



Les Visas Humanitaires

Frontières et droits fondamentaux



MyriaDocs #4

Mai 2017

Table des matières

Introduction.....	1
1. Que dit la loi sur le visa humanitaire ?.....	3
2. Dans la pratique : qui peut obtenir un visa humanitaire ?.....	3
2.1. Le visa humanitaire de court séjour, pour qui ? S'agit-il également d'un canal de migration légal pour les personnes en fuite ?	4
2.1.1. Situations préoccupantes de natures diverses.....	4
2.1.2. Le visa d'asile uniquement pour les réfugiés sur invitation	4
2.2. Le visa humanitaire comme forme élargie de regroupement familial ?.	
3. Demande de visa humanitaire : une procédure complexe et coûteuse	12
4. Les visas humanitaires en chiffres.....	16
4.1. Le nombre de demandes de visas humanitaires a quadruplé au cours des deux dernières années.....	18
5. Problèmes auxquels les personnes bénéficiaires d'un visa humanitaire sont confrontées à leur arrivée en Belgique.....	27
5.1. Garanties procédurales	27
5.2. Problèmes rencontrés à l'arrivée en Belgique	28
6. Conclusions et recommandations.....	28

Introduction

LE VISA HUMANITAIRE, SYMBOLE D'UN COMBAT SÉCULAIRE

Depuis le 19^{ème} siècle, deux grandes inventions modernes s'affrontent. La première, ce sont les États-nations émergés et consolidés peu à peu depuis 200 ans, et qui se définissent par l'adjonction d'un territoire, d'un gouvernement et d'une population. L'existence de frontières est la conséquence inévitable de ces États se définissant comme souverains : la première prérogative d'un État-nation est de décider qui entre et qui n'entre pas sur son territoire.

La deuxième invention moderne, ce sont les droits humains. Apparus au siècle des Lumières, affirmés dans une importante série de déclarations et de constitutions libérales, ils ont toujours fait l'objet de combats politiques et sociaux. Il est important de le rappeler aujourd'hui : jamais les autorités ne les ont reconnus et protégés spontanément. Toujours, ces droits furent le fruit d'une âpre lutte. Toujours, ils furent arrachés à un contexte qui leur préférait d'autres priorités : la sécurité, la nation, la frontière et les privilèges d'antan s'agissant des droits politiques, ou la rentabilité s'agissant des conditions de travail et des droits sociaux.

Cette lutte entre ces deux inventions modernes perdure jusqu'à aujourd'hui. La migration en est devenue la ligne de front majeure, grâce à la mondialisation, la démocratisation des moyens de transport, l'explosion démographique, la multiplication des foyers de tensions internationales et la persistance des inégalités entre Nord et Sud. Depuis des années, le droit des étrangers se construit laborieusement dans une tension entre défenseurs des prérogatives de l'État souverain et défenseurs des droits fondamentaux.

Ces derniers mois, il a beaucoup été question des visas humanitaires dans les médias, à la suite de ce que l'on a nommé « l'affaire des visas humanitaires ». Par ailleurs, les visas humanitaires sont aujourd'hui plus que jamais évoqués comme des voies de migration légales plus sécurisées vers la Belgique et l'Europe.

L'affaire dite des visas humanitaires n'est ni le premier ni le dernier avatar de cette bataille, mais elle en constitue sans nul doute un épisode emblématique. Car la question centrale de ce dossier est celle-ci : un État membre de l'Union européenne, statut qui contraint à protéger toute personne contre la torture et les traitements inhumains et dégradants en vertu de la Charte des droits fondamentaux, peut-il se voir contraindre de délivrer un visa humanitaire à une famille invoquant avec raisons crédibles le risque d'être exposée à un danger grave et immédiat ? Ou cela relève-t-il de sa seule appréciation d'État souverain ? En d'autres termes, les droits humains peuvent-ils, dans cette situation, prévaloir sur la souveraineté des États ?

Bien entendu, et il faut l'en féliciter, le gouvernement belge délivre depuis deux ans, en dehors de cette affaire, un nombre très important de visas humanitaires (1.182 en 2016), essentiellement à des Syriens souhaitant échapper à l'enfer qu'est devenu ce pays. Mais il le fait selon ses priorités et ses choix, décidant seul des critères prépondérants. Si protéger une minorité chrétienne en danger et pouvant être accueillie dans une congrégation religieuse en Belgique est très louable, cela n'empêche pas d'aider aussi d'autres familles de minorités religieuses, politiques ou philosophiques prisonnières de ce bourbier qu'est devenue la Syrie. Des choix aussi lourds, qui conduisent à devoir faire prévaloir certaines catégories d'êtres humains sur d'autres, sont malheureusement peut-être inévitables ; mais

ne devraient-ils pas, à tout le moins, être le fruit d'une politique concertée avec le parlement ?

Car tel est bien tout l'enjeu. Comment justifier que des centaines de Syriens chrétiens d'Alep se soient vus délivrer des visas contrairement à leurs compatriotes se trouvant dans des conditions sensiblement comparables ? Le point névralgique du dossier ne réside pas dans le nombre de visas humanitaires délivrés, mais dans le fait que le gouvernement, par la voix de son Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, fasse une question de principe du fait que, quelles que soient les circonstances, c'est à lui et à lui seul de décider qui entre et qui n'entre pas sur le territoire. Or il est parfaitement concevable de conserver ce pouvoir discrétionnaire tout en assurant davantage de transparence et de justice sur les critères utilisés. Dans ce Myriadoc, nous faisons le point sur l'ensemble de la questions des visas humanitaires et formulons une série de recommandations, essentiellement en matière de facilitation de l'accès à ces visas, d'objectivation des critères de délivrance, de motivation des décisions et de transparence sur les chiffres.

Ces deux dernières années, les chiffres ont d'ailleurs fortement augmenté, avec près de 1.200 visas humanitaires délivrés au cours de l'année 2016. D'un autre côté, on sait fort peu de choses concernant ces visas et les informations ne sont fournies qu'au compte-gouttes. Qui sont les personnes qui obtiennent ces visas, pour quels motifs et sur quelles bases leur sont-ils délivrés ? Les sources écrites sur le sujet sont plutôt rares. Myria s'est penché sur la documentation disponible et les questions parlementaires, il a analysé la base de données des visas du SPF Affaires étrangères, il a réalisé plusieurs interviews, notamment de personnes qui ont encadré des demandeurs de visas humanitaires¹. Myria remercie l'ensemble des personnes interrogées et partenaires qui nous ont aidés à rassembler les informations nécessaires à la réalisation de ce Myriadoc.

On le voit, il ne s'agit pas simplement d'un problème juridique. Il est aussi de nature philosophique et concerne les valeurs que nous choisissons de défendre. La nature même des droits fondamentaux devrait être de ne pas connaître de limite territoriale, en particulier dans un contexte de politique européenne d'asile et de migration qui ont des effets de plus en plus extraterritoriaux. La nature même des droits fondamentaux est de ne pouvoir être limités que par d'autres droits. Leur opposer la souveraineté des États et le droit de dire simplement « non » sans devoir se justifier en face d'impératifs de vie ou de mort met les droits fondamentaux sous pression.

François De Smet
Directeur

¹ Entre autres Caritas, le CBAR, le HCR, le SPF Affaires étrangères.

1. Que dit la loi sur le visa humanitaire ?

À aucun moment, le droit belge ne mentionne explicitement la possibilité d'obtenir un visa pour raisons humanitaires. Il est néanmoins possible d'introduire une demande de visa court ou long séjour pour raisons humanitaires vers la Belgique. Sur quelle base légale une telle demande peut-elle être introduite ?

LONG SÉJOUR = Lorsque le visa délivré pour raisons humanitaires permet de séjourner plus de trois mois en Belgique (visa D)

Même si cela n'est pas écrit noir sur blanc dans la loi, le secrétaire d'État peut, en vertu de ses pouvoirs et **des articles 9 et 13 de la loi belge sur les étrangers**, délivrer un visa de plus de trois mois. Il s'agit ici d'une compétence discrétionnaire, autrement dit le secrétaire d'État et l'Office des Étrangers jouissent d'une large marge d'appréciation pour décider de l'octroi ou non du visa.

COURT SÉJOUR = Lorsque le visa délivré pour raisons humanitaires permet de séjourner 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 de court séjour pour raisons humanitaires. Les États membres peuvent donc sur cette base déroger 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/EC)** et l'article 5 alinéa 4, c du Code frontières Schengen (562/2006/EC). Ces règlements sont directement applicables en droit belge. L'application de l'exception humanitaire ne nécessite ni transposition, ni modification législative.

2. Dans la pratique : qui peut obtenir un visa humanitaire ?

Concrètement, comment cela se passe-t-il ? Le visa humanitaire peut-il servir de canal de migration légal pour les personnes en fuite et les membres de leur famille ? En principe, tout le monde peut introduire une demande de visa humanitaire. Mais dans les faits, rien n'est moins évident, la procédure est souvent coûteuse et fastidieuse (voir point 3.). Le résultat est également extrêmement aléatoire. En effet, il n'existe aucun critère d'admissibilité pour l'octroi de ce visa. Il s'agit d'une compétence laissée à la discrétion du secrétaire d'État et de l'Office des Étrangers. En d'autres termes, il s'agit d'une faveur et non d'un droit.

Si les chiffres sont éloquentes à bien des égards (voir point 4), ils ne donnent aucune information sur les raisons qui ont motivé l'octroi ou le refus d'un visa. En raison du caractère discrétionnaire de cette compétence, il est impossible de savoir exactement quelles sont les situations qui ont abouti à l'octroi d'un visa humanitaire. Il a toutefois été possible – sur base des faits et informations récoltées – de dresser un tableau des catégories de situations débouchant régulièrement sur l'octroi de ce visa.

D'une manière générale, les visas humanitaires de court séjour concernent majoritairement des réfugiés réinstallés et des réfugiés sur invitation, outre toutes sortes de situations humanitaires et médicales urgentes. Les visas humanitaires de long séjour sont, d'après les données à notre disposition, généralement délivrés dans le cadre d'une forme élargie de

regroupement familial (avec des règles et conditions différentes). Ci-dessous quelques explications plus détaillées.

2.1. Le visa humanitaire de court séjour, pour qui ? S'agit-il également d'un canal de migration légal pour les personnes en fuite ?

D'après les données dont dispose Myria, les visas humanitaires de court séjour étaient – récemment encore (voir infra) – délivrés dans trois types de situations :

- Situations préoccupantes de natures diverses ;
- Réfugiés « sur invitation » :
 - Personnes sélectionnées dans le cadre d'une réinstallation ou
 - lors d'opérations de sauvetage exceptionnelles.

2.1.1. Situations préoccupantes de natures diverses

Les visas humanitaires de court séjour sont délivrés dans diverses circonstances pour raisons médicales ou humanitaires préoccupantes à des personnes qui, au sens strict, ne répondent pas aux conditions d'obtention d'un visa Schengen. Exemples : une visite urgente à un membre de la famille gravement malade en Belgique, un enterrement, une intervention médicale telle que greffe ou chirurgie cardiaque urgente.

2.1.2. Le visa d'asile uniquement pour les réfugiés sur invitation

Le visa humanitaire est-il également un visa d'asile ? La réponse à cette question est « oui », mais dans un cadre très restreint. Dans la pratique, un visa humanitaire ne peut – pour autant que nous sachions – être délivré dans le but d'introduire une demande d'asile en Belgique, excepté pour les « réfugiés sur invitation », à savoir des personnes sélectionnées dans le cadre d'une réinstallation ou lors d'opérations exceptionnelles (voir infra). Or, il est un fait qu'une partie des personnes qui arrivent en Belgique avec un visa humanitaire introduisent par la suite une demande d'asile.

Ces « réfugiés sur invitation » recevaient jusqu'à présent un visa de court séjour (visa C) pour raisons humanitaires, leur permettant, une fois arrivés en Belgique, d'introduire une demande d'asile officielle. Cette procédure de demande d'asile via un visa C ne cadre pas avec l'arrêt récent rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne (voir Encadré 1). La Belgique a depuis peu adapté cette procédure. Depuis mars 2017, ces personnes devraient obtenir un visa humanitaire D.

Intéressons-nous brièvement à ces deux groupes d'un peu plus près. On connaît déjà pas mal de choses au sujet de la réinstallation, mais beaucoup moins au sujet des opérations de sauvetage.

RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS

Les réfugiés réinstallés sont sélectionnés dans un pays tiers et sont soumis au même examen que les demandeurs d'asile en Belgique. Le principe d'unité familiale étant respecté, les membres du noyau familial peuvent en principe être réinstallés ensemble. Pendant les missions de sélection, aucun statut de protection n'est conféré – cela n'est possible que sur le territoire belge. Un visa C est délivré pour le voyage (jusqu'en mars 2017, date de l'arrêt de la Cour de Justice). La procédure d'asile après l'arrivée en Belgique est une formalité et un statut est octroyé assez rapidement. Le nombre de personnes arrivées en Belgique via un programme de réinstallation s'élevait à 25 en 2011, zéro en 2012, 100 en 2013, 34 en 2014,

276 en 2015 et 452 en 2016². En 2015, il s'agissait de 188 Syriens et 88 Congolais et en 2016, de 448 Syriens et 4 Congolais³.

OPÉRATIONS DE SAUVETAGE EXCEPTIONNELLES

En ce qui concerne ces opérations exceptionnelles, on a connaissance de deux opérations menées en 2015 pour le sauvetage de Syriens chrétiens dont 244 à Alep durant la première moitié de l'année 2015, et d'un groupe de 37 Syriens du Nord de la Syrie fin décembre 2015⁴.

Concernant le second groupe, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré : « Il s'agit de chrétiens qui en raison de leurs convictions religieuses se trouvaient dans une situation d'extrême précarité. La demande d'obtention d'un visa pour ces personnes a été introduite par l'église syrienne orthodoxe qui s'est également chargée de la sélection des personnes, la vulnérabilité de ces personnes étant le critère déterminant. Le rôle des autorités belges s'est limité à un contrôle de sécurité préalable et ensuite l'octroi des visas à l'ambassade au Liban. Cette opération a été menée en étroite collaboration avec le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders ».

Il a également déclaré que les personnes qui avaient fait l'objet d'une opération de sauvetage ont, une fois arrivées en Belgique, suivi un parcours identique à celui des autres demandeurs d'asile. Vers le milieu du mois de mai 2016, la plupart des 244 chrétiens d'Alep avaient obtenu une réponse positive⁵.

Lorsqu'on l'interroge sur les critères qui ont motivé la sélection de ces chrétiens par rapport à d'autres, le secrétaire d'État renvoie à une résolution⁶ de la Chambre, adoptée en avril 2014 sous la précédente législature, en matière de protection de la communauté chrétienne et des autres minorités religieuses et philosophiques⁷.

Les chiffres (voir infra) et les déclarations d'intention du secrétaire d'État **laissent présumer qu'en 2016**, tout comme en 2015, **d'autres opérations de sauvetage** ont été organisées par l'État belge. Concernant le sauvetage de Syriens chrétiens, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré en réponse à une question parlementaire : « ... Nous ne sommes d'ailleurs pas le seul pays d'Europe occidentale à mettre sur pied ce genre d'opérations. Vous soulignez le caractère secret de cette opération. Et bien, c'est tout simplement une nécessité. Les visas humanitaires octroyés ne le sont pas toujours sur base de l'article 9 de la loi. Parfois nous octroyons simplement des visas de transit et les intéressés suivent dans ce cas la procédure d'asile ordinaire ». On peut également lire dans le rapport, la réplique suivante : « Avez-vous bien dit que seront également organisées d'autres opérations de

² EMN Belgium, *Resettlement and humanitarian admission in Belgium*, décembre 2016, p.68.

³ Ces chiffres sont notamment disponibles sur le site : www.hervestiging.be/nieuws/meer-hervestigde-vluchtelingen-2016-0.

⁴ Source des chiffres, voir plusieurs questions et réponses parlementaires, y compris: Chambre des Représentants, question et réponse écrite n° 0480, Bulletin B073, Date de publication 17/05/2016. Disponible sur :

www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrv&language=nl&cfm=qrvaxml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml

⁵ Ibid.

⁶ Chambre des Représentants, *Résolution concernant la protection de la communauté chrétienne et des autres minorités religieuses et philosophiques en Afrique du Nord, au Proche-Orient et au Moyen-Orient*, DOC 53 3487/005, 23 avril 2014. Cette proposition de résolution a été une nouvelle fois déposée sous cette législature (DOC 54 1975).

⁷ Entre autres : Theo Francken, Savon d'Alep, 5 juin 2016, <https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo/>.

sauvetage comme celles menées en 2015 ? », suivie du terme : « (*Acquiescement*) ». Sur son blog, le secrétaire d'État Theo Francken écrivait le 5 juin 2016 : « Je compte poursuivre imperturbablement dans cette voie et je continuerai de m'investir pour les minorités chrétiennes et religieuses dans le monde arabe. »⁸ Le 16 avril, 2017, le ministre a déclaré de nouveau sur son blog : « L'opération d'Alep au printemps 2015 était le début, pas la fin »⁹. Le même jour, il a par ailleurs déclaré dans la presse qu'en deux ans, plus de 600 visas humanitaires avaient été accordés à des chrétiens de Syrie¹⁰. Nous y reviendrons dans les chiffres.

Encadré 1. Demander un visa de court séjour pour ensuite demander l'asile ?

La procédure de visa humanitaire pour un long séjour à partir d'un poste diplomatique belge n'est pas du tout encadrée par la réglementation¹¹. Il n'existe pas de conditions ni de motifs de refus prévus par un texte. De plus, aucun délai maximal de traitement n'est prévu, ce qui peut prolonger indéfiniment l'attente des demandeurs. Par contre, le Code européen des visas prévoit des règles précises et oblige les États à prendre une décision dans un délai de maximum 15 jours (qui peut être exceptionnellement prolongé jusqu'à 60 jours)¹². Ce Code ne s'applique qu'aux visas de court séjour (de moins de 90 jours) et oblige en principe les États à refuser le visa à l'étranger s'il existe « des doutes raisonnables (...) sur sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé »¹³. Toutefois, ce même Code permet aux États de délivrer un visa à territorialité limitée à des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée « lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales »¹⁴. Deux demandes de visa humanitaire ont été introduites sur base de cette disposition par des Syriens de la région d'Alep qui déclaraient ouvertement vouloir introduire une demande d'asile en Belgique. Ces demandes ont donné lieu à des procédures judiciaires fortement médiatisées.

La première a été introduite en août 2016 par une famille ayant noué des contacts avec une famille belge prête à les accueillir à leur domicile. Cette famille expliquait qu'elle s'était réfugiée dans la maison de leur oncle qui avait fui la Syrie, suite à la destruction totale de leur logement par les bombardements à Alep. Après un refus de visa par l'OE trois semaines après la demande, un recours en suspension d'extrême urgence a été introduit par leur avocat au CCE. Après une première suspension de ces décisions, l'OE a repris une nouvelle décision de refus qui a été à nouveau suspendue en urgence par le CCE¹⁵. Suite à une troisième décision de refus au contenu quasiment identique à la première, le CCE a décidé

⁸ Theo Francken, Savon d'Alep, 5 juin 2016, <https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo/>.

⁹ Theo Francken, 600 Syrische Christenen gered, 16 avril 2017, <https://theotuurt.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered/>.

¹⁰ De Zondag, België redt 600 Syrische christenen, 16 avril 2017. Beschikbaar op: www.knack.be/nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

¹¹ L'article 9 de la loi sur les étrangers se limite à dire que « Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà (de 3 mois) (...) l'étranger (...) doit y être autorisé par le Ministre ou son délégué » et qu'en principe « cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger ».

¹² Règlement n° 810/2009 du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (ci-après « Code des visas »).

¹³ Art. 32 du Code des visas.

¹⁴ Art. 25 §1^{er} du Code des visas.

¹⁵ CCE, 7 et 14 octobre 2016, n° 175 973 et 176 363.

de suspendre à nouveau cette décision et d'ordonner, à titre de mesure provisoire, la délivrance d'un visa dans un délai de 48 heures¹⁶.

L'État belge a introduit un recours en cassation au Conseil d'État contre les trois arrêts du CCE qui ont suspendu les refus de visas. Suite au refus de l'OE de délivrer le visa, une procédure a été introduite en référé (urgence) devant le tribunal de première instance. Celui-ci a d'abord décidé de condamner l'État belge à délivrer le visa sous peine de 4.000 euro d'astreinte par jour de retard¹⁷. Sur recours (tierce opposition) de l'État, la même juridiction autrement composée a confirmé que l'État était obligé de délivrer le visa mais a décidé qu'il n'avait pas le pouvoir de le condamner au paiement d'astreintes¹⁸.

Le 7 décembre 2016, la Cour d'appel confirme que l'État belge a l'obligation de respecter l'arrêt du CCE et donc de délivrer le visa, et que les tribunaux sont bel et bien compétents pour condamner l'État au paiement d'une astreinte, fixée à 4.000 euros par jour, si cette obligation n'est pas respectée¹⁹. Le 14 décembre 2016, la Cour suspend l'exécution du paiement de l'astreinte jusqu'à la décision finale du CCE ou du Conseil d'État²⁰. Le 24 mars 2017, le CCE décide que la suspension du refus de visa et l'obligation de délivrer un visa n'ont plus lieu d'être. Selon le CCE, la première décision de refus de visa prise par l'OE en septembre 2016 est devenue « définitive », parce que l'avocat n'a pas introduit de recours en annulation contre celle-ci. Même si le CCE devait annuler les décisions négatives qui ont suivi, ce premier refus serait toujours valable puisqu'il ne peut plus être attaqué. Le CCE décide donc que la famille n'a plus « d'intérêt » à poursuivre la procédure²¹. Suite à cet arrêt, l'État ne devra pas payer d'astreintes, puisque l'obligation de délivrance du visa a disparu et que la Cour d'appel a suspendu le paiement de celle-ci jusqu'à la décision du CCE qui est défavorable à la famille. La famille peut encore introduire un recours en cassation au Conseil d'État contre cette décision.

La deuxième demande de visa a été introduite par une famille chrétienne orthodoxe en octobre 2016. Le père déclare avoir notamment été enlevé par un groupe terroriste, battu et torturé, avant d'être finalement libéré contre rançon. Ils souhaitaient la protection de la Belgique en raison de la guerre et de la situation sécuritaire générale mais aussi du risque de persécution en raison de leur confession orthodoxe. Suite au refus de visa par l'OE, trois jours après l'introduction de la demande, l'avocat de cette famille introduit un recours en suspension d'extrême urgence au CCE. Celui-ci décide de demander l'avis de la CJUE²². Suite à l'arrêt de la CJUE, décidant que le droit de l'UE ne s'applique pas à l'affaire (voir encadré ci-dessous), le CCE décide finalement de rejeter le recours de la famille. Le CCE considère « qu'aucune suite favorable ne pourra être réservée à la demande (...) de se voir délivrer des visas à validité territoriale limitée sur la base (...) du Code des visas ». L'annulation du refus de visa n'obligerait pas l'OE à considérer la demande comme une demande de visa long séjour et de la traiter comme telle. Le CCE conclut donc que la famille n'a plus d'intérêt dans cette procédure²³.

¹⁶ CCE, 20 octobre 2016, n° 176 577. Le CCE mentionne que la seule différence est la mention selon laquelle le précédent arrêt du CCE a fait l'objet d'un recours au Conseil d'État.

¹⁷ Jugement du 25 octobre 2016, n° 16/3438/B. Toutes les décisions du tribunal de première instance et de la cour d'appel citées sont disponibles sur la banque de données de l'Agentschap Integratie & Inburgering www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.

¹⁸ Jugement du 7 novembre 2016.

¹⁹ Cour d'appel, Bruxelles, 7 décembre 2016.

²⁰ Cour d'appel, Bruxelles, 14 décembre 2016, n°2016/QR/109.

²¹ CCE (3 juges), 24 mars 2017, n° 184 326.

²² CCE (assemblée générale), 8 décembre 2016, n° 179 108.

²³ CCE (assemblée générale), 30 mars 2017, n° 184 913.

Encadré 1. Le droit européen impose-t-il aux États de délivrer un visa humanitaire si le refus de visa entraîne un risque de traitements inhumains ou dégradants ?

Le principe de souveraineté des États implique que ceux-ci disposent du droit de contrôler l'accès à leur territoire et l'immigration, notamment à travers la politique des visas. Par ailleurs, le droit européen interdit de manière absolue les traitements inhumains et dégradants²⁴. Cette interdiction implique notamment celle de renvoyer une personne vers un lieu où il existe un risque sérieux de subir des mauvais traitements. Un État doit respecter cette interdiction non seulement sur son territoire mais aussi, à certaines conditions, lorsqu'il agit en dehors de son territoire. Par exemple lorsque des garde-côtes d'un État membre du Conseil de l'Europe interceptent une embarcation de migrants en pleine mer, ils ne peuvent pas les refouler d'où ils viennent sans s'assurer que ceux-ci ne risquent pas de mauvais traitements²⁵. Cette interdiction – absolue – des traitements inhumains et dégradants va-t-elle jusqu'à obliger un État à délivrer un visa à une personne qui court un risque réel de subir de tels traitements si elle n'obtient pas ce visa ?

La jurisprudence de certains juges du CCE et du CE

Depuis plusieurs années, certains juges du CCE ont répondu positivement à cette question en suspendant des refus de visa en urgence dans des situations très précaires ou sécuritaires alarmantes pour les personnes concernées²⁶. En 2013, le Conseil d'État, a validé cette jurisprudence du CCE et a considéré qu'en raison du caractère absolu reconnu à l'article 3 de la CEDH, « les États parties à la Convention, tel le Royaume de Belgique, ont le devoir non seulement de ne pas violer le droit protégé par cette disposition mais aussi de prévenir les violations de ce droit, y compris lorsqu'elles risquent d'être commises hors de leur territoire par des autorités étrangères »²⁷.

La décision de la CJUE : le droit de l'UE n'est pas applicable

Pour sa part, interrogée par le CCE dans une affaire de refus de visa concernant une famille orthodoxe d'Alep (voir encadré ci-dessus), la grande chambre de la CJUE a décidé que le droit de l'UE – et donc les garanties de la Charte qui consacre notamment le droit d'asile – n'était pas applicable à cette demande de visa²⁸. La CJUE n'a donc pas répondu à la question qui lui était posée par le CCE.

Le Code des visas ne concerne que les visas de maximum 90 jours. Selon la Cour, ce Code n'est donc pas applicable à des personnes qui demandent un visa humanitaire de court séjour dans l'intention de demander l'asile dans l'État en cause et donc d'y rester pour une période de plus de 90 jours.

²⁴ Art. 3 de la CEDH et art. 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

²⁵ Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, n° 27765/09. Pour d'autres situations de responsabilité extra-territoriale des États, voir MyriaDocs #3, *Le statut juridique du passager clandestin. Les droits de l'homme restent-ils à quai ?*, avril 2017, pp. 14-17.

²⁶ Voir CCE 22 décembre 2011, nr. 72.489, CCE 31 mai 2012, nr. 82.114, CCE 16 novembre 2012, nr. 91.580, CCE 23 octobre 2014, nr. 131.930, CCE 1 juillet 2015, nr. 148999, CCE 29 février 2016, nr. 163.309, CCE 15 mars 2016, nr. 164.152, CCE 22 mars 2016 nr. 164.561, CCE 14 octobre 2016, nr. 176.364 et d'autres références citées dans Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publication prévue en juin 2017]

²⁷ CE, ordonnance n° 9681 du 22 mai 2013.

²⁸ CJUE [GC], X et X c. État belge, 7 mars 2017, C-638/16 PPU.

Une telle demande relève donc « en l'état actuel du droit de l'Union européenne, du seul droit national ». Selon la Cour, admettre le contraire permettrait à un demandeur d'asile, par l'introduction d'une demande de visa, de choisir l'État dans lequel il pourra introduire une demande d'asile et ainsi de contourner les critères fixés par le règlement Dublin. La Cour souligne aussi qu'admettre le contraire reviendrait à accepter *de facto* l'introduction de demandes d'asile à partir des ambassades des pays européens, alors que le système d'asile européen n'oblige les États qu'à examiner les demandes d'asile introduites sur leur territoire et non celles introduites dans un poste diplomatique.

Le débat juridique n'est peut-être pas terminé

La conclusion de la CJUE est étonnante puisque ni l'OE (qui avait traité les demandes de visas sur base du Code des visas sans remettre en cause leur base légale) ni le CCE (qui lui posait la question) ne remettaient en cause l'application du droit de l'UE. La Cour a donné raison à une argumentation présentée *a posteriori* devant elle par l'État belge, soutenu par la Commission européenne et 13 autres États membres. Il faut noter que l'interprétation donnée par la CJUE est totalement opposée à la solution proposée par son avocat général, Paolo Mengozzi, qui considérait que le droit de l'UE était bien applicable et imposait aux États de délivrer un visa lorsqu'il existe « des motifs sérieux et avérés de croire que le refus de procéder à la délivrance de ce document conduira à la conséquence directe d'exposer ce ressortissant à subir » des traitements inhumains ou dégradants²⁹.

L'avocat général considérait également que l'absence d'attaches familiales du demandeur de visa avec un ressortissant de l'État membre sollicité est « sans incidence », vu le caractère absolu de l'interdiction des mauvais traitements. Selon lui, « le spectre, avancé par un grand nombre de gouvernements ayant participé à l'audience devant la Cour, d'un engorgement des représentations consulaires des États membres face à un flot incontrôlable de demandes de visas humanitaires » est limité³⁰.

Selon Paolo Mengozzi, l'expérience de la famille le montre puisque celle-ci a dû d'abord obtenir un rendez-vous au consulat de Belgique, pour obtenir un sauf-conduit de 48h pour se rendre au Liban, parcourir un trajet très risqué, se présenter en personne au consulat pour introduire la demande, et retourner en Syrie pour attendre la réponse. Il note que la délivrance de visas à un groupe de chrétiens d'Alep en 2015 par la Belgique, pourtant médiatisée, n'a pas provoqué un afflux massif de demandes de visas aux postes diplomatiques belges par la suite.

En outre, l'avocat général souligne que, refuser un visa dans pareille circonstance « revient, en définitive, à inciter directement les requérants (...) à confier leurs vies à ceux contre lesquels l'Union et ses États membres déploient actuellement, tout particulièrement en Méditerranée, de grands efforts opérationnels et financiers pour enrayer et démanteler les activités criminelles ! »³¹. La solution adoptée par la CJUE n'était donc pas la seule voie possible sur base du droit européen.

Selon la Cour, c'est l'intention de la personne qui demande un visa de court séjour qui détermine si le droit de l'Union lui est ou non applicable. L'affaire qu'elle a jugée concernait des personnes qui avaient eu l'honnêteté de déclarer leur volonté d'introduire une demande d'asile en Belgique. Dans le cas contraire, les États pourront-ils déceler cette

²⁹ Conclusions de l'avocat-général Paolo Mengozzi, 7 février 2017, affaire C-638/16.

³⁰ Ibid., §172.

³¹ Ibid., §173.

intention non déclarée sur base d'autres éléments, du contexte ? La Cour ne répond pas à cette question.

La CJUE s'est prononcée uniquement sur l'application du droit de l'UE et de la Charte des droits fondamentaux et pas sur la Convention européenne des droits de l'homme. Le débat pourrait être relancé par une modification législative réglementant la délivrance de visas humanitaires au sein de l'UE ou par une affaire similaire portée devant la Cour européenne des droits de l'homme³².

2.2. Le visa humanitaire comme forme élargie de regroupement familial ?

Sur base des informations dont dispose Myria, **des visas humanitaires long séjour sont aujourd'hui régulièrement délivrés** dans les trois situations suivantes :³³

- Fille/fils majeur(e)³⁴ à charge de parents titulaires d'un titre de séjour ou ayant un statut de bénéficiaire d'une protection internationale en Belgique ;
- Frères/sœurs mineur(e)s d'un MENA avec statut de bénéficiaire d'une protection internationale en Belgique, si les parents du MENA ont introduit une demande de regroupement familial ;
- Couples mariés religieusement ou selon le droit coutumier.

Dans certaines situations, il s'avère beaucoup plus difficile d'obtenir une réponse positive à une demande de visa humanitaire de long séjour :

- Le (grand-)parent isolé indigent à charge de la personne bénéficiant d'une protection internationale ou titulaire d'un titre de séjour en Belgique ;
- Les enfants adoptifs³⁵ : les enfants sous tutelle, les pupilles (sans lien d'adoption officiellement reconnu au niveau international ou lien de filiation juridique) ;
- Les couples non mariés cohabitants de fait qui ne peuvent démontrer leur lien ni civilement, ni religieusement, ni sur le plan coutumier. Dans ce cas, la présence d'enfants communs s'avère être un élément crucial pour démontrer leur relation de longue durée ;
- L'époux ou le partenaire lorsque le regroupant n'est pas en mesure de démontrer qu'il dispose de moyens de subsistance suffisants. Nous songeons ici au regroupant qui, en raison d'une invalidité, d'un handicap ou de son âge, ne peut présenter

³² Celle-ci a déjà considéré que la CEDH n'imposait pas au Royaume-Uni d'octroyer un visa à un demandeur, suspecté de terrorisme au Pakistan, craignant des mauvais traitements, une détention arbitraire et un procès inéquitable. La Cour a considéré qu'on ne pouvait pas imposer aux Etats une obligation positive de délivrer un visa à toute personne qui court un risque réel de traitements dégradants, quel que soit le lieu où elle se trouve dans le monde (Cour eur. D.H. (décision), *Abdul Wahab Khan c. Royaume-Uni*, 28 janvier 2014, n° 11987/11, §27).

³³ CBAR, Guide pratique des demandes de visa humanitaire pour membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, avril 2016, pp. 2-5; Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" et *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publication prévue en juin 2017].

Voir également : Chambre belge des Représentants, question et réponse écrite n° 0394, législature 54, B060, 1^{er} février 2016.

³⁴ Bien qu'il soit difficile de déduire un âge déterminé, il semblerait concrètement que pour les enfants majeurs âgés de plus de 21 ans il soit beaucoup plus compliqué d'obtenir un visa humanitaire.

³⁵ Exemple : orphelins dont la garde a été confiée à un membre de la famille /une connaissance, ou qui a la garde d'un petit frère ou petite sœur, ... Il s'agit là de dossiers complexes, l'Office des Étrangers veut – à juste titre – éviter d'encourager la traite d'êtres humains. Or, dans de nombreux pays, ces enfants mineurs sont considérés comme membres de la famille. Pour plus d'informations à ce sujet, voir également : www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/humanitair-visum/humanitair-visum-op-basis-van-voogdij.

qu'un revenu dans le cadre d'un régime d'aide supplémentaire, de sorte que ce revenu n'est pas pris en considération par l'Office des Étrangers dans l'évaluation du critère de subsistance auquel il faut répondre pour avoir droit au regroupement familial. Il est en outre également fréquent que l'époux ou le partenaire d'une personne bénéficiant d'une protection internationale n'a pu, pour des raisons de force majeure, introduire la demande dans l'année, ou que le regroupant ne maîtrise pas encore suffisamment la langue pour pouvoir travailler.

Il est impossible de vérifier sur base des données statistiques quels sont les motifs qui ont justifié la délivrance d'un visa humanitaire long séjour, ou quelle est la catégorie la plus fréquente. En réponse à une question parlementaire, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré début 2016 qu'aucune donnée statistique n'était tenue à jour. Il a toutefois communiqué que « *habituellement, il s'agit d'enfants majeurs de personnes qui disposent déjà d'un permis de séjour ou vont en recevoir un. Concrètement, il s'agit de l'exemple d'un mineur reconnu réfugié qui se fait rejoindre par ses parents et ses frères et sœurs mineurs sur la base de l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980. Pour le frère majeur ou la sœur majeure, une demande pour motifs humanitaires doit néanmoins être introduite.* »³⁶.

Il ressort des entretiens avec différents experts sur le terrain menés par Myria dans le cadre de la présente analyse que – d'après leur expérience – la plupart des demandes de visas humanitaires long séjour sont introduites pour les deux premières catégories, à savoir : les enfants majeurs de personnes ayant un droit de séjour en Belgique et les frères ou sœurs mineurs du MENA qui a obtenu une protection internationale en Belgique et dont les parents ont simultanément introduit une demande de regroupement familial.

Étant donné l'absence de critères légaux et d'instructions publiques pour le traitement des demandes de visas humanitaires, nous ne pouvons nous fonder que sur l'expérience du terrain.

Dans la pratique, on constate néanmoins que certains éléments constituent un fil conducteur dans l'évaluation des demandes par l'Office des Étrangers :³⁷

- La preuve de l'existence de « liens spéciaux » : un réel lien de dépendance financière et affective entre les membres de la famille restés dans le pays d'origine et la personne séjournant en Belgique.
- La preuve d'une situation humanitaire, précaire et isolée dans le pays d'origine ou le pays de séjour où il n'y a pas de proche parent pouvant prendre en charge le membre de la famille en question. Un conflit armé généralisé dans le pays ne suffit pas aux yeux de l'Office des étrangers. Il importe de « personnaliser » le dossier, en démontrant notamment l'existence d'un danger spécifique en raison de son profil, de ses croyances religieuses, de sa région ou origine ethnique, la preuve du bombardement de son habitation, le décès des membres de sa famille, etc. Ainsi, la maladie ou la vieillesse d'un membre de la famille resté dans le pays d'origine peut

³⁶ Chambre belge des Représentants, question et réponse écrite n° 0394, législature 54, B060, 1^{er} février 2016. D'après les renseignements dont dispose Myria, les frères et sœurs mineurs doivent dans les faits également introduire leur demande sur base de l'article 9 de la loi sur les étrangers.

³⁷ Astrid Declercq, *Het humanitair visum*, présentation à la journée d'étude 'Gezinshereniging en humanitair visum', organisée par l'Agentschap Integratie & Inburgering, 19 décembre 2016, Leuven. Voir aussi : CBAR, Guide pratique des demandes de visa humanitaire pour membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, avril 2016 et Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" en *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publication prévue en juin 2017].

aussi jouer un rôle, ou encore le fait de ne pas avoir de droit de séjour ou aucune chance de trouver un emploi ou un logement décent dans le pays de transit. Ces éléments peuvent en effet renforcer les liens de dépendance.

- La situation financière de la personne qui séjourne en Belgique. Cette situation doit être telle qu'elle permet de prendre en charge les membres de la famille concernés, il ne peut par conséquent s'agir de quelqu'un qui bénéficie d'une aide du CPAS, il doit donc être en mesure de prouver qu'il perçoit un revenu.

En résumé, il semblerait que le visa humanitaire long séjour soit délivré soit aux membres de la famille autres que ceux qui ont droit au regroupement familial³⁸, soit aux membres de la famille appartenant aux catégories qui ont droit au regroupement familial, mais qui en raison d'un problème ne répondent pas aux conditions requises pour le regroupement familial.

En conclusion, il ressort des renseignements dont dispose Myria que la plupart des visas humanitaires long séjour sont délivrés aux membres de la famille de personnes qui ont obtenu une protection internationale en Belgique. Ce qui toutefois n'empêche pas que des membres de la famille de Belges, citoyens de l'UE ou ressortissants de pays hors UE puissent introduire une demande de visa humanitaire. Néanmoins nous avons pu observer que les membres de la famille qui ont obtenu un visa humanitaire se trouvent généralement dans une région où sévit un conflit.

3. Demande de visa humanitaire : une procédure complexe et coûteuse

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

³⁸ Art. 10 et 40 de la loi sur les étrangers.

³⁹ Par analogie au regroupement familial avec le ressortissant d'un pays tiers : article 12bis, §1 de la Loi sur les Étrangers : « *L'étranger qui déclare se trouver dans un des cas visés à l'article 10 doit introduire sa demande auprès du représentant diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger.* »

Voir également, art. 4.1 et 6.1 Code des visas.

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 débloquent 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.

⁴⁰ La Commission européenne reconnaît elle aussi ce problème dans la communication suivante : « *La situation particulière des réfugiés qui ont été contraints de fuir leur pays suppose qu'il est souvent impossible ou dangereux pour les réfugiés ou les membres de leur famille de produire des documents officiels ou d'entrer en contact avec les autorités diplomatiques ou consulaires de leur pays d'origine.* » (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM (2014) 210 Final, p. 22-23.)

⁴¹ Article 12bis, §5 et §6 Loi sur les étrangers, transposition de l'article 11 (2) Directive regroupement familial.

Encadré 2. 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.

⁴² www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon.

⁴³ [www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(69\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(69).pdf).

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).

4. Les visas humanitaires en chiffres

Encadré 3. Source de données

Les chiffres sur les visas humanitaires sont disponibles à partir de la base de données sur les visas du SPF Affaires étrangères. Cette source de données permet de présenter les statistiques sur base de l'année de la *demande* de visa ou de l'année de la *décision* à propos des visas. Les deux approches sont différentes mais complémentaires.

- Les données sur base de l'année de la **demande** permettent de montrer l'ampleur des demandes introduites par année, et en particulier de montrer l'évolution de la demande de visas humanitaires. Myria dispose des informations sur l'issue de ces demandes. Vu le délai parfois nécessaire pour qu'une décision soit prise (dans le cas des visas long séjour), l'issue⁴⁵ n'est pas toujours connue au cours de l'année de la demande. Par exemple, parmi les visas humanitaires long séjour demandés au cours de l'année 2016, 488 sur 776, soit 63% étaient encore en attente d'une issue définitive début 2017.
- Les données sur base de l'année de la **décision** sont bien entendu liées aux demandes introduites, mais dépendent également des services concernés par la décision rendue (les postes diplomatiques et l'Office des étrangers). Cette source de données permet de présenter l'évolution du nombre de visas accordés ou refusés au cours d'une année. Comme précisé ci-dessus, vu les délais parfois nécessaires pour qu'une décision soit prise, l'issue définitive ne correspond pas toujours à l'année d'introduction de la demande de visa. Parmi les décisions prises au cours de l'année 2016 pour des visas humanitaires long séjour, 16% concernaient des demandes de visas introduites une année antérieure à 2016.

⁴⁴ http://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/legalisatie_van_documenten/zoekcriteria.

⁴⁵ Les recours introduits contre une décision négative ne sont pas repris dans la base de données du SPF Affaires étrangères. Il n'y a donc que les décisions finales qui sont mentionnées. L'issue présentée ici se réfère à la dernière en date du 1^{er} février 2017.

Tableau 1. Tableau de synthèse sur les visas humanitaires long séjour et court séjour, selon l'année de la demande ou l'année de la décision, et selon l'issue de la demande, 2011-2016 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

	2011				2012				2013				2014				2015				2016			
Sur base du nombre de demandes, par année	Nombre de visas humanitaires court séjour demandés																							
	266				216				222				153				839				990			
	Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande			
	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres
	235	21	1	9	168	32	0	16	175	31	0	16	102	36	1	14	716	32	3	88	899	39	3	49
	Nombre de visas humanitaires long séjour demandés																							
	99				148				196				247				432				776			
	Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande			
	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres
	37	50	2	10	54	73	14	7	95	61	2	38	124	100	7	16	235	107	39	51	188	58	488	42
Total																								
365				364				418				400				1.271				1.766				
Sur base du nombre de décisions par année	Nombre de décisions prises pour des visas humanitaires court séjour																							
	268				215				218				153				834				988			
	Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande			
	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres
	236	21	2	9	170	30	2	13	171	31	2	15	98	34	8	13	725	33	3	73	905	43	1	39
	Nombre de décisions prises pour des visas humanitaires long séjour																							
	158				180				222				314				428				888			
	Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande				Issue de la demande			
	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres	positive	négative	en attente	autres
	51	55	45	7	38	85	51	6	95	68	50	9	110	87	102	15	119	105	191	13	277	128	453	30
Total																								
426				395				440				467				1.262				1.876				

4.1. Le nombre de demandes de visas humanitaires a quadruplé au cours des deux dernières années

Si entre 2011 et 2014, le nombre de demandes de visas humanitaires était relativement stable, il connaît depuis une croissance exponentielle, passant de 400 demandes en 2014 à **1.766 demandes en 2016**, soit quatre fois plus (Figure1).

Les demandes de visas court séjour en 2015 étaient 5,5 fois plus nombreuses qu'en 2014 et en 2016, elles étaient 1,2 fois plus nombreuses par rapport à 2015. En ce qui concerne les demandes de visas humanitaires long séjour, on observe une croissance plus constante : 1,7 fois plus entre 2014 et 2015 et 1,8 fois plus entre 2015 et 2016.

Sur le total des demandes de visas humanitaires, la grande majorité des demandes sont des demandes de court séjour, mais le nombre de demandes long séjour a fortement augmenté en 2016 (44%) par rapport à 2011 (27%). Nous supposons que cette forte augmentation des demandes long séjour s'explique par l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'un statut de protection internationale : les visas humanitaires étant souvent le seul moyen de faire venir légalement des membres de la famille qui ne répondent pas aux critères d'un regroupement familial.

Figure 1. Évolution du nombre de visas demandés pour raisons humanitaires entre 2011 et 2016 selon le type de visa (court séjour ou long séjour) et proportion de visas court séjour et long séjour en 2011 et 2016 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

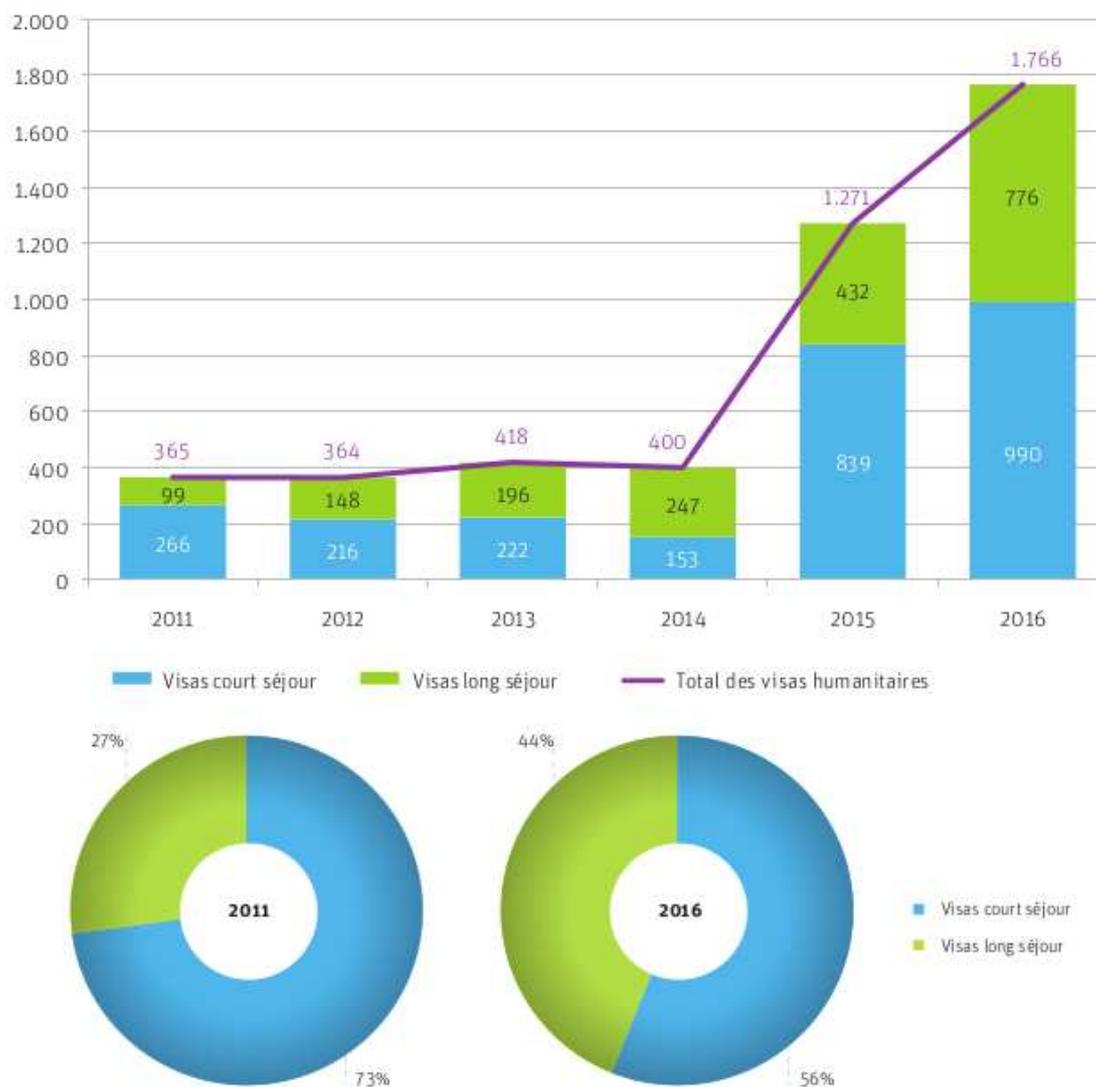


Tableau 1. Principales nationalités ayant introduit une demande de visa humanitaire court séjour selon l'année de la demande et proportion par rapport à l'ensemble des demandes court séjour introduites pour raisons humanitaires cette année-là (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016			
Russie	62	23%	Russie	48	22%	Russie	55	25%	Maroc	28	18%	Syrie	526	63%
Biélorussi	34	13%	Biélorussi	32	15%	Burundi	34	15%	Russie	22	14%	RD Congo	148	18%
Erythrée	19	7%	RD Congo	27	13%	RD Congo	30	14%	Syrie	20	13%	Burundi	47	6%
Kosovo	15	6%	Tunisie	15	7%	Maroc	14	6%	Algérie	10	7%	Russie	20	2%
Algérie	13	5%	Algérie	10	5%	Algérie	13	6%	Ukraine	8	5%	Maroc	14	2%
Autres	123	46%	Autres	84	39%	Autres	76	34%	Autres	65	42%	Autres	84	10%
Total	266		Total	216		Total	222		Total	153		Total	839	
												Total	827	84%
												RD Congo	33	3%
												Maroc	22	2%
												Chine	16	2%
												Burundi	12	1%
												Autres	80	8%

Tableau 2. Principales nationalités ayant introduit une demande de visa humanitaire long séjour selon l'année de la demande et proportion par rapport à l'ensemble des demandes long séjour introduites pour raisons humanitaires cette année-là.

(Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

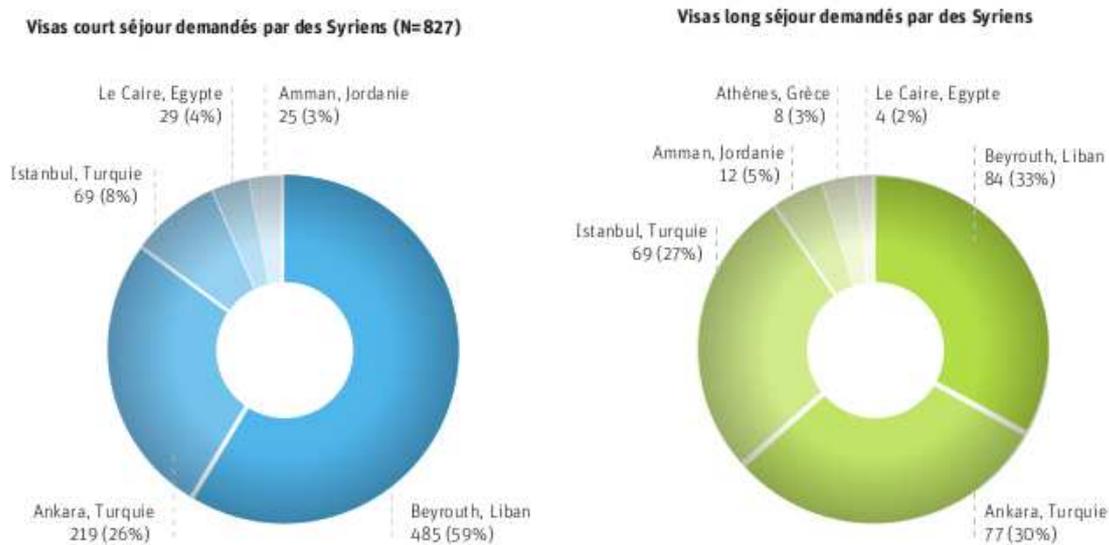
2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Maroc	16 16%	RD Congo	29 20%	RD Congo	74 38%	Syrie	59 24%	Syrie	103 24%	Syrie	257 33%
Rwanda	15 15%	Maroc	21 14%	Burundi	40 20%	RD Congo	45 18%	Somalie	62 14%	Somalie	120 15%
Somalie	7 7%	Somalie	16 11%	Maroc	10 5%	Somalie	22 9%	Afghanistan	50 12%	Afghanistan	81 10%
Haïti	6 6%	SYRIE	14 9%	Guinée	8 4%	Palestine	16 6%	RD Congo	39 9%	Irak	54 7%
Réfugié politique	6 6%	Burundi	12 8%	Ghana	8 4%	Guinée	10 4%	Irak	30 7%	Burundi	26 3%
Autres	49 49%	Autres	56 38%	Autres	56 29%	Autres	95 38%	Autres	148 34%	Autres	238 31%
Total	99	Total	148	Total	196	Total	247	Total	432	Total	776

Les tableau 2 et tableau 3 reprennent les données relatives au nombre de demandes de visas humanitaires en fonction de la **nationalité**. Les chiffres reflètent dans une large mesure l'évolution au niveau des nationalités des demandeurs d'asile au fil des ans.

En 2016, les Syriens sont – tout comme en 2015 – de loin le plus grand groupe de demandeurs de visas humanitaires : pour les visas court et long séjour confondus, 1.084 des 1.766 demandes de visas humanitaires ont été introduites par des Syriens. C'est particulièrement frappant en ce qui concerne les visas court séjour, avec 84% des demandes introduites par des Syriens, suivis de très loin par les Congolais (3%). En ce qui concerne les visas humanitaires long séjour, 33% des demandes ont été introduites par des Syriens, suivis des Somaliens (15%), des Afghans (10%) et des Irakiens (7%).

La Belgique n'a plus de poste diplomatique en Syrie. Les Syriens doivent s'adresser à une ambassade belge de la région. La Figure 2 indique les postes diplomatiques dans lesquels les demandes ont été introduites en 2016. Tant pour le court que le long séjour, c'est au poste de Beyrouth au Liban que le plus grand nombre de demandes a été introduit (59% de visas court séjour et 33% de visas long séjour), suivi par Ankara en Turquie (26% de visas court séjour et 30% de visas long séjour).

Figure 2. Postes diplomatiques dans lesquels les demandes de visas humanitaires ont été introduites par des Syriens en 2016, (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



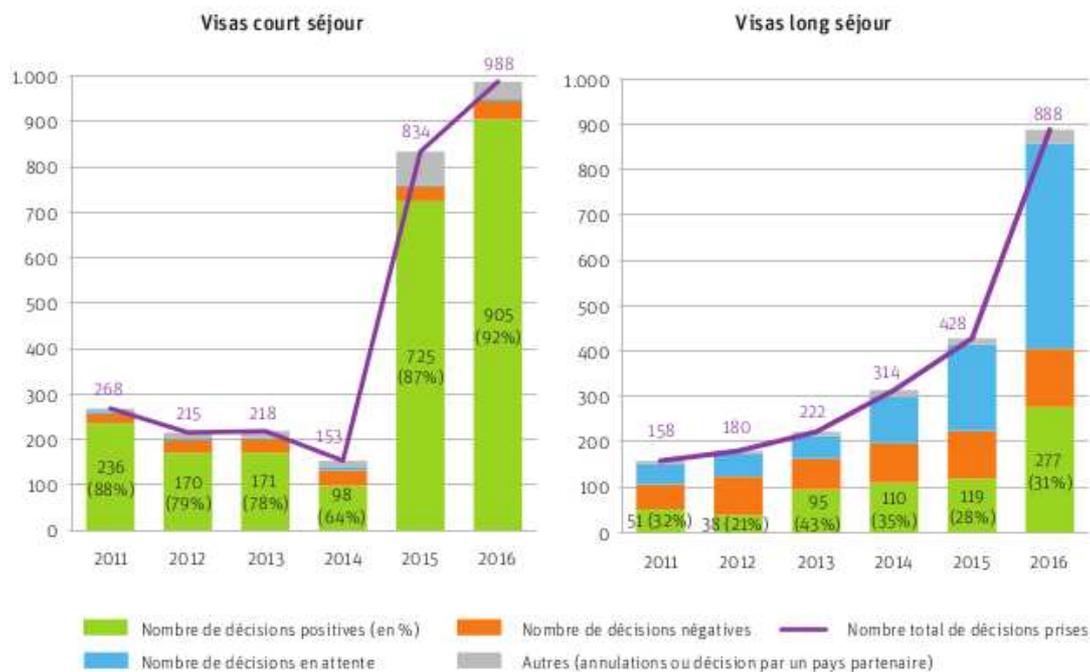
Près de 1.200 visas humanitaires délivrés en 2016, principalement à des Syriens

En 2016, 1.182 visas humanitaires ont été délivrés, dont 905 pour court séjour et 277 pour long séjour sur un total de 1.876 décisions, sachant qu'une décision est émise pour chaque personne (adulte ou enfant).

On observe une différence importante au niveau du nombre de décisions positives entre les visas court séjour et les visas long séjour :

- Pour les visas humanitaires court séjour, **92%** des décisions prises étaient positives : 905 visas court séjour ont été délivrés, soit 1,2 fois plus qu'en 2015 (725).
- Pour les visas long séjour, 277 visas humanitaires long séjour ont été délivrés, soit 2,3 fois plus qu'en 2015. Cela représente environ **31%** des décisions provisoires, mais comme on peut le voir à la Figure, la vision reflétée par ce pourcentage est biaisée en ce sens qu'un nombre important de décisions (453) sont toujours « en attente » (d'une décision de l'Office des Étrangers, ou pour documents manquants, etc.). Dans 14% des cas une décision négative a été prise.

Figure 3. Répartition des décisions pour les visas humanitaires court et long séjour demandés entre 2011 et 2016, (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



Un élément frappant est la proportion importante de décisions positives pour le **court séjour**. Le Tableau permet de se pencher plus en détails sur ces décisions. Seuls 43 visas humanitaires court séjour ont été refusés (par l'Office des Étrangers). Sur la totalité des visas octroyés, 30 l'ont été par l'Office des Étrangers⁴⁶ (dont 2 avec validité territoriale limitée), et près de 875 ont directement été délivrés par le poste diplomatique sans intervention de l'Office des Étrangers (dont 788 avec validité territoriale limitée)⁴⁷. Nous reviendrons sur ce nombre important de décisions positives lorsque nous analyserons plus en profondeur les décisions relatives aux demandes introduites par des Syriens⁴⁸.

⁴⁶ Pour les visas **long séjour**, la plupart des décisions sont prises par l'Office des Étrangers. Le tableau montre par contre que pour 16 visas humanitaires de long séjour positifs, le poste diplomatique a formellement pris la décision. Selon les renseignements obtenus auprès du SPF Affaires étrangères, il apparaît que, dans ces 16 cas, un premier accord avait effectivement été donné par l'Office des Étrangers : il s'agit d'un nouvel encodage à cause d'un problème technique ou de demandes reçues initialement par un autre poste.

⁴⁷ Ce qui frappe également c'est que plus de 100 visas court séjour pour raisons humanitaires ont été délivrés comme visas Schengen sans restriction territoriale. Pour cette catégorie, le Code des visas prévoit normalement une validité territoriale limitée.

⁴⁸ Parmi les 988 décisions pour visas court séjour, 33 ont par exemple été clôturées « sans objet ». Cette catégorie reprend notamment les demandes de visa de court séjour qui ont reçu le statut « autorisation conditionnelle de l'OE » et pour lesquelles le demandeur de visa n'a pas fourni les documents complémentaires demandés endéans les 3 mois, ou les demandes de visa de court séjour qui ont reçu l'accord de l'OE et pour lesquelles le visa n'a pas été retiré endéans les 3 mois. Il est important de souligner qu'une décision positive ne donne pas automatiquement lieu à une migration vers la Belgique. Au vu de la situation vécue par les personnes qui sollicitent un visa humanitaire, une demande de visa pour la Belgique peut constituer une possibilité parmi d'autres solutions de fuite ou il n'est pas toujours possible de retirer le visa (à temps).

Tableau 4. Détails des issues pour les décisions positives, négatives, en attente et autres décisions pour les visas humanitaires court et long séjour en 2016

(Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

Types de décision	Détails des issues possibles	Visas court séjour	Visas long séjour	Total
Décision positive	Le visa est délivré d'office par le poste	87	16	103
	Le visa est délivré par l'OE	28	261	289
	Un visa à territorialité limitée est délivré d'office par le poste	788	0	788
	Un visa à territorialité limitée est délivré par l'OE	2	0	2
Décision négative	Refus de délivrance du visa par l'OE	43	128	171
En attente	La demande est transmise au service VISA pour décision	0	440	440
	Documents manquants	0	1	1
	Suspension de la demande par le poste / décision définitive de l'OE non connue	0	12	12
	En attente	1	0	1
Autre	Sans objet (manque de documents ou visas non retirés au poste dans le délais)	33	28	61
	La demande de visa est annulée	5	2	7
	Accord du Luxembourg pour délivrer le visa	1	0	1
Total		988	888	1.876

LES VISAS HUMANITAIRES SONT MAJORITAIREMENT DÉLIVRÉS À DES SYRIENS

Si on se penche sur la nationalité des personnes qui ont obtenu un visa humanitaire en 2016, on peut voir que les Syriens sont en première position, et ce tant pour le court que le long séjour. Au total, 854 visas ont été délivrés à des Syriens, soit 72% des visas humanitaires octroyés (Tableau).

Tableau 5. Décisions prises en 2016 pour des visas humanitaires court et long séjour selon l'issue de la décision et pour les principales nationalités concernées

(Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

	Court séjour				Total
	Décision positive	Décision négative	Décision en attente	Autre décision	
Syriens	772	12	1	31	816
Congolais (RDC)	22	10	0	3	35
Marocains	20	0	0	2	22
Burundais	15	3	0	0	18
Autres	76	18	0	3	97
Total	905	43	1	39	988

Long séjour					
	Décision positive	Décision négative	Décision en attente	Autre décision	Total
Syriens	82	32	112	7	233
Somaliens	41	19	111	1	172
Afghans	20	13	60	0	93
Irakiens	33	3	32	0	68
Burundais	5	4	19	0	28
Erythréens	2	11	15	0	28
Palestiniens	13	1	11	0	25
Congolais (RDC)	2	5	14	0	21
Guinéens	2	1	14	0	17
Autres	77	39	65	22	203
Total	277	128	453	30	888

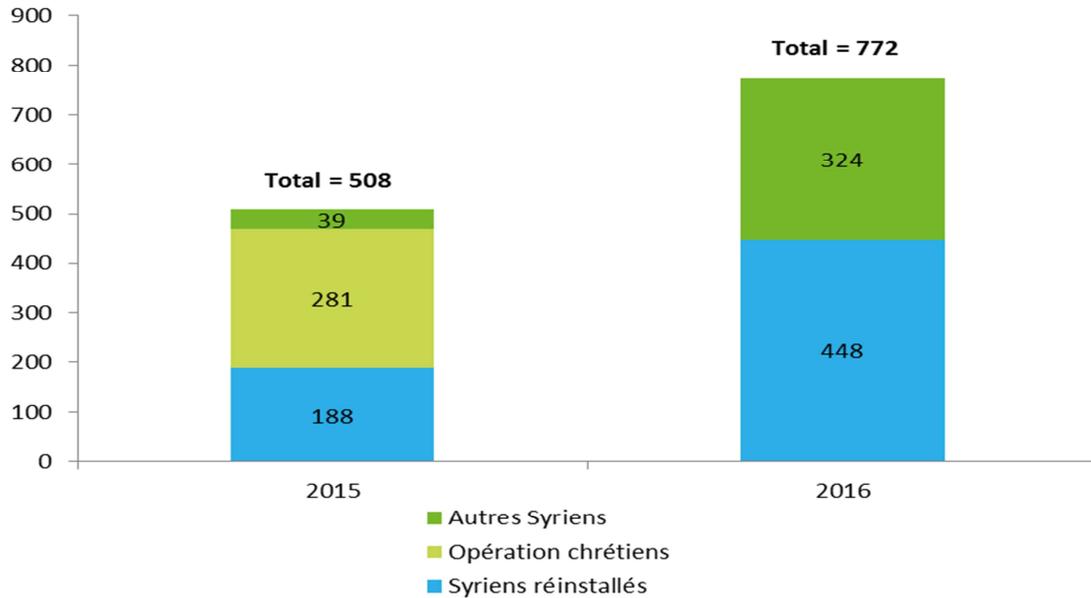
On observe également que les décisions positives pour les demandes **long séjour** sont réparties entre différentes nationalités : outre les Syriens auxquels reviennent 30% des décisions positives (82 décisions positives), des visas humanitaires long séjour ont également été octroyés à des Somaliens (41), Irakiens (33), Afghans (20), Palestiniens (13), etc. Comme on l'a dit précédemment, il s'agit la plupart du temps d'une forme de regroupement familial.

En ce qui concerne les visas **court séjour**, les décisions positives concernent des Syriens pour 85% des cas (soit 722 personnes). Outre les Syriens, 183 autres personnes ont obtenu un visa humanitaire court séjour, à savoir : 22 Congolais⁴⁹, 20 Marocains, 15 Burundais et 76 autres personnes de nationalités diverses.

⁴⁹ Y compris 4 Congolais via un programme de réinstallation en 2016.

Figure 1. Visas humanitaires court séjour délivrés à des Syriens en 2015 et 2016

(Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria, chiffres des opérations de sauvetage 2015 donnés à la Chambre⁵⁰)



Si l'on compare les années 2015 et 2016 (Figure 27), le nombre total de visas humanitaires court séjour délivrés à des Syriens passe de 508 en 2015 à 772 en 2016. Pour les autres nationalités, on observe au contraire une diminution avec 217 visas délivrés en 2015 contre 133 en 2016.

En **2015**, 188 personnes ont bénéficié d'un visa humanitaire court séjour dans le cadre d'un programme de réinstallation (demande d'asile officielle en Belgique, mais l'examen de la demande d'asile a déjà eu lieu avant d'arriver en Belgique). Il est en outre également avéré que dans le cadre d'au moins deux opérations de sauvetage spéciales, 281 chrétiens au total ont été exfiltrés de Syrie grâce à un visa humanitaire. Pour cette même année 2015, un visa humanitaire court séjour a également été délivré à 39 Syriens, pour des raisons dont Myria n'a pas connaissance.

En **2016**, le nombre de Syriens réinstallés est passé à 448, et 324 autres Syriens ont également obtenu un visa humanitaire court séjour. Myria n'est pas en mesure de dire, parmi les 324 visas humanitaires court séjour délivrés, combien d'entre eux concernent une opération de sauvetage, mais il s'agit probablement d'une partie importante. Le secrétaire d'État a annoncé au printemps 2016 que de nouvelles opérations de sauvetage spéciales seraient organisées, visant tout spécialement des minorités religieuses.

Aucune de ces opérations n'a été rendue publique. En avril 2016, le Secrétaire d'Etat a indiqué dans la presse que les deux dernières années, 620 Syriens, tous chrétiens à l'exception de quelques-uns, ont été « sauvés » de Syrie par le biais de visas humanitaires⁵¹. Il n'a pas fourni d'explications sur la nature des visas humanitaires émis, ni sur le contenu de

⁵⁰ Source des chiffres, voir plusieurs questions et réponses parlementaires, y compris: Chambre des Représentants, question et réponse écrite n° 0480, Bulletin B073, Date de publication 17/05/2016. Disponible sur : www.dekamer.be/kyvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml.

⁵¹ Theo Francken, *600 Syrische Christenen gered*, 16 avril 2017, <https://theotuurt.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered/>

ces plans de sauvetage, ni sur les acteurs étant à l'initiative de ces plans. Nous citons l'article: « *Ceux qui veulent un visa, appellent notre ambassade à Beyrouth, au Liban*», a déclaré le ministre Theo Francken. « *Nous utilisons deux critères. Un: la vulnérabilité. Les familles avec des enfants, les malades et mères seules ont priorité. Deux: avoir un réseau ou un groupe de famille dans notre pays, ce qui rend l'intégration plus facile et soulage la pression sur notre réseau d'accueil. Naturellement, ils sont examinés par divers services de sécurité. Ceux qui obtiennent un visa, doivent organiser le transport eux-mêmes.* »⁵²

Il est toutefois peu probable que plus de 300 Syriens aient obtenu un visa humanitaire court séjour de leur propre initiative et sans encadrement. Comme expliqué plus haut dans le texte, il s'agit d'une procédure complexe. On constate par ailleurs, en observant les données que les décisions positives pour les visas court séjour accordés à des Syriens en 2016 ont toutes été prises par le poste : 768 avec validité territoriale limitée et 4 visas Schengen. Au total, la demande de visa court séjour pour raisons humanitaires n'a été refusée qu'à 12 personnes. Ces refus ont tous été formulés par l'Office des Étrangers et concernaient deux familles (de quatre et de cinq personnes) et 3 individus. Outre le dossier des deux familles dont il a été largement question dans la presse (Encadré), seules 3 demandes de visas court séjour ont été refusées à des Syriens.⁵³

⁵² De Zondag, *België redt 600 Syrische christenen*, 16 avril 2017. Disponible sur : www.knack.be/nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

⁵³ On ignore cependant si ces dossiers étaient liés – les demandes ont été introduites à deux dates différentes, et un jour plus tard, les trois ont été refusés par l'Office des Étrangers.

Tableau 6. Détails des issues pour les décisions positives, négatives, en attente et autres décisions pour les visas humanitaires court et long séjour introduits par les Syriens en 2016
(Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

Types de décision	Détails des issues possibles	Visas court séjour	Visas long séjour	Total
Décision positive	Le visa est délivré d'office par le poste	4	2	6
	Le visa est délivré par l'OE	0	80	80
	Un visa à territorialité limitée est délivré d'office par le poste	768	0	768
	Un visa à territorialité limitée est délivré par l'OE	0	0	0
Décision négative	Refus de délivrance du visa par l'OE	12	32	44
En attente	La demande est transmise au service VISA pour décision	0	106	106
	Documents manquants	0	1	1
	Suspension de la demande par le poste / décision définitive de l'OE non connue	0	5	5
	En attente	1	0	1
Autre	Sans objet (manque de documents ou visas non retirés au poste dans le délais)	26	7	33
	La demande de visa est annulée	5	0	5
	Accord du Luxembourg pour délivrer le visa	0	0	0
Total		816	233	1.049

5. Problèmes auxquels les personnes bénéficiaires d'un visa humanitaire sont confrontées à leur arrivée en Belgique⁵⁴

5.1. Garanties procédurales

Comme on l'a vu précédemment, l'octroi d'un visa humanitaire est une compétence discrétionnaire des autorités, il s'agit donc d'un régime de faveur. Ce qui n'est pas le cas du droit au regroupement familial pour certaines catégories de membres de la famille, lesquelles sont définies par la loi.

Le membre de la famille doit répondre à des conditions supplémentaires pour obtenir le prolongement de son séjour humanitaire. Le plus souvent ces conditions sont : avoir un emploi ou être aux études, et ne pas être bénéficiaire du CPAS.

Cette condition relative au travail pose toutefois problème en ce sens que les personnes qui obtiennent un droit de séjour sur base des articles 9 et 13 de la Loi sur les étrangers n'ont pas droit à un permis de travail⁵⁵. Il leur est donc tout simplement impossible de travailler en Belgique. Actuellement, ce problème n'est résolu que lorsque le membre de la famille a obtenu un droit de séjour illimité de l'Office des Étrangers et est par conséquent exempté de l'obligation de produire un permis de travail.

Mais la conversion d'un séjour temporaire en séjour définitif n'est pas réglée par la loi. L'octroi d'un permis de séjour définitif reste donc une faveur de l'Office des Étrangers.

⁵⁴ Sisca Rissland, *Het statuut, sociale rechten en praktische begeleiding*, Journée d'étude Regroupement familial et visa humanitaire, Louvain, 19 décembre 2016.

⁵⁵ L'article 7 de l'AR du 9 juin 1999 règle uniquement la situation des personnes dont la situation a été régularisée sur base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers, mais ne règle pas la situation des personnes qui ont obtenu un permis de séjour en vertu de l'article 9.

En cas de retrait ou de non-prolongation du permis de séjour, la loi ne prévoit pas la possibilité d'introduire un recours suspensif devant le CCE, de sorte que le membre de la famille ne reçoit pas non plus de séjour provisoire en attendant l'issue du recours (pas d'annexe 35).

5.2. Problèmes rencontrés à l'arrivée en Belgique

À son arrivée en Belgique, le membre de la famille doit s'inscrire à la commune. Pour pouvoir être inscrit au registre national, il doit produire à la commune des documents officiels légalisés. Comme on l'a souligné plus haut, il arrive parfois que le lien de parenté ne soit pas établi (mariage religieux ou mariage coutumier, filiation démontrée par un test ADN), ou que les certificats de naissance ou de mariage n'aient pu être légalisés.

Le défaut de documents (officiels) peut s'avérer problématique lorsqu'il s'agit de déterminer la nature du lien de filiation dans le registre national. Ce qui peut influencer les droits sociaux des intéressés, par exemple non-versement des allocations familiales, état civil indéterminé avec conséquences pour la mutualité, ...

6. Conclusions et recommandations

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 que l'on pourrait clarifier un certain nombre de critères appliqués par l'Office des étrangers 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.

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 en Syrie ; 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 parlement. Le secrétaire d'Etat renvoie à ce sujet à une résolution parlementaire datant de la précédente législature.

Il n'a jamais été question d'obliger la Belgique à recueillir toutes les personnes qui se sentent en danger dans le monde⁵⁶. Ce que demande Myria c'est de **faire preuve d'une plus**

⁵⁶ Même pour l'avocat général Mengozzi, il devrait y avoir une obligation de délivrer un visa humanitaire uniquement lorsqu'il existe « des **motifs sérieux et avérés** de croire que le refus de procéder à la délivrance de ce document conduira à la **conséquence directe** d'exposer ce ressortissant à subir » des traitements

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;⁵⁷
- 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.

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

Myria recommande **que le séjour consécutif de l'arrivée en Belgique des membres de la famille soit facilité(e)**, notamment :

- en fixant dans la législation un droit de séjour permanent après un certain temps par analogie avec les dispositions sur la base du regroupement familial ;

inhumains ou dégradants (Conclusions de l'avocat-général Paolo Mengozzi, 7 février 2017, affaire C-638/16, mots soulignés par Myria).

⁵⁷ Par analogie avec le regroupement familial : selon l'article 5, alinéa 1 de la directive sur le droit au regroupement familial, les états membres sont libres de décider si la demande d'accès et de séjour doit être introduite par le regroupant ou par le ou les membres de la famille. C'est donc au libre choix de l'État membre. À aucun moment la directive n'impose la présence physique du demandeur à tous les stades de la procédure. Cfr HCR dans sa réponse au Livre Vert : *"UNHCR regrets that few Member States provide the possibility for the visa to be issued in the country of asylum (...) and calls on Member States to envisage this possibility in the case of family reunification for beneficiaries of international protection."*⁵⁷ Cfr. Selon une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive relative au droit au regroupement familial, (ci-après désignée par « Communication de la Commission européenne », « En outre, si, conformément à l'article 11 et à l'article 5, paragraphe 1, les États membres sont libres de déterminer si la demande doit être présentée soit par le regroupant, soit par les membres de sa famille, cela peut être particulièrement difficile ou impossible du fait de la situation spécifique des réfugiés et des membres de leur famille. Par conséquent, la Commission estime que les États membres, en particulier s'ils appliquent une limite de temps, devraient permettre au regroupant de soumettre la demande sur le territoire de l'État membre, afin de garantir l'efficacité du droit au regroupement familial. »

- en prévoyant la possibilité d'introduire un recours suspensif devant le CCE contre les décisions de retrait ou de fin de séjour par analogie avec les dispositions sur la base du regroupement familial ;
- en rendant possible le droit au travail pour les personnes arrivées en Belgique avec un visa humanitaire par l'ajout de cette catégorie dans l'AR du 9 juin 1999 ;
- en permettant l'enregistrement du lien de parenté dans le registre national, y compris lorsqu'aucun acte officiel n'a pu être produit.

Myria demande **la prise en compte de considérations d'ordre humanitaire dans la procédure de regroupement familial** qui doit être assouplie de manière à ce que moins de personnes se retrouvent contraintes de recourir à la procédure aléatoire du visa humanitaire. La directive sur le regroupement familial élargit le droit au regroupement familial à certains membres de la famille,⁵⁸ et diverses dispositions de la communication de la Commission européenne visent un traitement plus flexible des demandes, guidé par des motivations humanitaires⁵⁹.

⁵⁸ Art. 4.2, 4.3 et 10 de la Directive 2003/86/EC du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Pb.L. 251 du 03/10/2003.

⁵⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/RC relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM (2014) 210 Final (ci-après désigné par « Communication de la Commission ». Ces directives, même si elles n'ont pas d'effet contraignant, jouent un rôle important dans l'interprétation de la Directive et reflètent dans une large mesure la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Par exemple, concernant le délai d'introduction d'une demande pour pouvoir bénéficier des conditions les plus favorables : les états membres doivent prendre en considération les obstacles pratiques objectifs comme un des facteurs d'évaluation dans le cadre d'un examen individuel (p. 79).

MYRIA SE PENCHE SUR LA PRATIQUE DES VISAS HUMANITAIRES

- ✓ Obtenir un visa humanitaire est **une faveur et non un droit**. On distingue :
 - Les visas humanitaires long séjour = visas pour venir en Belgique pour une durée de plus de trois mois. La loi ne mentionne pas cette catégorie explicitement, mais ils sont délivrés sur base de l'article 9 de la loi sur les étrangers.
 - Les visas humanitaires court séjour = visas pour venir en Belgique pour une durée de moins de trois mois. Le code communautaire des visas prévoit à l'article 25 la possibilité pour les États membres de déroger aux dispositions plus strictes pour des raisons humanitaires afin de délivrer un visa court séjour. Il s'agit d'un visa valable uniquement pour la Belgique et non pour tout l'espace Schengen.

- ✓ **En pratique: qui a pu obtenir un visa humanitaire en 2016?**
 - Court séjour**
 - Situations d'urgence de natures diverses
 - Personnes sélectionnées dans le cadre de la réinstallation en Belgique (merk wel op dat België zijn praktijk veranderde en ze na maart 2017 via een visum lang verblijf naar België komen)
 - Opérations de sauvetage exceptionnelles.

 - Long séjour**
 - = forme élargie de regroupement familial pour les personnes non

MYRIA ANALYSE LES CHIFFRES

- ✓ Le nombre de demandes de visas humanitaires a augmenté de façon exponentielle au cours des deux dernières années, de 400 en 2014 à 1.766 demandes en 2016
- ✓ En 2016, **1.182 personnes ont reçu un visa humanitaire**. Dans 77% des cas il s'agissait de visas humanitaires court séjour (905 par rapport à 277 visas long séjour).
- ✓ Une **grande majorité des visas humanitaires a été délivrée à des Syriens (72%)**. Cela est particulièrement frappant pour les visas humanitaires court séjour, dont 85% ont été délivrés à des Syriens. Sur les 722 **visas humanitaires de court séjour** délivrés aux Syriens,
 - ⇒ **448** personnes ont été sélectionnées dans le cadre d'une réinstallation en Belgique;
 - ⇒ **324** concernaient d'autres situations. Il s'agissait probablement en grande partie de sauvetages de Chrétiens.
- ✓ L'importante proportion de décisions positives est frappante. À part les dossiers fortement médiatisés des deux familles, seules les demandes de trois personnes ont été refusées en 2016. En dehors de ces décisions négatives, toutes les décisions ont été prise directement par le poste, sans examen de l'Office des étrangers.
- ✓ En outre, 82 Syriens ont reçu un visa humanitaire long séjour. Ces visas peuvent être délivrés sous une **forme élargie de regroupement**

autorisées au regroupement familial. Par exemple:

- ⇒ Fille/fils majeur(e) à charge de parents titulaires d'un titre de séjour ou ayant un statut de bénéficiaire d'une protection internationale en Belgique;
- ⇒ Frères/sœurs mineur(e)s d'un MENA avec statut de bénéficiaire d'une protection internationale en Belgique, si les parents du MENA ont introduit une demande de regroupement familial ;
- ⇒ Couples mariés religieusement ou selon le droit coutumier.

familial. Pour ces visas, les Syriens sont la première nationalité (30% des visas long séjour délivrés), mais il y a dans le cas des visas long séjour une plus grande diversité en termes de nationalités.

MYRIA IDENTIFIE LES ENJEUX EN TERME DE DROITS FONDAMENTAUX...

Pas de transparence sur les chiffres et les critères (voir ci-dessus).

Encadrés :

- ✓ Analyse des **deux cas médiatisés des deux familles syriennes** et les décisions de refus concernant leur demande de visa humanitaire.
- ✓ Analyse de la **jurisprudence** récente sur la question de savoir si la législation européenne impose aux États membres de délivrer un visa humanitaire si le refus de visa comporte un risque de traitement inhumain ou dégradant

Procédure difficile et coûteuse avec un résultat incertain.

- ✓ Le chemin est semé d'obstacles: le voyage jusqu'à l'ambassade, le passage à la frontière, le dépôt de la demande avec les documents nécessaires qui doivent être traduits et légalisés, les interviews

MYRIA RECOMMANDE...

@ Le gouvernement fédéral, en particulier :

@ le ministre des Affaires étrangères

@le secrétaire d'Etat à l'asile et la migration,

@ Le Parlement fédéral,

@ Office des étrangers.

- ⇒ **D'avantage de transparence** sur les chiffres
- ⇒ **D'objectiver** les critères de délivrance sur base d'un débat parlementaire
- ⇒ **De faciliter l'accès** aux visas humanitaires
- ⇒ De procéder à une évaluation rigoureuse et une motivation des décisions
- ⇒ **De faciliter le séjour après l'arrivée** en Belgique
- ⇒ De prendre en compte des considérations d'ordre humanitaire dans la procédure de regroupement familial.

éventuelles, les tests ADN éventuels, la prise de décision, ainsi que le voyage pour aller chercher le visa.

- ✓ Cela implique des coûts élevés: les allers-retours à l'ambassade ainsi que le logement sur place, les frais de gestion du dossier du visa (180 euros par personne, également pour les mineurs); la redevance administrative éventuelle (350 euros par adulte); dans certain cas un certificat médical standard complété; l'obtention, la légalisation et la traduction des documents, et enfin les éventuels tests ADN (200 euros par personne).

Problèmes rencontrés par les personnes disposant d'un visa humanitaire à leur arrivée en Belgique

- ✓ La prolongation du visa humanitaire est souvent liée à des conditions supplémentaires (travail, études, ne pas être à charge du CPAS), ce qui est contradictoire car ces personnes ne peuvent pas travailler, puisqu'elles n'ont pas droit à un permis de travail !
- ✓ Il n'y a pas de recours suspensif contre un retrait ou un refus de prolongation de séjour.

Sans acte de naissance ou de mariage légalisé, il leur est difficile de prouver leur lien de parenté, et donc d'être inscrit au registre national.

Colophon

MyriaDocs #4 *Les visas humanitaires*

La rédaction de cette analyse a été clôturée en mai 2017.

Éditeur et auteur

Myria

Rue Royale 138

1000 Bruxelles

T : 02 212 30 00

F : 02 212 30 30

myria@myria.be

www.myria.be

Rédaction : Ina Vandenberghe, Mathieu Beys, Sophie Vause, Katleen Goris, Astrid Declercq, avec l'aide de toute l'équipe de Myria

Mise en page de la couverture : Myria

Photo couverture : © Kroll

Éditeur responsable : François De Smet

Remerciements : Myria tient à remercier le SPF Affaires étrangères pour la mise à la disposition de la base de données des visa et pour avoir répondu à nos nombreuses questions.

Merci à l'Office des étrangers pour la relecture du texte dans le cadre de notre rapport annuel Migrations 2017.

Merci au personnel de Caritas, du HCR de l'ex-CBAR, que nous avons interviewé. Myria porte évidemment seul la responsabilité de son contenu.

Cette publication sera disponible en français et en néerlandais sur le site web de Myria:

www.myria.be.

Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.