

La régularisation humanitaire et médicale et la solution durable pour les mineurs non accompagnés dans une perspective européenne

Aperçu comparatif des statuts de protection nationale en Belgique et dans l'UE

Les étrangers en Belgique peuvent, dans certaines circonstances, introduire une demande de titre de séjour pour des raisons humanitaires, médicales ou comme solution durable pour les mineurs étrangers non accompagnés. Ces trois "statuts de protection nationale"¹ coexistent avec les statuts de protection internationale sur la base de la Convention sur les réfugiés et le droit européen.² Il ressort de l'étude de l'EMN "Comparative overview of national protection statuses" qu'au moins 20 États membres de l'UE ont eu un ou plusieurs statuts de protection nationale entre 2010 et 2018.³

Entre 2010 et 2018, au moins 20 États membres de l'UE ont eu un ou plusieurs statuts de protection nationale.

Ce Benchmark examine d'abord les trois statuts de protection nationale en Belgique et leurs équivalents dans d'autres

États membres de l'UE (1-3), puis examine plus en détail les statuts de protection sans équivalent en Belgique (4). Les critères d'attribution, les procédures et les droits liés à ces statuts sont chaque fois brièvement expliqués.

1. Protection pour des raisons humanitaires en Belgique et dans d'autres États membres de l'UE

Sur la base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers,⁴ les étrangers en **Belgique** peuvent demander un permis de séjour en cas de "circonstances exceptionnelles" qui montrent que la demande n'a pas pu être introduite à partir du pays d'origine, et de raisons fondées pour introduire une demande. Comme il n'existe pas de critères d'octroi formels, le ministre ou le secrétaire d'État compétent ou l'Office des Étrangers (OE) décide de manière discrétionnaire d'accorder ou non cette autorisation. En 2009, c'est sur base de l'article

¹ Les situations de séjour des catégories d'étrangers suivantes ne sont pas couvertes par la définition du "statut de protection nationale" aux fins de la présente étude : les apatrides, les victimes de la traite ou du trafic des êtres humains, les bénéficiaires de relocalisation, de réinstallation ou de visas humanitaires, le regroupement familial et les étrangers « non-éloignables ».

² Directives 2001/55/CE, 2011/95/UE, 2013/32/UE et 2013/33/UE.

³ Le Danemark, l'Allemagne, la Roumanie et la Slovaquie n'ont pas participé à cette étude. La France, la Croatie, l'Estonie et la Lettonie n'ont signalé aucun statut dans le cadre de l'étude.

⁴ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

9bis que la dernière campagne de régularisation a été lancée pour certains étrangers qui séjournaient depuis longtemps en Belgique. Aujourd'hui, l'article est plutôt une procédure résiduelle, exceptionnelle pour les personnes qui ne peuvent prétendre à un autre statut de séjour.

Plus de la moitié des États membres de l'UE et la Norvège ont connu un statut de protection entre 2010 et 2018 pour des "raisons humanitaires"⁵ ou sur la base de "circonstances exceptionnelles"⁶.

Dans certains États membres, les demandes de ce statut ont été examinées dans le cadre d'une procédure de protection globale en même temps que la demande de protection internationale. Par exemple, les étrangers en **Irlande** auxquels ne peuvent être accordés ni le statut de réfugié ni la protection subsidiaire peuvent obtenir une "*permission to remain*"⁷ depuis quelques années. Une procédure unifiée similaire existe également en **Slovaquie**, en **République tchèque**, et en **Norvège**.

Dans certains États membres, les demandes de ce statut ont été examinées dans le cadre d'une procédure de protection globale en même temps que la demande de protection internationale.

La plupart des procédures nationales de recours en matière de statut humanitaire ont un effet suspensif automatique, de sorte que le demandeur ne puisse être éloigné du territoire pour la durée du recours. Ce n'est que dans un certain nombre d'États membres de l'UE ayant un

statut humanitaire, y compris la Belgique, que le demandeur doit déposer une demande de suspension séparée.⁸

Contrairement au droit d'asile européen, les autorités nationales décident généralement de manière discrétionnaire d'accorder ou non le statut humanitaire. Il s'agit souvent, comme en Belgique, d'un statut résiduel qui peut être accordé à un étranger dans certains cas, par exemple en raison de son besoin de protection, de son droit à la vie familiale, de son intégration dans le pays d'accueil ou de son impossibilité de retourner dans son pays d'origine ou de séjour.

Il est frappant de constater que différents pays - contrairement à la Belgique - ont intégré des situations et/ou des critères d'évaluation spécifiques dans leur législation nationale. La **Norvège** peut ainsi accorder un permis de séjour en cas de lien particulier avec le royaume ou de fortes considérations humanitaires. Pour l'évaluation de ce dernier élément, une importance peut être accordée, entre autres, à la situation du demandeur en cas de retour.⁹

En **Finlande**, un statut peut être accordé lorsqu'un refus serait manifestement déraisonnable compte tenu de l'état de santé du demandeur, de ses liens avec la Finlande ou d'autres raisons individuelles. L'évaluation tient compte en particulier des circonstances dans le pays d'origine et de la position vulnérable du demandeur.¹⁰

La législation en **Irlande** exige également que les autorités compétentes prennent en compte, entre autres, la situation familiale et personnelle du demandeur, la nature de ses relations avec l'État et des

⁵ Chypre, Grèce, Finlande, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas (jusqu'en 2019), Pologne, Slovaquie, Espagne, République tchèque et Suède.

⁶ Estonie, Grèce, Finlande, Italie, Luxembourg, Autriche et Suède.

⁷ EMN Irlande, '[National statuses granted for protection reasons in Ireland](#)', 2020, p. 36.

⁸ Luxembourg et Espagne.

⁹ EMN Norvège, 'Comparative overview of national protection statuses', 2019, p. 16-17.

¹⁰ EMN Finlande, 'Comparative overview of national protection statuses', 2019, p.

“considérations humanitaires” non spécifiées lorsqu’elles prennent une décision.¹¹

À ce jour, il n’existe pas de chiffres précis sur le nombre total de statuts humanitaires accordés dans les États membres de l’UE. Les données d’Eurostat montrent que plusieurs États membres, en particulier l’**Allemagne** et l’**Italie**, ont accordé un nombre remarquable de statuts humanitaires à la suite de la crise de l’asile et des migrations de 2015.¹²

Toutefois, dans un certain nombre d’États membres, ces statuts généraux ont été fortement réduits ces dernières années. Par exemple, la **Suède** a suspendu la procédure de protection humanitaire de 2016 à 2021. L’**Italie** a remplacé le statut humanitaire général par quatre statuts plus spécifiques en 2018. Aux **Pays-Bas**, enfin, le pouvoir discrétionnaire du ministre a été abrogé en 2019 et remplacé par une évaluation d’office des “circonstances de détresse” dans le cadre d’une première demande d’asile ou de séjour.

2. Protection pour des raisons médicales en Belgique et dans d’autres États membres de l’UE

Depuis 2007, la **Belgique** connaît un statut de séjour distinct pour les étrangers souffrant de maladies graves. Ce qui est requis est une maladie qui entraîne un risque réel pour leur vie ou leur intégrité physique ou pour un traitement inhumain ou dégradant lorsqu’un traitement adéquat n’est pas possible et accessible dans le pays d’origine ou de séjour.¹³

Dans un certain nombre d’autres États membres et en Norvège, les raisons médicales sont traitées dans le cadre d’un statut plus général, tel que la protection pour raisons humanitaires décrite ci-dessus.¹⁴ Toutefois, certains États membres, comme la Belgique, ont introduit un statut distinct pour la protection des étrangers gravement malades.¹⁵

Certains de ces statuts sont comparables à la régularisation médicale belge. Ainsi, l’**Espagne** peut offrir une protection de durée limitée aux étrangers qui souffrent d’une “maladie grave et soudaine” nécessitant un traitement médical spécialisé qui n’est pas accessible dans le pays d’origine et qui, sans ces soins, seraient gravement menacés dans leur vie ou santé.¹⁶ En **Italie** aussi, il existe un statut de protection distinct pour les étrangers dont l’état de santé est si grave qu’il causerait un préjudice important en cas de retour dans leur pays d’origine.

En outre, certains États membres peuvent également accorder des droits de séjour temporaires aux étrangers gravement malades dans le cadre des procédures de retour. Ainsi, les **Pays-Bas** peuvent accorder un “report de départ” s’il n’est pas justifié de voyager compte tenu de l’état de santé de l’étranger. Pendant ce report, l’étranger a accès à l’aide sociale ainsi qu’aux soins de santé. Après cette période, il peut demander un “permis de séjour pour traitement médical”.¹⁷

De même, le **Luxembourg** peut suspendre l’éloignement des étrangers pour des périodes allant jusqu’à six mois si leur état de santé nécessite une prise en charge médicale, dont le défaut entraînerait des conséquences d’une exceptionnelle gravité, et s’ils ne peuvent bénéficier

¹¹ EMN Irlande, ‘[National statuses granted for protection reasons in Ireland](#)’, 2020, p. 38.

¹² Voir les données limitées disponibles via Eurostat, [First instance decisions humanitarian status \[migr_asydcfstal\]](#).

¹³ Article 9ter de la Loi sur les étrangers.

¹⁴ Finlande, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Suède et Norvège.

¹⁵ Grèce, Italie, Pays-Bas, Espagne et le Royaume-Uni.

¹⁶ EMN Espagne, ‘[Comparative overview of national protection statuses](#)’, 2019, p. 10.

¹⁷ EMN Pays-Bas, ‘[Comparative overview of national protection statuses](#)’, 2019, 2019, p. 18 et 21.

d'un traitement approprié dans le pays de retour. Ces étrangers peuvent demander un permis de séjour après deux ans.¹⁸

3. Protection pour des mineurs en Belgique et dans d'autres Etats membres de l'UE

En **Belgique**, un permis de séjour peut également être accordé à un mineur étranger non accompagné comme "solution durable", si celle-ci est préférée, d'une part, au regroupement familial dans le pays de résidence des parents et, d'autre part, au retour dans le pays d'origine ou de séjour légal.¹⁹ L'OE détermine cette solution durable sur la base d'un examen individuel et d'une audition avec le mineur, en tenant compte des traités européens et internationaux relatifs aux droits de l'homme. En 2011, cette procédure a été ancrée dans la loi.

Un certain nombre d'autres pays européens ont également introduit des statuts visant à la protection des mineurs étrangers. Ainsi, le **Royaume-Uni** et l'**Italie** ont créé un statut pour les mineurs non accompagnés qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine faute d'un accueil adéquat.

Aux Pays-Bas, il existe trois statuts spéciaux pour les mineurs.

Aux **Pays-Bas**, il existe trois statuts spéciaux pour les mineurs. Tout d'abord, il y a le permis de séjour pour les mineurs non accompagnés de moins de 15 ans qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine dans les trois ans suivant l'introduction de leur première demande. Tou-

tefois, ils doivent remplir plusieurs conditions, y compris l'absence d'accueil adéquat dans le pays d'origine. Cette "politique sans faute" (*buitenschuldbeleid*) a été introduite en 2013 pour remplacer le permis de séjour temporaire pour tous les mineurs non accompagnés. En outre, les Pays-Bas disposent de deux statuts distincts pour la protection de catégories spécifiques de mineurs : une première axée sur les "femmes 'occidentalisées' (*verwesterd*) d'âge scolaire", créée en 2011 à la suite de la jurisprudence néerlandaise, et une seconde pour les enfants placés en famille d'accueil, adoptée en 2014 pour mettre en œuvre la Convention de La Haye sur la responsabilité parentale et la protection des enfants.²⁰

4. Autres statuts de protection dans les autres Etats membres de l'UE

Les autres statuts de protection dans les États membres de l'UE n'ont pas d'équivalent en droit belge. Par exemple, plusieurs pays ont développé un statut de séjour basé sur le principe de **non-refoulement**, qui interdit aux États de renvoyer des personnes vers un pays où elles courent un risque réel de persécution, de torture, de traitement inhumain ou dégradant ou d'autres violations des droits de l'homme.²¹ Ces statuts offrent généralement une protection temporaire aux étrangers qui courraient un tel risque, sans viser leur intégration permanente.

Un certain nombre d'États membres ont une forme d'**asile constitutionnel** sur la base de dispositions qui ont été inscrites dans leur constitution nationale avant la Convention sur les réfugiés et/ou les directives européennes.²² Ces statuts s'appuient sur des définitions plus larges de la

¹⁸ EMN Luxembourg, '[Comparative overview of national protection statuses](#)', 2019, p. 17.

¹⁹ Art. 61/14 de la Loi sur les étrangers.

²⁰ EMN Pays-Bas, '[Comparative overview of national protection statuses](#)', 2019, p. 2019. 27, 30 et 37.

²¹ Finlande, Hongrie, Italie, Norvège et la République tchèque.

²² Bulgarie, Pologne et Portugal.

“persécution”, mais sont assez rarement appliqués dans la pratique.

À ce jour, seuls quelques États membres ont élaboré un statut de protection distinct pour les personnes fuyant les **catas-trophes naturelles**, qui pourraient être liées au changement climatique.²³ Dans d’autres pays, ce motif de protection spécifique est souvent couvert par le concept plus large de “raisons humanitaires”.

Au cours des dernières décennies, certains États membres ont également introduit la **protection collective**, un statut national très similaire à la protection temporaire prévue par le droit européen (et jusqu’à présent jamais appliquée). Pour éviter les chevauchements, ce statut a été récemment aboli aux Pays-Bas.²⁴ Seule la Finlande utilise encore aujourd’hui un statut national distinct pour offrir une protection à des groupes de ressortissants de pays tiers dans des circonstances spécifiques.

Enfin, deux États membres ont créé un statut distinct pour les bénéficiaires de

programmes spéciaux, tels que la **relocalisation** et la **réinstallation**, dérogeant (dans une certaine mesure) au statut de réfugié et à la protection subsidiaire.²⁵ En Irlande, par exemple, seuls les bénéficiaires de ce statut ont accès à un programme d’intégration adapté.²⁶



Pour plus d’informations, vous pouvez consulter l’étude nationale et le rapport de synthèse de l’UE sur le [site web du REM](#).

Le Réseau européen des migrations (**EMN**), mis sur pied par la décision 2008/381/CE du Conseil, se compose de points de contact nationaux dans les États membres de l’UE et en Norvège et est coordonné par la Commission européenne. La mission du réseau consiste à fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables sur la migration et l’asile aux décideurs politiques et au grand public en Belgique et dans l’UE.

EMN Belgique est un consortium coordonné par le SPF Intérieur et composé de membres du personnel de l’Office des Etrangers, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, l’Agence fédérale pour l’accueil des demandeurs d’asile Fedasil et le Centre fédéral Migration Myria.

EMN **publie** chaque année notamment :

- un rapport sur les principaux développements de la législation, de la politique, de la pratique et de la jurisprudence dans le domaine de l’asile et de la migration ;
- plusieurs études thématiques sur des sujets spécifiques dans le domaine de l’asile et de la migration ;
- des requêtes ad hoc avec des questions ponctuelles sur l’asile et la migration émanant d’un État (membre) ou de la Commission européenne.

EMN Belgique reçoit un soutien financier du *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)* de l’UE.

²³ L’Italie (depuis 2018) et la Suède. En Suède, cependant, ce statut n’a jamais été accordé.

²⁴ Finlande et jusqu’à 2014 Pays-Bas.

²⁵ Irlande et Malte.

²⁶ EMN Irlande, ‘[National statuses granted for protection reasons in Ireland](#)’, 2020, p. 61.