



Quand on est étranger en Belgique...

**Un droit au séjour toujours plus précaire
et incertain**

 novembre 2017

**CIRÉ**

Sommaire

Introduction	3
La population étrangère en Belgique, c'est qui ?	4
Le « droit des étrangers », c'est quoi ?	4
A quelles difficultés les étrangers sont-ils confrontés pendant leur séjour en Belgique ?	5
La difficulté d'exercer leur droit au regroupement familial	5
La difficulté de se marier ou de reconnaître un enfant	5
L'obligation de prouver tout au long de leur séjour qu'ils remplissent un certain nombre de conditions	6
L'obligation d'avoir des moyens financiers suffisants pour obtenir et maintenir un titre de séjour	6
Le risque de se voir retirer leur titre de séjour et de se faire expulser à tout moment	7
Conclusion	7

Introduction

La tendance dans notre pays est, depuis plusieurs années, à l'adoption de mesures qui conditionnent, précarisent et limitent dans le temps le séjour des étrangers, qu'ils soient demandeurs d'asile, réfugiés ou étrangers en séjour régulier.

Après une brève description de la population étrangère résidant en Belgique aujourd'hui et un aperçu des procédures de séjour, la présente analyse revient sur ce que vivre en Belgique implique pour les étrangers en situation régulière, ainsi que sur quelques-unes des mesures prises depuis l'accord de gouvernement de 2014 et qui entravent au quotidien l'exercice d'un certain nombre de droits des étrangers¹.

1 Les situations plus spécifiques des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de protection, et la situation des personnes « sans papiers », sont abordées dans d'autres analyses du CIRÉ :
<https://www.cire.be/sensibilisation/outils-pedagogiques/on-ne-choisit-pas-de-vivre-sans-papiers>
<https://www.cire.be/publications/analyses/on-ne-choisit-pas-de-vivre-sans-papiers>
<https://www.cire.be/thematiques/asile-et-protection/brochure-qu-est-ce-qu-un-refugie>

La population étrangère en Belgique, c'est qui ?

Sur une population d'environ 11,2 millions d'habitants, la Belgique en compte 20% nés avec une nationalité étrangère (dont 11% ont gardé leur nationalité étrangère et 9% sont des étrangers devenus Belges) et 80% qui sont Belges de naissance².

L'immigration en Belgique est depuis toujours une immigration principalement européenne. Ainsi, actuellement, sur l'ensemble des personnes d'origine étrangère, 68% sont issues d'un pays de l'Union européenne (UE-28) et la plupart de France, d'Italie, des Pays-Bas, mais aussi de Roumanie et de Pologne. Parmi les personnes d'origine étrangère non-ressortissantes de l'Union européenne, on retrouve principalement des personnes originaires du Maroc et de Turquie.

Les principales voies d'entrée en Belgique sont le regroupement familial (52% de l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés en 2015), la procédure d'asile (avec 14% des titres délivrés sur base des statuts de réfugié ou de protection subsidiaire), les raisons liées à l'éducation (13%) et celles liées à une activité rémunérée (10%). En revanche, les raisons humanitaires comme motif de délivrance d'un titre de séjour (sur base de la procédure de régularisation) continuent depuis plusieurs années à diminuer. En 2015, elles ne représentaient plus que 1% des premiers titres de séjour délivrés par la Belgique, leur nombre ayant été divisé par quinze en cinq ans³.

Le « droit des étrangers », c'est quoi ?

S'il existe, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, un droit à quitter son pays d'origine⁴, il n'existe pas de droit à l'immigration correspondant. Si l'on souhaite voyager ou s'installer dans un autre pays que le sien, il faut en demander l'autorisation à ce pays. On appelle « droit administratif des étrangers », l'ensemble des procédures de visa et de séjour par lesquelles doivent passer les étrangers qui souhaitent venir en Belgique de manière temporaire ou pour s'y installer. Si, en matière d'asile, la Belgique est liée par des textes internationaux (et notamment par la Convention de Genève de 1951) qui lui imposent d'accorder une protection internationale aux personnes qui ont fui leur pays d'origine en raison de persécutions, l'accès au territoire et au séjour relève en revanche directement des autorités belges, et principalement de l'Office des étrangers, qui sont libres de fixer les règles et d'indiquer qui peut entrer sur le territoire et à quelles conditions.

Et ces règles sont de plus en plus complexes. La loi du 15 décembre 1980, qui est la principale base légale⁵ du droit des étrangers, a été modifiée à de très nombreuses reprises depuis son adoption, et pas moins de dix-sept fois au cours des trois dernières années⁶.

Certaines procédures de séjour reposent sur un droit au séjour (accordé si l'on remplit un certain nombre de conditions, c'est le cas par exemple du regroupement familial) ; d'autres relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'Office des étrangers (c'est le cas par exemple de la régularisation). Les réformes successives du droit des étrangers ont également introduit dans la loi un certain nombre de concepts qui, même dans les procédures ouvrant un droit au séjour, laissent une marge d'appréciation importante à l'administration. On pense ici à la condition de revenus « stables, réguliers et suffisants » dans le cadre d'une demande de regroupement familial, à la notion de « charge déraisonnable pour le système d'aide sociale » qui permet à l'administration de retirer un certain nombre, voire la plupart des titres de séjour des étrangers résidant en Belgique (qu'ils soient étudiants, travailleurs étrangers ou inscrits en tant que ressortissants de l'Union européenne), à la notion de « risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale » permettant également de mettre fin au séjour des étrangers résidant de manière régulière en Belgique, et ce quelle que soit la durée de leur séjour dans le Royaume.

² Rapport Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2017 : http://www.myria.be/files/Chapitre_2.pdfv

³ Rapport Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2017 : http://www.myria.be/files/Chapitre_2.pdfv

⁴ Article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

⁵ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980 : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi

⁶ Patrick Wautelet, « Contribution externe. Être étranger en Belgique en 2017. Triomphe de la souveraineté sur le droit », in Rapport Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2017 : http://www.myria.be/files/Contribution_externe.pdf

La loi de 1980 prévoit enfin que le séjour limité est la règle et le séjour illimité, l'exception. Et la plupart des titres de séjour sont conditionnés, c'est-à-dire que leur obtention et leur maintien dépend d'un certain nombre de conditions à remplir. Par ailleurs, selon le type et la durée du titre de séjour dont disposent les personnes, les autres droits dont elles disposent seront plus ou moins étendus (droit au travail, droit à l'aide sociale, accès à la nationalité belge...).

A quelles difficultés les étrangers sont-ils confrontés pendant leur séjour en Belgique ?

LA DIFFICULTÉ D'EXERCER LEUR DROIT AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Le regroupement familial et les procédures qui y sont liées (mariage/cohabitation légale) ont fait l'objet ces dernières années de modifications législatives toujours plus restrictives, ajoutant des conditions et limitant les droits pour les étrangers de se marier et de vivre en famille. Les familles peuvent mettre plusieurs années à « entrer » dans ces conditions (de revenus stables, réguliers et suffisants, de logement suffisant...) avant de pouvoir se retrouver, et sont, tout au long de leur séjour, susceptibles de le perdre, risquant d'être séparées ou précarisées si l'une des conditions n'est plus remplie.

Depuis le début de cette législature, de nouvelles mesures restreignant encore un peu plus le droit de vivre en famille ont été adoptées. Ainsi, à l'instar de ce qui était déjà d'application pour les membres de famille de Belges, une loi du 4 mai 2016 a allongé de trois à cinq ans la période pendant laquelle le droit de séjour des membres de famille de ressortissants de pays tiers est temporaire (et conditionné)⁷, allongeant ainsi la période de dépendance administrative entre membres de famille. Cette même loi a également modifié la condition de revenus pour le regroupement familial des membres de famille d'étudiants non-européens, prévoyant que seuls les revenus de l'étudiant puissent être pris en compte, alors qu'auparavant les revenus des membres de famille eux-mêmes pouvaient être pris en compte⁸.

Le gouvernement a également décidé, en 2016, de porter de six à neuf mois le délai pour traiter une demande de regroupement familial introduite par les membres de la famille de ressortissants de pays tiers. La disposition permet de prolonger ce délai de trois mois à deux reprises dans des circonstances exceptionnelles, portant ainsi à quinze mois le délai de traitement pour ces familles. Cette mesure est contestable lorsque l'on connaît les difficultés que rencontrent les personnes qui souhaitent rejoindre un membre de leur famille par regroupement familial, et en particulier les membres de famille des personnes qui bénéficient d'un statut de protection en Belgique.

Vient s'ajouter à cela l'interprétation extrêmement restrictive que fait l'Office des étrangers de la condition de revenus « stables, réguliers et suffisants » en exigeant, malgré le contexte et les difficultés du marché de l'emploi actuel, des contrats de plus en plus stables, en se basant systématiquement sur le montant de référence des revenus, fixé à près de 1430 euros nets/mois, en ne tenant pas compte de l'allocation des personnes avec un handicap dans l'évaluation des ressources...

LA DIFFICULTÉ DE SE MARIER OU DE RECONNAÎTRE UN ENFANT

Depuis juillet 2017, à l'instar de ce qui existait déjà en matière de mariage et de cohabitation légale, une nouvelle loi incrimine les reconnaissances frauduleuses d'enfants, c'est-à-dire les reconnaissances dont on estime que le seul objectif est de faciliter l'accès au séjour. Une nouvelle procédure de reconnaissance a été instaurée sur base des textes existant en matière de mariage et de cohabitation légale de complaisance. L'Officier d'état civil peut désormais suspendre la reconnaissance pour mener des enquêtes, demander l'avis du Parquet, voire refuser d'acter des reconnaissances. Le Parquet peut agir en annulation de la reconnaissance, et le juge pénal peut désormais prononcer des peines et amendes pour reconnaissance frauduleuse et annuler lui-même la reconnaissance⁹.

7 Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980, *M.B.*, 27 juin 2016.

8 Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980, *M.B.*, 27 juin 2016.

9 <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0863/54Ko863001.pdf>

L'OBLIGATION DE PROUVER TOUT AU LONG DE LEUR SÉJOUR QU'ILS REMPLISSENT UN CERTAIN NOMBRE DE CONDITIONS

Lorsque l'on a obtenu un titre de séjour en Belgique, l'Office des étrangers vérifie, lors du renouvellement du titre de séjour, ou pendant la durée de séjour si celui-ci ne nécessite pas de renouvellement chaque année, que les conditions mises au séjour (par exemple ne pas être une charge pour le système d'aide sociale, avoir des ressources suffisantes, avoir toujours des attaches avec la Belgique...) sont toujours bien remplies. Ces contrôles sont effectués de manière assez stricte par l'Office des étrangers. Vient s'ajouter à cela, aujourd'hui, la possibilité de vérifier chaque année si suffisamment d'efforts d'intégration ont été faits par les personnes venues dans le cadre du regroupement familial, rendant le séjour de ces personnes encore plus précaire et incertain. La loi du 24 novembre 2016 a en effet inséré dans la loi du 15 décembre 1980 une condition générale de séjour¹⁰ selon laquelle tout étranger qui demande le séjour de plus de trois mois en Belgique (sauf quelques exceptions) devra signer la « déclaration du primo-arrivant », par laquelle il s'engage à « respecter les normes et valeurs » du pays. Le texte prévoit également que le renouvellement du titre de séjour est conditionné à la preuve des « efforts d'intégration » qui seront évalués par l'Office des étrangers¹¹. Le contrôle discrétionnaire des efforts d'intégration par une administration qui n'est pas à la manœuvre dans les parcours d'intégration accroît l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent déjà les étrangers autorisés au séjour en Belgique.

L'OBLIGATION D'AVOIR DES MOYENS FINANCIERS SUFFISANTS POUR OBTENIR ET MAINTENIR UN TITRE DE SÉJOUR

Les procédures de visa et de séjour en général coûtent extrêmement cher (prix du visa, des documents d'état civil parfois nécessaires, des billets d'avion, des assurances, des frais d'ambassade...). A cela s'ajoutent désormais des frais supplémentaires : la loi-programme du 29 décembre 2014 et l'arrêté royal du 16 février 2015 ont introduit dans la loi du 15 décembre 1980 l'obligation, pour les étrangers qui souhaitent introduire une demande de séjour ou de visa pour la Belgique, de payer une « redevance »¹². Celle-ci varie de 60 à 350 euros selon la procédure et doit être payée par demande et par personne. A défaut de paiement de cette redevance, la demande de séjour est automatiquement déclarée irrecevable. Cette nouvelle redevance vient s'ajouter aux coûts administratifs existant déjà (ambassades, communes, ...) et constitue une barrière de plus à l'accès aux droits de séjour. Les administrations communales peuvent, quant à elles, désormais appliquer une taxe de maximum 50 euros pour le renouvellement, la prolongation ou le remplacement de certains titres de séjour. A côté de cela, l'obtention et le maintien de la plupart des titres de séjour (en dehors de ceux délivrés suite à la reconnaissance d'un statut de protection internationale) sont conditionnés au fait de disposer de ressources suffisantes. C'est le cas pour les étudiants et travailleurs étrangers, pour les ressortissants d'autres pays européens et pour les personnes qui viennent dans le cadre d'un regroupement familial. Même si la loi sur les CPAS ouvre un droit à toute personne dans le besoin de demander une aide sociale, les étrangers en situation régulière en Belgique n'y ont de fait pas droit car l'obtention d'une telle aide pourrait compromettre leur séjour en Belgique.

¹⁰ Loi du 24 novembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 16 janvier 2017.

¹¹ Voir CIRÉ, « L'intégration, une nouvelle condition au séjour des étrangers » : <https://www.cire.be/publications/analyses/l-integration-une-nouvelle-condition-au-sejour-des-etrangers>

¹² Loi-programme du 29 décembre 2014, *M.B.*, 29 décembre 2014.

LE RISQUE DE SE VOIR RETIRER LEUR TITRE DE SÉJOUR ET DE SE FAIRE EXPULSER À TOUT MOMENT

Depuis le 29 avril 2017, les étrangers qui séjournent légalement dans notre pays et qui représenteraient un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale peuvent être expulsés du pays plus rapidement. La loi du 24 février 2017, qui modifie la loi du 15 décembre 1980¹³, permet désormais à l'Office des étrangers d'éloigner plus facilement des étrangers qui sont nés en Belgique ou qui y résident depuis très longtemps, sur base d'un simple ordre de quitter le territoire. Le texte ne définit pas les concepts de « risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale » et n'exige pas même qu'un jugement ait été prononcé, ce qui ouvre la porte à tous les abus de la part des autorités. Il suffit en effet à l'Office des étrangers d'invoquer des risques graves d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale pour mettre fin au séjour d'un étranger, en ce compris les ressortissants de l'Union européenne.

Conclusion

Au vu des contrôles réguliers effectués par l'administration et des conditions qui viennent s'ajouter au fil des réformes de la loi de 1980, le séjour des étrangers en Belgique est loin d'être un long fleuve tranquille. La loi le rend en effet de plus en plus précaire et les autorités peuvent à tout moment, et pour différents motifs, le remettre en question. Tout le long de leur séjour en Belgique, les personnes vont devoir garantir aux autorités belges qu'elles n'ont commis et ne commettent ni fraude ni abus, qu'elles ne constituent pas un risque pour la sécurité du pays, qu'elles méritent le titre de séjour qui leur a été accordé et qu'elles se trouvent toujours dans les conditions mises à leur séjour (de revenus, de logement, de vie familiale...).

Lorsqu'on est étranger en Belgique et qu'on y réside de manière régulière, on est en sursis, on n'a pas droit à l'erreur (de perdre son emploi, son logement, de tomber malade ou de se séparer de son conjoint ou sa conjointe, par exemple). Jusqu'au jour où, peut-être, l'État belge acceptera de faire de ces personnes ses nationaux. Et là encore, pour y arriver, le parcours est semé d'embûches.

13 Loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale; loi du 15 mars 2017 modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre : http://www.etaamb.be/fr/loi-du-24-fevrier-2017_n2017011464.html
Voir aussi : <https://www.cire.be/presse/communiqués-de-presse/le-gouvernement-poursuit-les-amalgames-et-les-atteintes-aux-droits-des-étrangers>



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)