personne ne dispose plus de la liberté d'aller et venir, il s'agit d'une privation de liberté qui doit être enregistrée et figurer au registre des privations de liberté. En revanche, l'existence d'une arrestation administrative

ne paraît pas justifier, selon Myria, la restriction – et encore moins l'interdiction – d'accès aux bagages et aux moyens de communication (téléphone) de la personne. Pour être conforme au droit, ce type de restriction doit reposer sur une base juridique spécifique. Or, soustraire un bagage ou un moyen de communication à la libre disposition de son propriétaire, même pour une courte durée, devrait être qualifié de saisie, selon les termes mêmes de la loi sur la fonction de police⁸². La loi permet la fouille de sécurité de toute personne arrêtée, ce qui permet par la suite une saisie administrative des objets dangereux mais uniquement de ceux-ci. Si la personne est porteuse d'objets liés à une infraction, une saisie judiciaire est possible⁸³. Or, selon Myria, les conditions d'une saisie administrative ou judiciaire ne paraissent pas réunies pour saisir le téléphone et les bagages d'une personne par le seul fait que celle-ci se trouve en situation d'arrestation administrative lors d'un contrôle de deuxième ligne à la frontière.

Indépendamment de cette question juridique, il paraît particulièrement important que toute personne faisant l'objet d'une vérification de deuxième ligne puisse en principe accéder à ses bagages et moyens de communication (sous réserve de la possibilité d'une saisie administrative ou judiciaire). En effet, en pratique, l'accès aux bagages et au téléphone permet à l'étranger de fournir des documents ou des informations complémentaires en lien avec les conditions d'entrée (but et objet du séjour, ressources suffisantes, etc.). Dans certaines situations, ceci peut être un élément clé pour répondre aux questions des policiers et éviter une décision de refoulement suivi d'une détention administrative et un recours devant le CCE.

La police indique que dans la majorité des cas, la personne reste en possession de son téléphone et bagages. Ces derniers peuvent être confisqués en cas d'indice de traites d'êtres humains ou en raison du comportement de la personne. Si la personne est placée en centre fermé, le téléphone sera retiré une fois l'arrivée au centre.

Portée et validité des documents de voyage et de séjour et formation reçue par les policiers

Dans certains signalements reçus – ce qui pose la question d'autres cas non connus – il semblerait que le problème ne soit pas limité à la manière dont la police a communiqué mais pourrait résulter également d'une méconnaissance de la réglementation – certes très complexe – relative aux documents de voyage et de séjour. Dans le cas de la personne en possession d'un visa D – étudiant – délivré par la Lettonie, il a été expliqué dans un premier temps que ce visa n'était pas valable pour la Belgique. Ceci n'est pas conforme à la réglementation, notamment avec la directive étudiants prévoyant⁸⁴ que l'autorisation de séjour peut prendre la forme d'un titre de séjour mais aussi d'un visa de long séjour.

Il convient de rappeler dans ce cadre l'obligation, prévue par l'article 16§1 du CFS, de veiller à ce que les gardes-frontières soient « des professionnels spécialisés et dûment formés ».

RECOMMANDATION

Myria recommande :

- de fournir systématiquement aux étrangers soumis à une vérification approfondie de 2^{ème} ligne à la frontière des informations écrites et orales préalables à celle-ci, dans une langue comprise, au besoin avec des interprètes professionnels, sur l'objectif poursuivi et la possibilité de demander le nom ou le numéro de matricule des gardes-frontières effectuant la vérification approfondie, conformément à l'article 8§5 du CFS.
- de garantir à toute personne arrêtée à la frontière pour une vérification de 2^{ème} ligne, l'accès à ses bagages et moyens de communication, sauf saisie administrative d'objets dangereux ou saisie judiciaire dûment justifiée et enregistrée.



81 Cour eur. D.H., 14 janvier 2021, *Vig c. Hongrie*, § 69-70.

82 Loi sur la fonction de police du 5 août 1992 (ci-après LFP), art. 30 § 1^{er}: « Les membres du cadre opérationnel peuvent, dans les lieux qui leur sont légalement accessibles, soustraire à la libre disposition du propriétaire, du possesseur ou du détenteur les objets ou les animaux qui présentent un danger pour la vie ou l'intégrité physique des personnes ou la sécurité des biens, aussi longtemps que les nécessités de la sécurité publique ou de la tranquillité publique l'exigent. Cette saisie administrative se fait conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative. »

83 LFP, art.28. Voir aussi les explications sur le modèle uniforme ([Lecture de la vignette visa \(fbz.be\)](#)) qui prévoit que « Les étrangers qui sont titulaires d'un visa de long séjour valable – type "D" – délivré par l'un des Etats membres de Schengen peuvent pénétrer et sortir librement de l'espace Schengen munis de ce visa. Un tel visa leur permet en effet de séjourner sur le territoire des autres Etats membres de Schengen pour une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, et cela bien entendu durant la période de validité indiquée sur ledit visa. »

84 Directive étudiants, art.17.

Conclusions

L'accès au territoire belge et européen a particulièrement été mis en lumière ces dernières années et remet en débat l'éternelle tension entre la souveraineté de l'État, décidant de qui accède ou non à son territoire, et le respect des droits fondamentaux des personnes. Dans ce cahier, Myria examine la question des refoulements à la frontière, en particulier

des personnes munies d'un visa long séjour. Myria souligne que, même si le contrôle aux frontières a souvent lieu sans difficultés, des garanties procédurales supplémentaires devraient y être mises en œuvre et émet des recommandations en ce sens.

RECOMMANDATION

Myria recommande :

- de modifier l'article 3 de la loi sur les étrangers afin qu'un refus d'entrée soit possible à la frontière pour les titulaires d'un visa long séjour qu'en cas de danger pour l'ordre public, de fraude manifeste du titulaire du visa ou de défaut des conditions du séjour en raison de nouveaux éléments intervenus depuis l'octroi ;
- d'adopter un arrêté royal pour limiter les situations d'abrogation ou d'annulation du visa, en respectant les statuts de séjour et les garanties procédurales. La possibilité d'annulation ou d'abrogation des visas long séjour doit être exceptionnelle, et se limiter aux cas où de nouveaux éléments manifestes remettant en cause l'octroi du visa, de fraude ou d'abus manifestes ;
- de revoir la procédure de suspension en extrême urgence au CCE en supprimant la condition du préjudice grave et difficilement réparable, comme appliqué au Conseil d'Etat (depuis 2014) et en imposant au juge de prendre en compte tous les éléments permettant d'évaluer la légalité de la décision de refoulement, y compris s'ils sont présentés pour la première fois à l'appui du recours ;
- de fournir systématiquement aux étrangers soumis à une vérification approfondie de 2^{ème} ligne à la frontière des informations écrites et orales préalables à celle-ci, dans une langue comprise, au besoin avec des interprètes professionnels, sur l'objectif poursuivi et la possibilité de demander le nom ou le numéro de matricule des gardes-frontières effectuant la vérification approfondie, conformément à l'article 8§5 du CFS ;
- de garantir à toute personne arrêtée à la frontière pour une vérification de 2^{ème} ligne l'accès à ses bagages et moyens de communication, sauf saisie administrative d'objets dangereux ou saisie judiciaire dûment justifiée et enregistrée.

Take aways

Les visas court et long séjour en 2021

 **Les effets de la pandémie** et des restrictions de voyage restent très visibles dans la **diminution du nombre de demandes de visas court séjour**.

56.710 demandes ont été introduites en 2021. C'est 11% de moins qu'en 2020 et 78% de moins qu'en 2019, avant la pandémie.

 **Les demandes de visas long séjour ont fortement augmenté en 2021.** Après une forte baisse due à la pandémie en 2020, **les chiffres sont plus élevés qu'avant la crise sanitaire**, ce qui pourrait indiquer un phénomène de rattrapage.

46.739 demandes ont été introduites en 2021. C'est 38% de plus qu'en 2020, et 13% de plus qu'en 2019.

 **40.197 décisions positives** pour un visa court séjour ont été prise en 2021 (82%).

Près de la moitié des visas court séjour ont été délivrés pour des migrations **économiques** et **étudiantes** en 2021.

Le tourisme, habituellement le principal motif, ne représente plus que 14% des visas court séjour accordés.

 **35.606 décisions positives** pour un visa long séjour ont été prise en 2021 (82%).

Un peu moins de la moitié des visas long séjour ont été délivrés pour des **migrations familiales**.

 **La proportion de refus des visas long séjour varie fortement selon le motif de délivrance du visa**, par ex. 2% pour les migrations économiques contre 21% pour les migrations familiales ou 25% pour les migrations humanitaires.

2.102 visas humanitaires (majoritairement long séjour) ont été accordés en 2021, principalement à des **Syriens et des Afghans**. Les réinstallations sont comprises dans ces chiffres.

Les contrôles à la frontière des personnes qui arrivent avec un visa long séjour ou un titre de séjour



A leur arrivée sur le sol belge par un poste frontière Schengen, les ressortissants de pays tiers sont soumis à un **contrôle à la frontière**.

A la suite de celui-ci, il est possible qu'une **décision de refus d'accès au territoire et de refoulement** soit prise, même pour les personnes qui ont un visa long séjour ou un titre de séjour.



Le recours au CCE contre une décision de refus d'accès au territoire n'est pas effectif, selon Myria.

Celui-ci intervient généralement sur base d'une requête introduite en extrême urgence, mais il est dans la pratique souvent rejeté (pas de « préjudice grave et difficilement réparable » et pas de prise en compte des nouveaux éléments).

RECOMMANDATION

Myria recommande de modifier la législation pour :

- **Limiter le contrôle par la police à la frontière des personnes avec un visa long séjour ou un titre de séjour** à un contrôle marginal (ordre public, fraude manifeste, nouveaux éléments concernant le séjour).
- **Limiter aux situations exceptionnelles** les possibilités **d'annulation ou d'abrogation** d'un visa long séjour, suite à un refus d'accès au territoire.
- **Revoir la procédure de recours** devant le CCE contre une décision de refus d'accès au territoire.



Si le contrôle aux frontières a en général lieu sans difficultés, Myria attire l'attention sur **certaines imprécisions et sur le besoin de garanties procédurales supplémentaires**.



Sur base du Code Frontières Schengen et de la loi belge sur les étrangers, la police des frontières semble **pouvoir contrôler les personnes qui possèdent un visa long séjour ou un titre de séjour de la même manière** que celle qui possèdent un visa court séjour.

En même temps, les directives européennes sur les étudiants et sur le regroupement familial prévoient, pour certaines catégories de personnes, **un droit d'entrée et de séjour**, si les conditions requises sont remplies.

Dans ces derniers cas, réaliser **un nouveau contrôle complet des conditions** – qui ont déjà été approuvées lors de l'octroi du visa long séjour – **semble problématique selon Myria**.

RECOMMANDATION

Myria recommande que toute personne arrêtée à la frontière :

- Reçoive toutes **les informations écrites et orales**, dans une langue qu'elle comprend, sur les raisons de son arrestation et les procédures de recours et de plainte possibles.
- **Ait accès à ses bagages et à ses moyens de communication** (téléphone).





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

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

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

www.myria.be

 @MyriaBe

 www.facebook.com/MyriaBe

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



Centre fédéral Migration