



Note de Myria pour la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique

VISAS HUMANITAIRES: VERS UNE POLITIQUE ENCADRÉE ET TRANSPARENTE

Audition du 29 janvier 2019

Introduction : Myria continue à insister sur plus de transparence

Depuis des années, Myria déplore le manque de transparence entourant les visas humanitaires et les motifs d'octroi de ceux-ci. Dans ses analyses, Myria a tenté de distinguer les différentes catégories de personnes ayant obtenu un visa humanitaire pour la Belgique. Nous avons donc publié en 2016, 2017 et 2018 des analyses¹ sur la question et formulé une série de recommandations. À la lumière des développements actuels, nous réitérons notre appel pour une plus grande clarté sur la politique menée et sur un meilleur encadrement de la compétence discrétionnaire.

Dans la présente note, Myria attire une nouvelle fois l'attention sur un certain nombre de points soulevés dans les publications précédentes et précise un certain nombre d'aspects. Dans le cadre de nos missions légales (veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et informer sur la nature et l'ampleur des flux migratoires), nous examinons la question à la fois sous l'angle des chiffres et du droit.

Quelle est la base légale d'un visa humanitaire ? Qui a reçu un tel visa ces dernières années ? Comment se déroule la procédure et quelles sont les différences en fonction du demandeur et de sa situation ? Combien de personnes ont bénéficié d'un visa humanitaire ces dernières années ? Dans cette note nous tentons d'apporter des réponses à ces questions, même si beaucoup de zones d'ombre subsistent. Myria se penche également sur les opérations de sauvetage et formule une série de réflexions critiques. Pour terminer, nous reprenons un certain nombre de recommandations formulées précédemment qui n'ont rien perdu de leur pertinence, et proposons des pistes de réflexion ayant pour but de mieux encadrer la politique des visas humanitaires.

¹ Myria, « visas humanitaires » *Myriadoc #4*, mai 2017. Disponible sur : https://www.myria.be/files/Myriadocs4_Visas_humanitaires.pdf. Voir également : Myria, *Visas humanitaires : Myria propose une approche chiffrée et demande davantage de transparence*, 22 novembre 2016 : <https://www.myria.be/fr/chiffres/visas-humanitaires-myria-propose-une-approche-chiffree-et-demande-davantage-de-transparence>. Et Myria, *La migration en chiffres et en droits en 2018*, 2018, p. 38-40.

Pour travailler sur les chiffres des visas humanitaires, Myria utilise depuis quelques années **la base de données des visas** que le **SPF Affaires étrangères** met à notre disposition à des fins d'analyse. Cette base de données est particulièrement riche (elle inclut des données sur la date de la demande et de la délivrance, la nature de la délivrance, le poste diplomatique, l'âge et le sexe, etc.), mais à l'heure actuelle, celle-ci ne permet pas d'analyser les motifs précis ayant conduit à la délivrance d'un visa humanitaire. Il n'est en effet pas possible d'identifier dans la base de données les personnes ayant reçu un visa humanitaire dans le cadre d'une réinstallation, d'opérations de sauvetage ou par le biais d'un autre canal². Afin de compléter ces données, nous avons utilisé pour rédiger cette note, des chiffres issus d'autres sources de données ainsi que nos propres connaissances pratiques. Le croisement de ces différentes sources d'informations ne permet pas de mesurer les différentes catégories des visas humanitaires de façon complètement fiable. Une certaine prudence est dès lors de mise dans l'interprétation des chiffres présentés. Toutefois, de grandes tendances se démarquent, sur la base desquelles nous espérons mieux comprendre la politique existante concernant les visas humanitaires.

² Dès le mois de janvier 2018 et à la demande de l'Office des Étrangers, des informations complémentaires ont été ajoutées dans la base de données des visas afin de préciser le type de motif humanitaire dont il s'agissait. Il devrait donc théoriquement être possible de distinguer ces différents types de visas humanitaires à partir de la base de données. Cependant, à ce stade, ces informations ne sont pas exploitables à des fins statistiques.

1. Sur quelle base un visa humanitaire est-il délivré ?

Il n'existe aucune définition officielle du visa humanitaire. Dans la pratique belge, il s'agit d'une admission sur le territoire pour motifs particuliers. Sa délivrance se caractérise en général par la reconnaissance de la situation particulière dans laquelle l'intéressé se trouve et par la présence de certains besoins de protection ou de raisons humanitaires. Cela ne signifie pas qu'une décision formelle est déjà prise à propos d'une demande de protection internationale. Les bénéficiaires d'un visa humanitaire peuvent introduire celle-ci dès leur arrivée sur le territoire belge.

La législation belge ne prévoit pas explicitement la possibilité d'obtenir un visa pour raisons humanitaires. Les visas pour raisons humanitaires sont délivrés dans **le cadre de la compétence discrétionnaire** du membre du gouvernement compétent et de l'Office des Étrangers, qui disposent donc d'une large marge d'appréciation pour accorder un tel visa. Il s'agit de deux types de visa :

- **Visa humanitaire long séjour** = séjour de plus de trois mois en Belgique (visa D)

Bien que la possibilité ne soit pas inscrite en tant que telle dans la loi, le membre du gouvernement compétent peut, en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires et des articles 9 et 13 de **la loi belge sur les étrangers**, délivrer un visa de plus de trois mois.

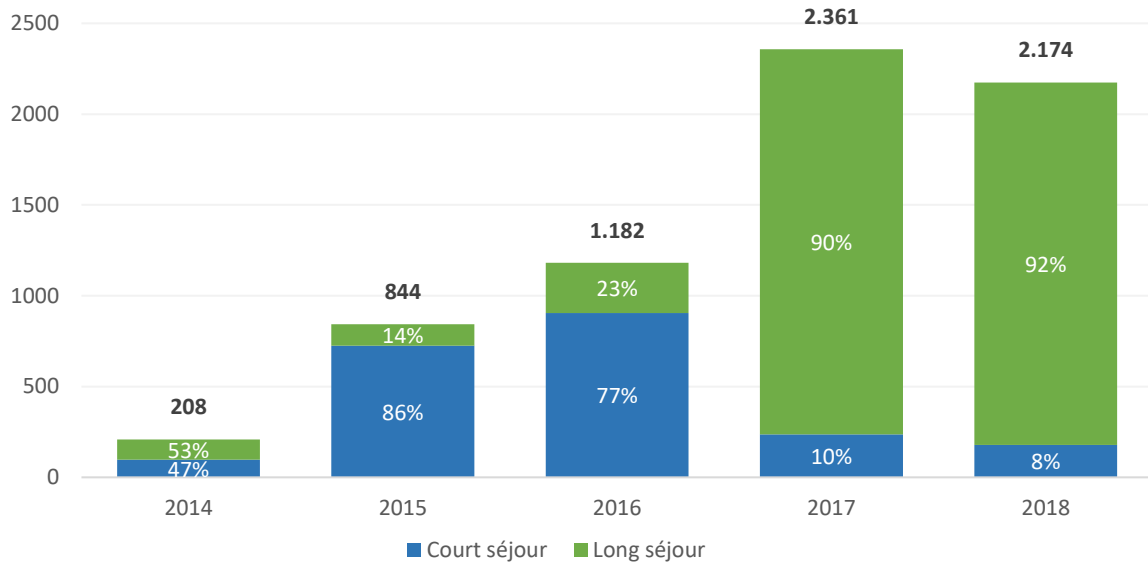
- **Visa humanitaire court séjour** = séjour de moins de trois mois en Belgique (visa C)

La législation européenne relative à l'octroi des visas prévoit pour les États membres la faculté d'octroyer, en vertu de règles plus souples, un visa court séjour pour raisons humanitaires. Les États membres peuvent donc sur cette base déroger de manière discrétionnaire aux normes communes concernant les conditions d'octroi d'un visa court séjour. Lorsqu'un État membre décide d'octroyer un visa court séjour sur cette base, le visa délivré sera un visa dit à validité territoriale limitée. Autrement dit, il ne donnera accès qu'au territoire de l'État membre qui l'a délivré et non à l'ensemble de la zone Schengen.

Ces dispositions sont prévues à l'article 25 alinéa 1, a, i du **Code communautaire des visas** (810/2009/CE) et à l'article 5 alinéa 4, c du **Code frontières Schengen** (562/2006/ CE). Ces règlements sont directement applicables en droit belge. L'application de l'exception humanitaire ne nécessite ni transposition, ni modification législative.

Evolution du nombre de visas humanitaires accordés

Source: Affaires étrangères, traitement et présentation Myria



Forte augmentation du nombre de visas humanitaires long séjour (et diminution pour les visas court séjour) depuis mars 2017

Entre 2015 et mars 2017, toute personne arrivée en Belgique dans le cadre d'une réinstallation ou d'une opération de sauvetage a reçu un visa humanitaire court séjour (visa C). Les choses ont changé après mars 2017, suite à la publication d'un arrêt³ de la Cour de Justice de l'Union européenne. Depuis lors, toute personne arrivant en Belgique en vue d'un séjour plus long (pour introduire une demande de protection internationale en Belgique) reçoit un visa humanitaire long séjour (visa D).

³ CJUE [GK], X et X c. État belge, 7 mars 2017, C-638/16 PPU. Voir également analyse du rapport annuel Myria 2017, p. 61 (encadrés 11 et 12).

2. Qui a reçu un visa humanitaire ces dernières années ?

Les visas humanitaires relèvent donc du pouvoir discrétionnaire du membre du gouvernement compétent et de l'Office des Étrangers. Il s'agit d'une faveur, pas d'un droit. En l'absence de critères précis pour les personnes pouvant bénéficier d'un visa humanitaire, il est pratiquement impossible de clarifier toutes les situations différentes qui ont conduit à l'octroi d'un visa humanitaire au cours de ces dernières années⁴. Cependant, il est possible de donner un aperçu des principales situations en fonction de la pratique et des informations collectées⁵.

Selon nos informations, pour la majorité des visas humanitaires délivrés, **quatre cas de figure** se dégagent :

- **La réinstallation** de personnes sélectionnées par l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et le Commissariat général aux réfugiés (CGRA). Ces personnes passent par une sélection dans un pays tiers, mais doivent toujours introduire une demande d'asile formelle une fois en Belgique. Dans la pratique, elles reçoivent un visa humanitaire pour pouvoir se rendre en Belgique⁶.
- **Des opérations de sauvetage** de Syriens, et **principalement de Syriens chrétiens. Cela concerne une multitude d'opérations**, dont le couloir humanitaire de Sant'Egidio. Myria ne peut pas déterminer clairement dans combien de cas il s'agissait de membres de la famille de personnes séjournant en Belgique.
- **Les demandes humanitaires** émanant des membres de la famille de personnes (généralement des réfugiés) qui résident en Belgique. Leur demande s'appuie sur leurs **liens familiaux** et (dans la plupart des cas) sur leur besoin de protection.
- **Des raisons humanitaires, médicales ou professionnelles urgentes** peuvent justifier la délivrance d'un visa humanitaire court séjour à des personnes qui doivent rapidement voyager, sans que celles-ci ne soient en mesure de démontrer qu'elles remplissent toutes les conditions d'entrée dans la Zone Schengen (par exemple une intervention médicale urgente ou les funérailles d'un membre de la famille).

⁴ Voici en guise d'exemple quelques situations spécifiques dans lesquelles un visa humanitaire a été délivré :

- Les enfants d'un combattant syrien belge ont récemment reçu un visa humanitaire (voir notamment l'article rédigé dans De Tijd, *Armworstelen over komst IS-kinderen*, 23 janvier 2019. Disponible sur : <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/armworstelen-over-komst-is-kinderen/10090175.html>.);
- En 2017, un visa humanitaire a été octroyé à plusieurs homosexuels tchéchènes (voir RTBF, *La Belgique accorde des visas humanitaires pour 5 homosexuels tchéchènes*, 6 avril 2018. Disponible sur : <https://www.rtb.be/info/belgique/detail-la-belgique-accorde-des-visas-humanitaires-pour-5-homosexuels-tchetchenes?id=9885611>).

⁵ Il s'agit notamment d'informations collectées à différents niveaux : sur base du travail effectué par Myria dans le soutien individuel des dossiers ; sur base d'entretiens autour des chiffres obtenus auprès des Affaires étrangères et de l'OE (voir ci-dessus) ; sur base de deux courriels de l'ancien cabinet Francken, ainsi que d'informations fournies publiquement par l'ancien secrétaire d'État Theo Francken, et d'informations provenant des médias.

⁶ Notons que les personnes qui sont relocalisées au sein de l'UE ne reçoivent pas de visa humanitaire pour venir en Belgique - il s'agit simplement d'un laissez-passer (Dublin). Cela diffère donc de la réinstallation.

3. Dans la pratique, la procédure varie en fonction de la situation (situation 2018)

En principe, tout le monde peut demander un visa humanitaire. Dans la **procédure ordinaire**, le demandeur prend lui-même l'initiative, sans sélection préalable. Dans la pratique, cette procédure demande énormément de temps et d'argent et son issue est extrêmement incertaine, en particulier dans le cas des demandes de visa long séjour. L'autre voie est celle qui consiste en **une sorte de sélection préalable (par le UNHCR ou par le cabinet)**. Pour ceux qui ont été sélectionnés, l'octroi du visa est plutôt une formalité. Par cette dernière voie, toutefois, aucune décision formelle de refus n'est prise, et par conséquent, il n'existe aucune décision motivée pouvant faire l'objet d'un recours.

Procédures pour les visas humanitaires en 2018

LONG SÉJOUR

- **Après une sélection préalable** – cela correspond davantage au concept de « visa d'asile » :
 - **Réinstallation** : sélection sur place par le UNHCR et le CGRA⁷ - la délivrance d'un visa humanitaire est ensuite une simple formalité – toujours suivi d'une procédure d'asile en Belgique.⁸
 - **Opérations de sauvetage** sur instruction du secrétaire d'État, dont le couloir humanitaire de Sant'Egidio :
 - Soit le cabinet confie le processus de sélection à un intermédiaire (personne ou organisation) qui constitue des listes ;
 - Soit le cabinet répond directement à la demande d'un preneur d'initiative pour permettre l'arrivée de certaines personnes ou membres de la famille.

Myria ignore dans quelle mesure le cabinet a procédé à une évaluation approfondie de ces dossiers, dans quels cas il y avait une obligation de demander l'asile en Belgique, et dans quels cas cela s'est effectivement produit.⁹

- **Procédure ordinaire** - sans sélection préalable - introduction auprès du poste diplomatique, à l'initiative du demandeur et traitement de fond par l'Office des Étrangers :
 - Il s'agit souvent d'une forme étendue de regroupement familial (généralement pour des personnes ayant un besoin de protection). La durée du traitement par l'Office des Étrangers peut être supérieure à un an. L'Office des Étrangers doit motiver son refus. Une fois le visa accordé, une demande d'asile est parfois introduite en Belgique, parfois pas.

COURT SÉJOUR (cadre légal différent que pour le long séjour, voir ci-avant)

- Auprès du poste diplomatique : *Demande de court séjour pour raisons humanitaires, médicales ou professionnelles urgentes, à l'initiative du demandeur.*
- Traitement des dossiers sur le fond par l'Office des Étrangers ou par l'ambassade : décision motivée
- En principe pas en vue d'une demande d'asile – CJUE mars 2017¹⁰

⁷ Pour plus d'informations, voir <https://www.fedasil.be/fr/reinstallation>.

⁸ Après la sélection, l'octroi d'un visa humanitaire par l'Office des Étrangers est une formalité. Après l'arrivée en Belgique, l'octroi de la protection internationale en Belgique est également une formalité.

⁹ Après accord, le cabinet donne à l'Office des Étrangers des instructions (est-ce une formalité ou y'a-t-il une évaluation de l'Office des Étrangers ?), et le visa est ensuite délivré par l'ambassade. Selon l'ancien secrétaire d'État Francken, 95 dossiers individuels, sans intermédiaire, auraient également directement été approuvés par le cabinet de l'époque.

¹⁰ CJUE [GK], X et X c. État belge, 7 mars 2017, C-638/16 PPU.

Avant mars 2017 et le jugement susmentionné de la Cour de Justice de l'Union européenne, les cas de **réinstallation** donnaient lieu à la délivrance d'un visa humanitaire court séjour. C'était probablement également le cas dans les **opérations de sauvetage**. Le visa humanitaire servait en quelque sorte de visa de transit qui allait permettre (de manière implicite ou explicite) à l'intéressé de demander l'asile en Belgique. Depuis l'arrêt de la Cour, un visa long séjour est délivré dans de tels cas. Il reste en substance un visa de transit si les intéressés demandent ensuite une protection internationale une fois en Belgique. Dans la pratique, ce sera probablement souvent (dans la plupart des cas ?) le cas, mais pas forcément : le visa humanitaire long séjour offre à son détenteur un droit de séjour d'un an, renouvelable sous conditions. Un statut de protection internationale offre cependant un statut de séjour plus favorable.

4. Proportion élevée de Syriens bénéficiant d'un visa humanitaire long séjour en 2018

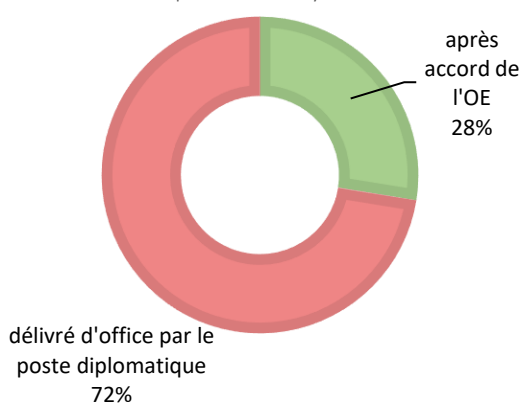
En 2018, 2.174 visas humanitaires ont été accordés (court et long séjours confondus), la Syrie étant la principale nationalité chez les bénéficiaires de visas humanitaires (77 % soit 1 538 visas long et court séjours).

- En 2018, 1.996 visas **long séjour** ont été accordés : le top 5 des nationalités se compose de la Syrie (1.537) ; l'Afghanistan (189), la Somalie (67), l'Irak (59) et l'Érythrée (52).
- Les 178 visas humanitaires **court séjour** ont principalement été accordés à des ressortissants de la RD Congo (82), du Maroc (29) et du Rwanda (15). Seul un visa humanitaire court séjour a été accordé à un ressortissant syrien.

5. Proportion élevée de visas humanitaires long séjour « délivrés d'office »

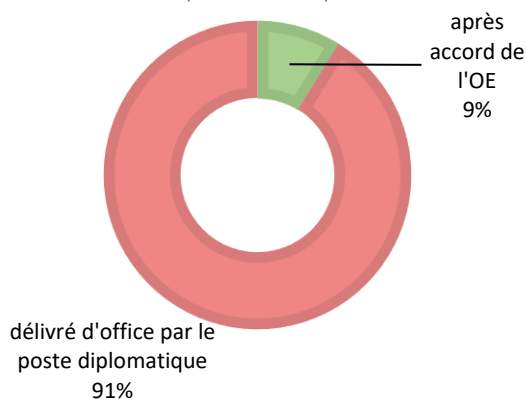
Visas humanitaires long séjour
délivrés en 2018
- total (n= 1 996)

Source: Affaires étrangères, traitement et
présentation Myria



Visas humanitaires long séjour
délivrés en 2018 à des Syriens
- total (n=1.537)

Source: Affaires étrangères, traitement et
présentation Myria



Dans la base de données sur les visas, une distinction peut être établie entre les visas délivrés « après accord de l'OE » et les visas « délivrés d'office par le poste diplomatique ». Dans le second cas, les visas humanitaires sont délivrés par le poste sur base d'une liste de personnes fournie par le membre compétent du gouvernement ou son représentant autorisé^{11,12}.

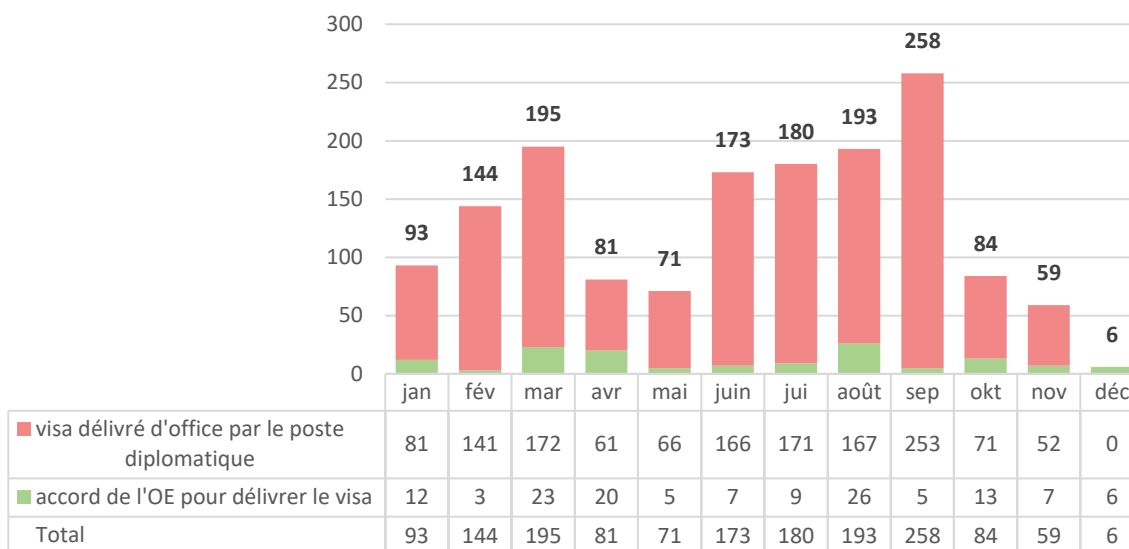
¹¹ Source : Affaires étrangères.

¹² Notons toutefois que le pouvoir discrétionnaire du membre compétent du gouvernement et de l'OE est juridiquement un seul et même pouvoir, et non de deux pouvoirs différents (membre du gouvernement *versus* OE).

Sur les 1.537 visas humanitaires long séjour délivrés en 2018 à des Syriens, pas moins de 91 % l'ont été « d'office par le poste diplomatique ». Ce qui signifie que dans 9 % des cas, le visa a été obtenu après accord de l'Office des Étrangers.

Visas humanitaires délivrés à des Syriens en 2018 par mois

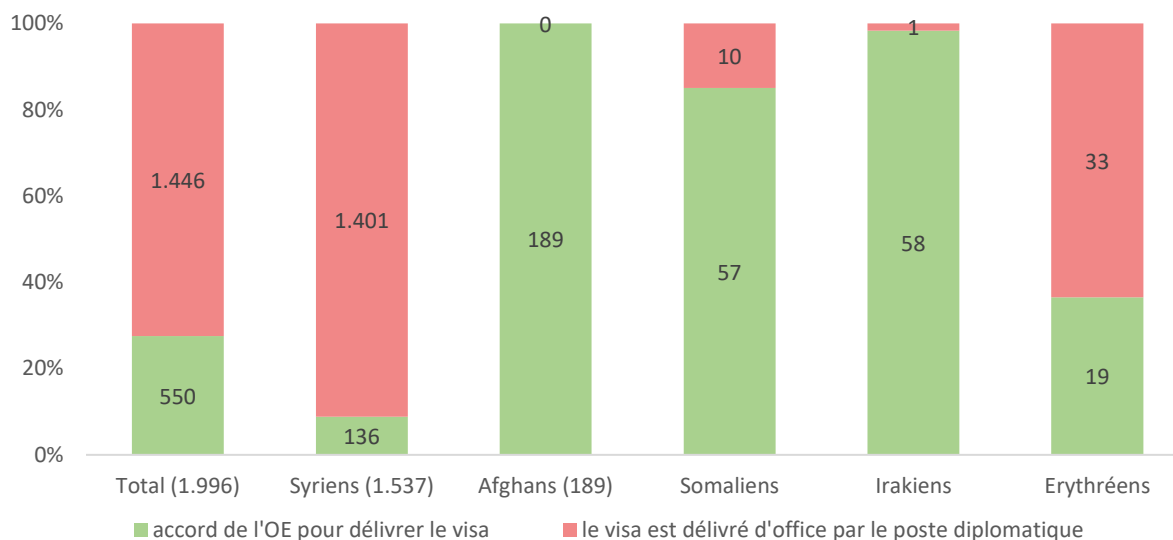
Source: Affaires étrangères, traitement et présentation Myria



Cette proportion de visas long séjour délivrés d'office par le poste est remarquablement élevée pour les Syriens, par rapport aux autres nationalités (voir figure ci-dessous). Deux éléments peuvent selon nous expliquer ces différences : les réinstallations et les opérations de sauvetage.

Visas humanitaires long séjour accordés en 2018: les 5 principales nationalités

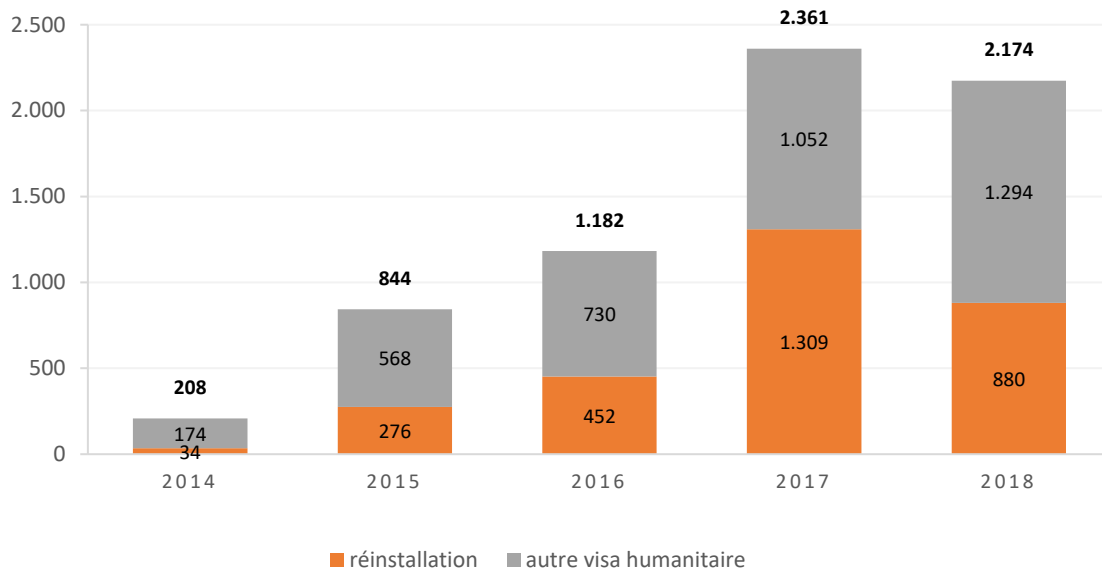
Source: Affaires étrangères, traitement et présentation Myria



5.1 Première explication : Réinstallation - processus de sélection UNHCR et CGRA

Evolution du nombre de visas humanitaires avec distinction des réinstallations

Source: Affaires étrangères, traitement et présentation Myria. Données réinstallation: Fedasil.

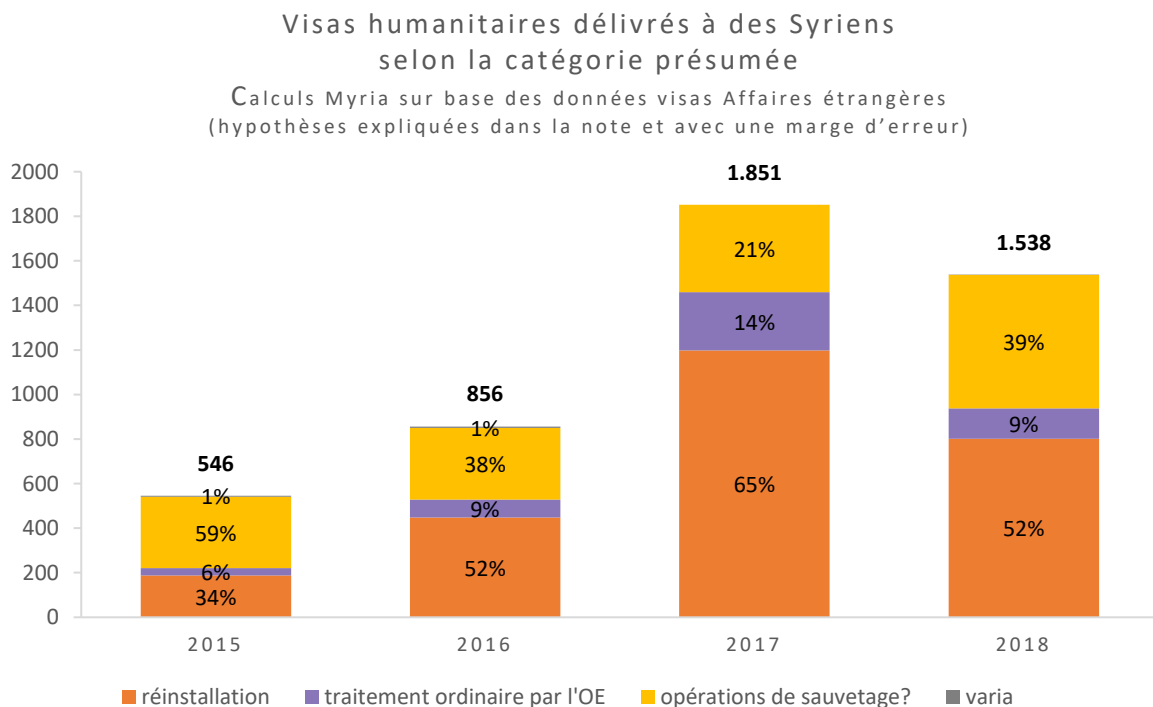


En 2018, selon des chiffres de Fedasil, 880 personnes ont rejoint la Belgique dans le cadre d'une réinstallation : 802 Syriens, 34 Congolais, 33 Érythréens, 10 Somaliens et 1 Irakien. Compte tenu du processus de sélection pour la réinstallation par le UNHCR et le CGRA, il semble logique qu'un visa humanitaire long séjour leur ait été délivré d'office, sans accord préalable de l'Office des Étrangers (voir également 5.2).

5.2. Deuxième explication : Opérations de sauvetage, principalement de chrétiens syriens

Dans la base de données des visas du SPF Affaires étrangères, nous constatons pour 2018 qu'il n'y a (presque) aucun visa humanitaire long séjour ayant été délivré d'office par le poste diplomatique, à l'exception des nationalités pour lesquelles les chiffres peuvent s'expliquer sur base des réinstallations¹³. Les Syriens constituent la seule exception, le nombre de visas long séjour délivrés d'office étant nettement supérieur à celui des réinstallés¹⁴.

Le reste des visas humanitaires long séjour délivrés d'office par le poste (hors réinstallation) sont intervenus sur instruction de l'ancien (cabinet du) secrétaire d'État Francken. Cela semble « coller » avec les opérations de sauvetage de Syriens, principalement de chrétiens¹⁵.



Si nos hypothèses sont correctes, en 2018, un peu plus de la moitié des visas humanitaires délivrés aux Syriens l'ont été dans le cadre d'une réinstallation, et un peu moins de 40 % l'ont été dans le cadre d'opérations de sauvetage.

Entre 2015 et 2018, nous arrivons à environ 1.600 visas pour les opérations de sauvetage. Ce chiffre est un peu plus élevé que le chiffre de 1.501 de personnes à propos desquelles l'ancien secrétaire d'État Francken a communiqué, mais relativement proche de celui-ci. Comme nous l'avons dit, notre analyse repose sur un certain nombre d'hypothèses qui nécessitent d'être affinées et approfondies. Compte tenu de la compétence discrétionnaire, il y a sans aucun doute aussi (un nombre limité) de demandes qui ne relèvent d'aucune des catégories mais qui sont incluses dans notre analyse. Le nombre d'opérations de sauvetage semble être à la hausse depuis 2015 et, en 2018, il est toujours nettement supérieur à celui de 2017.

¹³ Ces données correspondent aux données de réinstallation de 2018 (à l'exception des Syriens) : 33 Erythréens, 10 Somaliens et 1 Irakien. Les données ne correspondent pas pour les Congolais, mais une analyse des chiffres de 2017 permet de facilement l'expliquer. Les visas humanitaires pour les 34 Congolais ont été délivrés fin 2017, mais ils ne sont arrivés en Belgique qu'en 2018.

¹⁴ Pour le reste, il n'y a qu'une exception : un seul Marocain a reçu en 2018 un visa humanitaire long séjour délivré d'office. Il peut s'agir d'une erreur d'enregistrement administratif ou d'un cas que nous ne sommes pas en mesure d'expliquer.

¹⁵ Voir notamment le tweet de Theo Francken du 22 janvier 2019 (voir plus loin) et les échanges d'e-mails entre Myria et le cabinet (voir plus loin).

6. Opérations de sauvetage

6.1 Opérations de sauvetage : Questions à propos des preneurs d'initiative et du déroulement du processus de sélection

Instantie	Contactpersonen	# afgeleverde visa
Kerk van Scherpenheuvel	Marc Geleyn/Isabelle De Moffarts/Annemie Meganck/Paul Copriau	499
Gave Veste VZW Mechelen	Sjaak Van Leijenhorst	278
Assyrische gemeenschap Mechelen	Melikan Kucam	219
Sant'Egidio	Jan De Volder/Pieter Wieërs	150
Kerk van Aalst	Karim Van Overmeire/Kostantin Al-Khammas	101
Syrische geestelijken	Hazail Soumi/Constantin Abdo/Thomas Dibo Habbabé	127
Louvain La Neuve	Delvaux/Massoud Malloul/Dujardin	32
Individuele dossiers		95
Totaal		1501

21:51 - 21 jan. 2019

Illustration : Tweet de Theo Francken avec les intermédiaires ou les preneurs d'initiative des opérations de sauvetage effectuées entre 2015 et fin 2019

L'ancien secrétaire d'État Theo Francken a indiqué qu'entre 2015 et fin 2018, un total de 1.501 visas humanitaires avaient été délivrés dans le cadre d'opérations de sauvetage. Mis à part les opérations de sauvetage de 2015 et le couloir humanitaire de Sant'Egidio, aucune communication n'a été faite à propos d'autres initiatives. Le gouvernement a donné peu voire pas d'explications sur la portée des différentes opérations de sauvetage, ni à propos du cadre dans lequel elles ont été menées.

Sant'Egidio : couloir humanitaire pour 150 Syriens (pas uniquement des chrétiens)¹⁶

Sant'Egidio a communiqué publiquement en 2018 à propos du couloir humanitaire. Un message était publié sur leur site Web à l'occasion de chaque arrivée en Belgique. En septembre, Myria a assisté à l'arrivée d'un groupe de Syriens. Nous avons organisé une interview avec l'initiateur Jan De Volder, qui s'est longuement expliqué, et nous avons parlé avec une multitude de personnes impliquées.

Le couloir a été créé à l'initiative de Sant'Egidio, en partenariat avec les différents services de culte reconnus en Belgique. Le 22 novembre 2017, Sant'Egidio a signé avec l'ancien secrétaire d'État Theo Francken une déclaration d'intention visant à faire venir en Belgique d'ici fin 2018 un total de 150 Syriens depuis le Liban et la Turquie avec un visa humanitaire. Cet accord s'inspirait de conventions similaires établies à l'initiative de Sant'Egidio en Italie et en France.

Les critères (non cumulatifs) étaient les suivants : vulnérabilité (familles avec enfants, personnes souffrant d'un handicap ou d'un problème médical mettant la vie en péril ou personnes âgées), appartenance à une minorité religieuse, culturelle ou ethnique menacée et liens éventuels avec la Belgique. Myria ne sait pas précisément comment la sélection a été organisée dans la pratique. Myria ne sait pas non plus combien de bénéficiaires avaient déjà des liens familiaux en Belgique.

¹⁶ Informations basées sur l'interview entre Myria et Sant'Egidio du 22 septembre 2018 ; également informations sur le site Web de Sant'Egidio <https://www.santegidio.be/>; Tertio, Hondervijftig kwetsbare Syriërs komen veilig naar België. Disponible sur : <https://www.tertio.be/magazines/928/artikels/Honderdvijftig%20kwetsbare%20Syri%C3%ABrs%20komen%20veilig%20naar%20Belgi%C3%AB>

Il s'agissait d'un partenariat public-privé (*private sponsorship*) dans le cadre duquel les pouvoirs publics ne sont pas intervenus dans les frais. Après leur arrivée, les bénéficiaires ont été orientés vers la procédure d'asile, mais ne se sont pas retrouvés dans le réseau d'accueil de Fedasil. Ils ont été accompagnés par des bénévoles qui travaillaient en collaboration avec Caritas et leur accueil a été organisé et financé par Sant'Egidio, les communautés religieuses et leurs partenaires.

La manière dont la sélection s'est déroulée dans le cadre du couloir humanitaire de Sant'Egidio n'est pas du tout claire pour Myria. Nous savons que la sélection s'est principalement faite au Liban et en Turquie par le biais de réseaux de Sant'Egidio. Pour les autres initiatives, nous sommes complètement dans le flou : comment les personnes se sont retrouvées sur une liste et y a-t-il eu une communication à propos d'une telle liste ? ; qui étaient les initiateurs et de quelle nature étaient les relations entre eux et le représentant du gouvernement compétent ? Qui a supporté les frais de la procédure ? Est-ce que le processus de sélection s'est également déroulé à partir de la Belgique ? Il est par exemple apparu que parmi les personnes se retrouvant sur une telle liste, il s'agissait souvent de membres de la famille de personnes qui séjournaient déjà en Belgique. Myria ignore comment le cabinet a traité les demandes introduites directement par des personnes pour faire venir des membres de leur famille¹⁷. En outre, Myria ignore si toutes les personnes concernées ont introduit une procédure d'asile en Belgique après leur arrivée.

Questions de Myria au cabinet Francken à propos du processus de sélection (avril 2018)

Les 11 et 24 avril 2018, Myria a reçu de la part d'une collaboratrice du cabinet de l'ancien secrétaire d'État Francken une réponse par e-mail à ses demandes d'information. Nous avons été informés du nombre global de personnes jusqu'alors arrivées en Belgique par le biais des opérations de sauvetage et du couloir humanitaire, mais sans répartition des arrivées par année ni selon l'initiateur (à l'exception du couloir humanitaire). Nous n'avons également reçu des réponses sommaires à nos questions concernant le déroulement de la procédure et le processus de sélection : il a principalement été fait référence à la possibilité qu'ont toutes les personnes d'introduire une demande auprès du secrétaire d'État qui évalue alors chaque dossier au cas par cas. « Sur base d'une évaluation au fond des demandes, un accord est établi pour une liste de personnes, qui est ensuite examinée par les services de sécurité, après quoi l'Office des Étrangers donne instruction à l'ambassade concernée de délivrer les visas. Les intéressés doivent toujours s'adresser aux ambassades compétentes pour obtenir un visa. Une fois en Belgique, ces personnes entrent dans la procédure ordinaire des demandeurs d'asile et leur demande est traitée par le CGRA » (traduction libre). L'Office des Étrangers interviendrait également dans le processus, sans plus de précisions en ce qui concerne la manière avec laquelle il est impliqué. Quand nous avons demandé s'il existait un groupe de travail au sein du cabinet et comment se déroulait la collaboration avec l'organisation quant au choix du groupe de personnes vulnérables, nous avons obtenu comme réponse que « la situation est examinée au cas par cas, selon la spécificité du dossier ».

Saga des visas en 2016 et 2017 : demandes de visa de Syriens en vue d'une demande d'asile

Dans le contexte des opérations de sauvetage, il convient également de se rappeler (à juste titre) de l'histoire de deux familles syriennes d'Alep qui, en 2016, avaient introduit de leur propre chef une demande de visa humanitaire (Schengen) afin de rejoindre la Belgique dans le seul but d'y introduire ensuite une demande d'asile. L'ancien secrétaire d'État Francken a toujours refusé de leur accorder un visa, même après que le juge l'y ait obligé sous menace d'astreintes dans la première affaire. Le besoin de protection imminent des deux familles n'a jamais été contesté et l'une des affaires avait trait, comme dans le cadre des opérations de sauvetage, à des chrétiens de Syrie. La seule différence est qui est à l'initiative de cette demande : le

¹⁷ De Morgen, Francken gebruikte 7 kanalen om humanitaire visa te regelen, 23 janvier 2019, <https://www.demorgen.be/politiek/francken-gebruikte-7-kanalen-om-humanitaire-visa-te-regelen-b08393ed/>, tweet de Theo Francken, 21 janvier 2019.

demandeur qui introduit lui-même une demande auprès de l'ambassade *versus* un système de présélection et d'approbation par le cabinet.

Selon Myria, il est important de souligner cette ambiguïté. Mais l'introduction d'une demande de visa humanitaire auprès de l'ambassade *dans le seul objectif de pouvoir introduire une demande d'asile en Belgique* engage tout un débat que nous n'aborderons pas davantage dans cette analyse. Il n'existe en Belgique aucune pratique courante et encadrée pour de telles demandes (court et long séjour). Nous signalons simplement que dans ce cadre, une affaire importante est entre les mains de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁸ et qu'il existe une résolution du Parlement européen dans laquelle la Commission européenne demande qu'une proposition de règlement européen sur le visa humanitaire européen soit élaborée pour le 31 mars 2019¹⁹.

Il n'existe donc aucune pratique encadrée pour les demandes de visa humanitaire dans le seul but d'une protection internationale en Belgique. Dans le cas des demandes de visa humanitaire long séjour qui émanent de membres de la famille invoquant leur droit à la vie familiale ainsi que leur besoin de protection par contre, une pratique et une procédure fixe existent (voir point 7).

6.2 Opérations de sauvetage : dans la pratique, est-il également question de regroupement familial de personnes ayant des besoins de protection, comme dans la procédure ordinaire de l'Office des Étrangers ?

Myria n'a pas une vue détaillée de chacune des opérations de sauvetage, mais souhaite établir une distinction sur la base de l'endroit où s'effectue **la sélection de personnes** :

- En Syrie ou dans les pays voisins, **ce qui correspond aux pratiques de réinstallation** (dans le but d'introduire une demande d'asile en Belgique) ;
- Depuis la Belgique, auquel cas il s'agit en fait de faire venir des membres de la famille de personnes qui séjournent déjà en Belgique, **ce qui correspond au regroupement familial par le biais de la procédure ordinaire, souvent de personnes ayant également des besoins de protection.**

Sur les 1.501 visas humanitaires délivrés dans le cadre des opérations de sauvetage depuis 2015 (tweet de l'ancien secrétaire d'État), Myria ne sait pas combien d'entre eux relèvent de l'une ou l'autre catégorie. Pour Myria, il n'est pas en soi problématique que telles types d'initiatives concernent également des membres de la famille: en plus de leur droit de vivre en famille, ils peuvent également avoir de réels besoins de protection. Mais si tel est le cas, la différence d'approche doit également être clairement communiquée et encadrée. En ce qui concerne la catégorie des membres de la famille, il existe par ailleurs la pratique de la procédure ordinaire dans le cadre de laquelle l'Office des Étrangers (et non le cabinet) évalue les demandes de visa humanitaire au cas par cas (voir point 7).

¹⁸ Cour EDH, *M.N. Et Autres c. Belgique*, n°3599/18. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%7D> L'audition aura lieu le 24 avril 2019. Il s'agit de l'une des affaires de 2016 qui a donné lieu à cette affaire portée devant la CEDH.

L'autre affaire a déjà donné lieu en 2016 à une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, qui dans l'affaire X et X/État belge du 7 mars 2017 (C-638/16 PPU), a estimé que la question n'était pas régie par le Code des visas (et donc pas par le droit de l'Union) étant donné que la demande avait pour but un séjour de longue durée et non un de courte durée. La Cour de justice de l'Union européenne n'a également pas estimé que dans cette situation, une obligation positive pouvait découler de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'UE pour la délivrance d'un visa (qui en termes de contenu est identique à l'article 3 de la CEDH), étant donné que cette charte relève uniquement du champ du droit de l'Union. Le débat juridique n'est cependant pas encore terminé, en raison de l'affaire encore en cours devant la CEDH, dans laquelle un autre champ d'application est en vigueur.

¹⁹ Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires (2018/2271(INL)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0494+0+DOC+PDF+V0//FR>

7. La procédure de l'OE : une alternative possible pour certains membres de la famille ayant des besoins de protection

Traitement inégal ?

Suite à l'émission Pano et aux informations ultérieures parues dans les médias ainsi qu'au travers de la communication de l'ancien secrétaire d'État Francken, Myria constate que les opérations de sauvetage ont souvent concerné à des membres de la famille de personnes résidant en Belgique. Cela pose question, car dans le cas de liens familiaux, il existe une pratique courante dans le cadre des visas humanitaires, qui consiste à introduire une demande de façon individuelle et dont le traitement est assuré par l'Office des Étrangers.

Il semble donc que des situations similaires sont évaluées selon un processus tout à fait différent : d'un côté les personnes qui parviennent à figurer sur des listes dans le cadre d'opérations de sauvetage, et de l'autre côté, celles qui ont suivi la voie ordinaire, en soumettant leur demande à l'ambassade et pour laquelle le traitement est effectué par l'Office des Étrangers. La première voie, la moins complexe, est celle passant par le cabinet, alors que la seconde (dont l'accord dépend de l'Office des Étrangers) est plus longue, plus onéreuse et plus incertaine.

En raison de cette différence, il est essentiel d'expliquer la procédure ordinaire, dans le cadre de laquelle l'Office des Étrangers (et non le cabinet) évalue les demandes au cas par cas. Dans la pratique, la procédure n'a de chances d'aboutir qu'en présence d'étroits liens familiaux. Cette procédure est cependant réputée complexe, onéreuse, longue et incertaine. Myria a donc déjà demandé à maintes reprises par le passé que cette procédure soit facilitée (voir plus bas).

Myria souhaite obtenir des clarifications à propos du nombre de dossiers qui, dans le cadre des opérations de sauvetage, concernaient des membres de la famille. 95 dossiers individuels *sans intermédiaire* auraient été introduits au cabinet, dont notamment des membres de la famille de personnes résidant déjà en Belgique²⁰. Il n'est pas clair pour Myria s'ils ont été soumis par le cabinet à une évaluation de fond similaire à celle pratiquée par l'Office des Étrangers dans de tels cas.

Procédure

Les membres de la famille qui ne répondent pas aux critères d'un regroupement familial peuvent introduire une demande de visa humanitaire auprès de l'ambassade belge. Le bureau Accès long séjour de l'Office des Étrangers traite la demande sur le fond et dispose pour ce faire d'une compétence discrétionnaire. Dans la plupart des cas, ces membres de la famille n'invoquent pas seulement leurs liens familiaux mais aussi leurs besoins de protection. Il s'agit souvent de membres de la famille de réfugiés. Précisons à nouveau ici que le pouvoir discrétionnaire du membre compétent du gouvernement et de l'OE (c'est-à-dire « le représentant autorisé ») est juridiquement un seul et même pouvoir, et non de deux pouvoirs différents (membre du gouvernement *versus* OE).

Quelques chiffres

En 2018, 550 visas humanitaires long séjour ont été délivrés 'après accord de l'Office des Étrangers' (donc pas délivrés d'office par le poste). Comme déjà mentionné plus haut, dans la pratique, Myria suppose qu'il s'agit principalement de visas délivrés à des membres de la famille ayant des besoins de protection. Pour rappel, en 2018, les principales nationalités concernées par ces visas étaient l'Afghanistan (189), la Syrie (136), l'Iraq (58) et la Somalie (57). Au total donc, 1.184 décisions (positives et négatives) ont été prises par l'OE au cours de l'année 2018 concernant de visas humanitaires long séjour. La proportion de refus était de 54% (toutes nationalités confondues).

²⁰ De Morgen, *Francken gebruikte 7 kanalen om humanitaire visa te regelen*, 23 janvier 2019, <https://www.demorgen.be/politiek/francken-gebruikte-7-kanalen-om-humanitaire-visa-te-regelen-b08393ed/>, tweet de Theo Francken, 21 janvier 2019.

Dans son rapport annuel de 2017, Myria décrit la procédure ordinaire de l'OE, que l'on peut également qualifier de forme élargie de regroupement familial. Notre expérience dans les dossiers individuels nous permet de déterminer les situations dont il est question dans la pratique et dans quelle mesure il s'agit d'une procédure difficile et onéreuse²¹.

Malgré l'absence de critères légaux, on peut constater, sur base des motifs des décisions de refus, que l'Office des Étrangers applique les **critères suivants dans la pratique** :

- Liens familiaux étroits avec la personne en Belgique, la dépendance financière et affective étant centrale ;
- Situation précaire, vulnérable ou isolée du demandeur dans le pays d'origine ou le pays de séjour ;
- Ressources financières suffisantes, régulières et stables du membre de la famille en Belgique, afin que le demandeur ne se retrouve pas à charge de l'aide sociale.

Même si l'évaluation peut fortement diverger d'un gestionnaire de dossier à l'autre, on constate en général une **évaluation très stricte, entre autres, de la vulnérabilité et la dépendance des personnes concernées**. Les chances de réussite dépendent dans une large mesure du soutien apporté par un professionnel lors de la demande et des preuves fournies.

Dans la pratique, il peut s'agir d'un enfant majeur, d'un parent isolé, d'enfants adoptés de fait, etc. Pour ces quelques catégories, les chances de réussite sont très incertaines. Dans d'autres situations, dans lesquelles un droit au regroupement familial existe indirectement (par ex. frères et sœurs mineurs d'un étranger mineur non accompagné en Belgique, lorsque les parents introduisent une demande de regroupement familial) ou dans des situations qui se rapprochent très fortement d'un regroupement familial ordinaire (couples mariés religieusement), la procédure est moins incertaine.

Il s'agit d'une procédure encadrée dans laquelle les pouvoirs publics doivent évaluer la demande en droit et en fait, et déterminer si la personne concernée peut ou non être autorisée d'accéder au territoire. La compétence discrétionnaire dans le chef de l'Office des Étrangers ne signifie nullement qu'il peut agir de manière arbitraire. L'Office des Étrangers doit respecter des principes généraux de bonne administration : il doit par exemple prendre soigneusement en compte tous les éléments et motiver de manière adéquate un refus²². Des normes de droit supérieures doivent également être prises en compte, comme le droit à la vie familiale et l'interdiction de traitements inhumains et dégradants²³. En raison de l'existence de procédures d'appel, il est possible de contrôler que le gouvernement se conforme à ces normes.

En annexe à la présente note, vous trouverez un encadré extrait du rapport annuel dans lequel nous abordons le caractère complexe et coûteux de la procédure et les obstacles spécifiques que rencontrent les Syriens souhaitant introduire une demande de leur propre initiative.

Voici une énumération **des principaux obstacles** :

- **Pas de délai de traitement** fixé légalement (dans la pratique, ce délai peut, dans certains dossiers, atteindre plus d'un an) ;
- **Issue incertaine** de la procédure (manque de transparence des critères) ;
- **Coût élevé** de la demande (180 euros pour tout le monde, 350 euros supplémentaires pour les demandeurs majeurs). Les frais d'obtention, de légalisation et de traduction des documents, passeports,

²¹ Myria, « Les Visas Humanitaires » Myriadoc #4, mai 2017. Disponible à : https://www.myria.be/files/Myriadocs4_Visas_humanitaires.pdf, p.10-16.

²² Pour un aperçu, voir : I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van Behoorlijk Bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 491 p. 19

²³ J.-Y. CARLIER en S. SAROLEA, *Droit Des Étrangers*, Bruxelles, Larcier, 192; Cour const., 26 juin 2008, n° 95/2008, B.6 : dans le cadre des demandes de régularisation sur la base de l'article 9bis, la Cour dit ceci : « ce pouvoir discrétionnaire ne peut toutefois être interprété en ce sens que sans référence expresse au nécessaire respect des droits fondamentaux conventionnels, il autoriserait le ministre ou son délégué à violer les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Chaque demande doit être examinée de manière précise et individuelle, sur la base d'éléments concrets, et à la lumière de ces dispositions de la CEDH.

certificats médicaux, le voyage vers l'ambassade et les billets d'avion en font une procédure particulièrement coûteuse. De plus, les chances de réussite limitées sont susceptibles de décourager les demandeurs de réaliser cet investissement ;

- Le **trajet** pour se rendre à l'ambassade peut être long, **dangereux** et très coûteux : pour introduire le dossier, compléter le dossier, réaliser d'éventuels tests ADN, aller chercher le visa ;
- **Difficulté d'obtention de documents officiels** pour prouver les liens familiaux, les liens de dépendance et la situation précaire dans le pays d'origine ;
- **Procédure complexe** et manque d'informations claires, rédigées dans la langue du demandeur dans les ambassades.

Extrait du document Myriadoc 6 « Être étranger en Belgique en 2017 » :

Total des coûts possibles – Cas pratique		
Nous énumérons ci-dessous les coûts auxquels une famille est susceptible d'être confrontée. Il s'agit d'une femme qui a obtenu la protection subsidiaire en Belgique et souhaite faire venir ses 4 enfants majeurs (entre 18 et 23 ans). Ils doivent déjà engager toute une série de dépenses administratives pour demander un visa humanitaire dans leur pays d'origine : frais de traitement du visa, redevance fédérale, récolte et traduction de pièces officielles, tests ADN éventuels, etc. Une fois en Belgique, ils doivent également chaque fois payer la redevance locale lors de la délivrance et de la prorogation de leur permis de séjour temporaire.		
Droits de visa	180 euros	180 euros x 4= 720
Frais de service demande de visa	20 à 25 euros	20 euros x 4= 80
Redevance fédérale	350 euros/200 euros/60 euros	350 euros x 4= 1.400 euros
Traduction assermentée documents	30 à 60 euros par page	
Légalisation documents/apostille	20 euros par légalisation	
Test ADN (pour établir la filiation)	+/- 200 euros par échantillon sanguin x2 (parent et enfant)	
Délivrance carte de séjour	17,50 euros	17,50 euros x 5= 87,5 euros
Redevance communale	50 euros par permis délivré ou par prorogation, en fonction de la commune	50 euros membre de la famille = 250 euros
Total		Au moins 2.500 euro déjà

8. Conclusions et pistes pour l'avenir

La politique en matière de visas humanitaires est aujourd'hui passée au crible. Myria invite cependant le gouvernement et les parlementaires à ne pas remettre l'instrument lui-même en question. Personne ne conteste, dans le contexte (international) actuel, le **besoin de visas humanitaires** et de voies d'accès sûres et légales pour les personnes ayant besoin de protection. Dans le même temps, Myria réclame depuis longtemps une **politique claire** en matière de visas humanitaires. Elle a également suggéré aux pouvoirs publics **d'élaborer un cadre plus clair et plus objectif**. Nous reprenons donc ici les conclusions formulées en mai 2017, qui restent tout à fait pertinentes.

Conclusions de *Visas humanitaires : frontières et droits fondamentaux* (Myriadoc 4, mai 2017)²⁴

Myria demande **une plus grande clarté** concernant les chiffres et les catégories de personnes qui peuvent avoir recours au visa humanitaire: situations humanitaires ou médicales urgentes pour un court séjour, réfugiés réinstallés, opérations de sauvetage humanitaires, membres de la famille de personnes bénéficiant d'une protection internationale répartis selon la nature du lien familial, et éventuellement d'autres situations. L'absence de distinction entre les différentes catégories empêche une politique transparente, tant vis-à-vis du public et du parlement, que vis-à-vis des demandeurs qui ignorent pourquoi certains groupes ou certaines personnes obtiennent un visa tandis qu'il est refusé à d'autres qui se trouvent pourtant dans une situation similaire.

Myria demande en outre à ce **que l'octroi des visas humanitaires soit le plus objectif possible**. Bien que le caractère discrétionnaire soit entre autres fondé sur le constat précité, à savoir qu'il est impossible d'octroyer à toutes les personnes qui sont en danger dans le monde un permis de séjour en Belgique, cela n'empêche pas de clarifier un certain nombre de critères appliqués par l'Office des Etrangers lors de l'évaluation des dossiers, et ce tant dans l'intérêt de la politique belge que dans celui des demandeurs. Ils doivent en effet pouvoir anticiper l'attitude qui sera adoptée par les autorités. **Sans cette clarification, il subsistera toujours un sentiment d'arbitraire.**

L'octroi de visas humanitaires est un domaine dans lequel les pouvoirs publics jouissent d'une liberté de décision : il s'agit d'une compétence administrative discrétionnaire du membre du gouvernement ayant l'asile et la migration dans ses compétences. Il s'agit d'un instrument souple qui peut s'utiliser dans des situations très différentes. En marge de quelques cas spécifiques, la pratique permet de mettre au jour des grandes catégories dans lesquelles ce visa est octroyé. Myria les distingue dans cette note, mais estime cependant qu'il incombe au gouvernement de préciser davantage **les grandes lignes politiques et de conduite qui ont été et seront suivies**.

Une compétence discrétionnaire **n'est pas un laissez-passer pour agir de manière arbitraire ou aléatoire**. Les principes de bonne gouvernance doivent également s'appliquer dans le cadre d'une compétence discrétionnaire. Il ne s'agit pas seulement de respecter le principe de sécurité juridique selon lequel chacun doit savoir à quoi il doit s'attendre. Le principe de diligence et l'obligation de motivation en font également partie. Lorsqu'il s'agit de motiver les décisions, des problèmes se sont souvent produits dans le passé²⁵. Dans le cas des opérations de sauvetage, il n'existe vraisemblablement même pas de décisions négatives motivées.

²⁴ Myria, « visas humanitaires » *Myriadoc #4*, mai 2017. Disponible sur : https://www.myria.be/files/Myriadocs4_Visas_humanitaires.pdf. Voir également : Myria, *Visas humanitaires : Myria propose une approche chiffrée et demande davantage de transparence*, 22 novembre 2016.

²⁵ Voir également : Myria, *Visas humanitaires : Myria propose une approche chiffrée et demande davantage de transparence* 22 novembre 2016.

Extrait des conclusions de *Visas humanitaires : frontières et droits fondamentaux* (Myriadoc 4, mai 2017)

Myria plaide également pour une évaluation rigoureuse et une motivation des décisions afin d'éviter les procédures (d'appel) inutiles.

Un autre principe de bonne administration est le principe d'égalité : des cas similaires doivent être traités de manière similaire. Des différences de traitement peuvent se justifier, mais uniquement pour autant que la distinction repose sur une base objective. À cet égard, Myria renvoie dans ce document à des questions concernant une partie des opérations de sauvetage. Il semble qu'actuellement il existe des procédures différentes pour des situations similaires (la « voie de l'Office des Étrangers », complexe, ou la « voie du cabinet »). Les personnes figurant sur les listes des opérations de sauvetage ou ayant directement obtenu une autorisation par le biais du cabinet, ont bénéficié d'un autre traitement que les membres de la famille ayant introduit une demande de visa humanitaire par le biais de la procédure ordinaire.

Ci-dessous, Myria fournit un certain nombre de pistes pour la concrétisation d'un cadre (juridique) dans lequel les visas humanitaires peuvent être délivrés :

- **Rendre possible une meilleure analyse statistique des visas humanitaires**
 - Les données chiffres des différentes catégories de visas humanitaires long séjour (réinstallation, opérations de sauvetage, regroupement familial étendue, varia) dans la base de données visas devraient être rendues statistiquement exploitables.
 - L'enregistrement statistique devrait être étendu de sorte qu'une répartition soit possible selon les organisations partenaires éventuelles avec lesquelles les pouvoirs publics collabore (comme Sant'Egidio, entre autres).
 - L'ensemble de ces informations devrait être disponible pour Myria, dans le cadre de ses analyses.

- **Prévoir un débat parlementaire annuel concernant l'application des visas humanitaires**

Chaque année, le membre du gouvernement compétent établirait un rapport sur la politique menée et communiquerait des chiffres détaillés. Il pourrait également faire état des éventuelles organisations de soutien de cette politique, préciser le cadre dans lequel elles travaillent (contrat/protocole d'accord/convention/...), et informer sur la procédure de sélection concrète. Ces éléments apporteraient de la transparence à la politique menée, rendraient un débat (parlementaire) possible à propos des lignes politiques générales et permettraient à tout le moins, un contrôle a posteriori par le parlement du pouvoir exécutif.

Extrait des conclusions de *Visas humanitaires : frontières et droits fondamentaux* (Myriadoc 4, mai 2017)

En outre, la préférence assumée du gouvernement pour des opérations de sauvetage concernant certaines catégories de réfugiés, tels les chrétiens, pose à tout le moins question en termes d'équité dans un contexte où de nombreuses minorités philosophiques et politiques sont en danger de mort. S'il est sans doute inévitable que des choix doivent être faits, il semble à Myria que des préférences aussi capitales devraient faire l'objet d'un débat parlementaire préalable et d'un assentiment du parlement²⁶.

²⁶ La conclusion allait alors plus loin : « *Le secrétaire d'État renvoie à ce sujet à une résolution parlementaire datant de la précédente législature.* » Il convient ici de remarquer que depuis lors, et plus particulièrement en juillet 2017, une nouvelle résolution de ce type a été à nouveau approuvée. Le point 16 de cette résolution stipule ceci : « de continuer à donner la priorité à la réinstallation des minorités religieuses les plus vulnérables et directement menacées de poursuites et d'éradication et d'également collaborer avec leurs pays d'origine en vue d'une réinstallation durable. » Chambre des représentants, résolution relative à la protection des minorités religieuses et philosophiques en Afrique du Nord, au Proche-Orient et au Moyen-Orient, Doc 54 1975/008, 20 juillet 2017.

- **Opérations de sauvetage : encadrement d'initiatives ponctuelles (éventuellement par le biais de quotas, par le biais d'accords de coopération public-privé ou en collaboration avec le UNHCR)**
 - En outre de ses engagements dans le domaine de la réinstallation, la Belgique pourrait continuer à élaborer des initiatives encadrées pour créer ce type de canaux d'accès sûrs et légaux. Le besoin en canaux d'accès légaux pour les personnes ayant besoin de protection est grand. Pour le membre du gouvernement compétent, il est également utile de préserver la possibilité de réagir dans des situations d'urgence lorsque la voie bureaucratique n'offre pas la souplesse nécessaire.
 - Risques : moins l'encadrement de la procédure de sélection sera important, plus il y aura de risque d'arbitraire et d'octois en fonction de préférences personnelles.
 - Plusieurs pistes sont possibles et peuvent être étudiées : systèmes de quotas, collaborations public-privé (*private sponsorship programs*), à chaque fois en collaboration ou non avec le UNHCR. Les enseignements tirés des initiatives existantes doivent être pris en compte. On retrouve par exemple en Allemagne et au Canada des initiatives de *private sponsorship programs* d'envergure²⁷. Selon nous, les collaborations, procédures et critères devraient alors faire l'objet d'un encadrement strict. Les organisations avec lesquelles les pouvoirs publics collaborent dans ce cadre devraient disposer de l'expertise, de la crédibilité et de la fiabilité nécessaires. Et ce, tant pour les organisations qui coordonnent le processus en Belgique que celles qui coordonnent le processus à l'étranger. Cet élément est particulièrement important dans le processus de sélection.
- **Faciliter et objectiver la procédure ordinaire via l'Office des Étrangers : il est nécessaire d'avoir un cadre politique plus explicite et plus précis concernant les visas humanitaires traités par l'Office des Étrangers pour les membres de la famille de personnes séjournant en Belgique et ayant des besoins de protection.**
 - Plus haut dans cette note, nous avons énuméré les obstacles à la voie ordinaire de l'Office des Étrangers. Il convient en outre d'éviter un **traitement inégal** de membres de la famille de personnes séjournant en Belgique. Pistes pour faciliter la procédure de l'Office des Étrangers :

Extrait des conclusions de *Visas humanitaires : frontières et droits fondamentaux* (Myriadoc 4, mai 2017)

Il n'a jamais été question d'obliger la Belgique à recueillir toutes les personnes qui se sentent en danger dans le monde. Ce que demande Myria c'est de faire preuve **d'une plus grande souplesse** lors de l'octroi d'un visa humanitaire à la lumière de l'actuelle crise humanitaire, en particulier lors de l'examen des demandes introduites **par des membres de la famille - au sens large - de Belges ou de personnes séjournant légalement sur le territoire belge (et qui ne répondent pas aux conditions d'un regroupement familial)** ou encore par des personnes vulnérables. Le visa humanitaire permet en effet à ces personnes d'avoir une possibilité limitée d'arriver en Belgique légalement et de couper l'herbe sous le pied des passeurs.

Myria recommande **une simplification de l'accès à la procédure d'octroi des visas humanitaires**, notamment :

- en permettant plus souvent que la demande soit introduite par un tiers ou par voie postale auprès de l'ambassade et en prévoyant la possibilité d'introduire la demande par un membre de la famille en Belgique ;

²⁷ Pour examen, voir notamment : European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, Final report, 2018.

- en dispensant les personnes particulièrement vulnérables du paiement des droits de visa et de la redevance administrative ou du moins en réduisant les coûts pour ces personnes ;
- en fixant un **délai légal maximum pour le traitement des** demandes (de long séjour) ;
- en faisant preuve d'une plus grande souplesse lors de l'examen et de l'acceptation des documents produits pour attester le lien de parenté, le lien de dépendance avec les membres de la famille en Belgique et la situation précaire et isolée dans le pays d'origine ;
- en disposant dans les ambassades des directives pratiques et claires concernant la procédure d'octroi des visas humanitaires, directives qui seront régulièrement mises à jour en fonction des changements, et seront à la disposition non seulement du personnel de l'ambassade, mais aussi des personnes qui s'y présentent, et ce dans leur langue.

- Un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas empêcher le gouvernement de clarifier la politique suivie. Cette clarté peut prendre différentes formes :
 - Contrôle parlementaire et débat annuel dans lequel les lignes politiques sont abordées et rendues publiques.
 - Un organe consultatif chargé de définir les lignes politiques et/ou de fournir des conseils dans le cadre de (certains) dossiers individuels.
 - Les lignes politiques rendues publiques peuvent être source de clarté et servir de fil conducteur pour l'administration (sans créer un droit subjectif) afin de traiter de façon équivalente des situations similaires. De telles lignes politiques ne sont ni réglementaires ni contraignantes. L'administration ne peut cependant pas les ignorer. Les pouvoirs publics continuent d'évaluer au cas par cas, mais lorsqu'ils s'écartent des lignes politiques, ils doivent pouvoir motiver ces écarts. Dans le cadre d'une compétence discrétionnaire, il est impossible de donner une énumération exhaustive des balises. Les pouvoirs publics doivent conserver la liberté politique d'apporter une réponse à des situations spécifiques qui ne sont pas prévues par les lignes politiques proposées.
 - Parmi les balises pouvant jouer un rôle, citons notamment la vulnérabilité de la personne concernée, des liens familiaux étroits ainsi que les ressources financières en Belgique, comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans la pratique. Lors de l'évaluation des critères, le seuil ne peut toutefois pas être déraisonnablement élevé. Ces critères doivent également fonctionner comme des vases communicants: un facteur tel que les ressources financières suffisantes ne devrait pas en soi constituer un motif de refus. Si la situation est très précaire ou que les liens familiaux sont très étroits, les ressources financières ne devraient pas jouer un rôle décisif. À l'inverse, la présence de ressources financières suffisantes pourrait inciter les pouvoirs publics à tout de même approuver un dossier dont la précarité est moins marquée. Enfin, la charge de la preuve qui incombe au demandeur pour répondre aux critères devrait être facilitée. Ici également, le demandeur ne peut se retrouver face une difficulté déraisonnable pour démontrer sa situation. Des facilités peuvent être accordées au niveau de la charge de la preuve, grâce à la mise en place de collaborations avec des organisations locales ou internationales ou des ambassades locales.

Annexe : Demande de visa humanitaire : une procédure complexe et coûteuse

Extrait de : Les visas humanitaires : frontières et droits fondamentaux (Myriadoc 4, mai 2017)



Les personnes qui souhaitent se rendre en Belgique avec un visa humanitaire sont souvent confrontées, et ce **dès l'introduction de la demande, à toute une série d'obstacles**. Des obstacles qui, dans la pratique, compliquent fortement, voire rendent impossible, l'introduction de la demande. Nous nous sommes penchés ici sur les problèmes rencontrés lors de l'introduction d'une demande de visa humanitaire long séjour. Certains de ces obstacles sont les mêmes que ceux rencontrés lors de l'introduction d'une demande de visa humanitaire court séjour.

La demande de visa humanitaire doit être introduite auprès du poste diplomatique belge compétent³⁹. Cependant, il n'existe pas d'ambassade belge dans tous les pays, sans oublier que lors d'une crise humanitaire, les ambassades sont souvent contraintes de fermer leurs portes et les demandeurs doivent alors s'adresser à d'autres ambassades.

Le **trajet** pour se rendre à l'ambassade peut être long, dangereux et très coûteux. Il importe également de bien le préparer. Souvent, les membres de la famille restés dans le pays d'origine et les autres personnes dans une zone de conflit ne peuvent pas compter sur l'aide du membre de la famille en Europe ou des autres membres de la famille pour les accompagner à l'ambassade et se retrouvent dès lors dans une situation d'extrême précarité durant ce trajet. Dans certains pays, les femmes ne sont pas autorisées à voyager seules. Dans les zones de conflit en particulier, ce parcours peut s'avérer être une expérience traumatisante. Il existe plusieurs cas connus de personnes tuées par des soldats ou milices en chemin alors qu'elles se rendaient à l'ambassade.

Lors du passage des frontières, les personnes sont souvent confrontées à la corruption, ou, se retrouvent face à une politique de fermeture des frontières mise en place par certains pays voisins, avec pour conséquence qu'il leur est dans certains cas impossible de se rendre à l'ambassade. Ce phénomène est plus souvent observé dans les situations de conflit. Ainsi, les Syriens rencontrent depuis quelques années d'énormes difficultés pour se rendre dans les pays voisins. Pour certains réfugiés, la situation est encore plus complexe puisqu'il leur est difficile de sortir de leur propre pays. C'est notamment le cas des personnes vivant en Érythrée. Les arrestations aux frontières sont courantes.

Il est en outre fréquent que les demandeurs ne soient pas en mesure de rester sur place pendant toute la durée du traitement de leur demande de visa et sont donc contraints de retourner dans leur pays d'origine. En règle générale, le demandeur est supposé se présenter personnellement à l'ambassade durant toutes les phases de la demande. Autrement dit, au moment de l'introduction de la demande, pour d'éventuels entretiens, pour un éventuel test ADN, pour la notification de la décision et pour le retrait du visa. Exceptionnellement, l'ambassade dispense le demandeur de comparaître personnellement, s'il en a fait la demande. Mais toutes les ambassades ne sont pas aussi accommodantes. Lorsqu'une ambassade est contrainte de fermer en raison d'un conflit dans la région, les autres ambassades se retrouvent soudainement submergées de demandes à traiter, de sorte que les interventions sont moins souples alors que justement c'est d'une plus grande flexibilité dont on a besoin dans ce genre de situations précaires.

Tout comme pour le visa regroupement familial, il est possible d'introduire une demande de visa humanitaire long séjour, pour rejoindre un membre de la famille ayant un statut de bénéficiaire d'une protection internationale, auprès d'un poste diplomatique belge dans un pays voisin ou dans un autre pays si la personne rencontre des difficultés pour se rendre au poste compétent. Elle devra dans ce cas expliquer pourquoi elle n'a pu se rendre au poste compétent. L'introduction de la demande par voie postale (par exemple par une société

de courrier express) auprès de l'ambassade ou directement à l'Office des Étrangers n'est autorisée que dans de très rares cas, même lorsque des circonstances exceptionnelles sont invoquées.

Les demandeurs ne bénéficient pas toujours d'un encadrement sur place pour pouvoir comprendre et suivre cette **procédure complexe**. En général, les demandeurs ne connaissent qu'une seule langue et sont parfois illettrés. Souvent, il n'y a dans le pays d'origine ou le pays de transit aucune organisation sociale pour assister les demandeurs dans leurs démarches. Les possibilités de communication avec les éventuels membres de la famille en Belgique sont également souvent limitées. À cela s'ajoute que les ambassades n'informent pas toujours suffisamment les intéressés sur la procédure et leurs droits, et leur communiquent même dans certains cas des informations erronées.

Étant donné que les demandeurs sont souvent eux-mêmes des réfugiés ou membres de la famille de réfugiés, il leur est parfois plus difficile, voire impossible, de rassembler les **documents officiels requis**, avec comme conséquence le refus du dossier par l'ambassade. Obtenir les documents requis auprès des instances du pays d'origine s'avère parfois une tâche très délicate et dangereuse, voire impossible⁴⁰. Nous songeons notamment aux passeports, certificats de naissance ou de mariage.

Les actes authentiques étrangers ainsi que les décisions judiciaires doivent également être légalisés. Contacter les instances compétentes comporte parfois de gros risques. Même si la législation belge prévoit la faculté de démontrer le lien familial par d'autres moyens⁴¹, le test ADN est généralement l'unique option présentée par les autorités belges lorsqu'aucun document officiel n'a pu être produit. Si ces tests permettent de débloquer la situation, il n'en reste pas moins que la procédure est coûteuse et renvoie à une notion purement biologique de la famille.

Lors d'une demande de visa humanitaire long séjour, il est aussi important de rassembler les documents qui permettent de démontrer la situation humanitaire, précaire et isolée ainsi que les liens de dépendance avec la famille en Belgique. Bien entendu, les informations générales sur le pays et la dépendance financière avec le membre de la famille en Belgique peuvent être rassemblées en Belgique, mais les certificats de décès des membres de la famille, les preuves d'un lien de dépendance affective avec la personne en Belgique ainsi que les preuves que le membre de la famille dans le pays d'origine ou dans le pays de transit « sûr » n'a pas accès à un droit de séjour, au travail, à un logement décent ou aux soins, sont quant à elles plus difficiles à rassembler.

Il y a également le **coût élevé** de l'introduction d'une demande de visa humanitaire long séjour, sans compter l'issue très incertaine de la procédure. Le coût du traitement de la demande de visa humanitaire long séjour par l'ambassade ("visum handling fee") s'élève à 180 euros pour tous les demandeurs, y compris les demandeurs mineurs. À cela s'ajoutent des frais administratifs d'un montant de 350 euros par personne (à l'exception des demandeurs mineurs) pour le traitement de la demande par l'Office des Étrangers. Il n'existe aucune dérogation possible, pas même pour les personnes vulnérables, en ce compris les personnes victimes d'un conflit armé. Le demandeur doit également joindre à sa demande un certificat médical standard dûment complété, et l'on sait que les honoraires de médecin peuvent parfois être très élevés. Le voyage pour se rendre à l'ambassade et le séjour sur place sont également coûteux, sans oublier la corruption au franchissement des frontières. Il faut encore ajouter à tout cela les frais pour l'obtention des documents, la légalisation et la traduction. Dans certains cas il faut encore ajouter des frais de test ADN s'élevant à 200 euros par personne et le prix des billets d'avion. Tous ces frais atteignent parfois des proportions démesurées que les demandeurs ne sont pas en mesure d'assumer et constituent par conséquent un obstacle supplémentaire dans leur démarche. La possibilité d'obtenir en Belgique un prêt à cet effet est extrêmement faible.

Les différents obstacles auxquels se heurtent les demandeurs d'un visa humanitaire peuvent donc compromettre l'accès à la procédure.

Les difficultés que les Syriens rencontrent pour introduire une demande de visa humanitaire

À l'heure actuelle, des régions entières de la Syrie sont sous le contrôle de différentes factions belligérantes, et des postes de contrôle ont été mis en place sur tout le territoire. Ce qui implique que les Syriens rencontrent d'énormes difficultés à se déplacer dans leur propre pays, non seulement en raison de l'insécurité générale et des bombardements, mais aussi du fait qu'en fonction de leur origine ou de leur appartenance à une certaine religion, ethnie ou groupe, ils ne peuvent tout simplement pas traverser certains territoires. Certains sont alors contraints de déjà faire appel à des réseaux de passeurs en Syrie même, ou du moins de faire un long voyage pour éviter certains territoires. Se rendre à l'ambassade peut dans certains cas prendre plusieurs jours, alors qu'en temps normal cela prendrait quelques heures voire une journée tout au plus.

La plupart des pays voisins de la Syrie appliquent une politique de frontières fermées et depuis 2015, le Liban exige systématiquement un visa d'entrée. Dans la pratique, plus aucun (visa en vue d'un) long séjour dans un pays voisin n'est octroyé aux Syriens. S'ils veulent se rendre dans un pays voisin dans le seul but d'y introduire une demande de visa, certains pays voisins leur octroient un permis, s'ils sont en mesure de démontrer qu'ils ont un rendez-vous à l'ambassade belge dans le cadre d'une procédure de regroupement familial. Quoi qu'il en soit, ils devront toujours être en possession d'un passeport et d'un document d'identité valable. Le Liban ne leur accorde un droit d'accès que de 48 heures seulement⁴². Une fois ce délai dépassé, il n'est plus possible d'obtenir une autorisation pour le Liban.

Vers le milieu de l'année 2016, la Turquie a abandonné sa politique de « frontières ouvertes » suite à l'accord signé avec l'UE et suite aux pressions de l'Europe pour limiter l'afflux de réfugiés depuis la Turquie. La Turquie a durci sa politique de visa⁴³ et dans la pratique des critères très sévères sont appliqués pour pouvoir entrer en Turquie. La preuve d'un rendez-vous avec l'ambassade de Belgique ne suffit plus, de sorte qu'ils sont nombreux à ne plus pouvoir entrer en Turquie. Récemment encore, lorsque le demandeur syrien ne pouvait pas passer la frontière, l'ambassade en Turquie acceptait assez facilement que la demande soit introduite par une connaissance ou un membre de la famille muni d'une procuration. Mais à présent, l'ambassade en Turquie applique des règles plus strictes. Myria a notamment été informé d'un cas où un enfant syrien en très bas âge a dû se présenter personnellement à l'ambassade à Ankara. Aucune dérogation n'a pu être octroyée. L'ambassade au Liban, de son côté, accepte que les demandes soient introduites par procuration dans certains cas exceptionnels uniquement.

Les délais d'attente pour obtenir un rendez-vous auprès d'une ambassade dans un pays voisin de la Syrie peuvent à certains moments être très longs. En 2016, par exemple, ce délai d'attente était généralement de deux mois. Au cours des premiers mois de l'année 2017, on a observé un raccourcissement des délais d'attente qui n'étaient plus que de quelques semaines. Le demandeur doit également prévoir à temps un rendez-vous chez un médecin agréé afin d'obtenir un certificat médical standard. C'est important notamment au Liban, où le demandeur ne dispose que de 48 heures pour introduire sa demande et rentrer en Syrie. Dans les pays voisins de la Syrie, les coûts du certificat médical varient de 150 à 300 dollars. Une fois à l'ambassade, le demandeur dispose de très peu de temps, et au Liban lorsqu'un ou plusieurs documents sont manquants, le demandeur est souvent obligé de prendre un nouveau rendez-vous auprès de l'ambassade.

La procédure de légalisation des documents syriens se révèle être extrêmement complexe, voire impossible. Cette procédure comprend quatre étapes successives : la première consiste à faire légaliser les documents par le ministère des Affaires étrangères en Syrie, ensuite par l'ambassade syrienne à Beyrouth, ensuite par le ministère des Affaires étrangères du Liban à Beyrouth et enfin par l'ambassade de Belgique à Beyrouth⁴⁴. Une fois légalisés, les documents doivent être traduits dans l'une des langues du pays par un traducteur assermenté. La légalisation au Liban est requise même lorsque la demande peut être introduite auprès d'une autre ambassade, par exemple en Turquie ou en Jordanie, car cette ambassade est la seule compétente en la matière. Dans la pratique, passer toutes ces étapes s'avère souvent impossible. L'Office des Étrangers accepte généralement les documents non légalisés lorsque les motifs qui ont empêché la légalisation sont suffisamment démontrés. Mais une fois en Belgique, les communes refusent la plupart du temps les documents non légalisés pour l'inscription dans le registre national (voir point 5).