



Simplifier le droit des étrangers

Oui, mais en renforçant
les droits des personnes
étrangères

septembre 2021

**CIRÉ**

Introduction	3
Codifier et simplifier le droit des étrangers ? Une nécessité !	4
Garantir plus de sécurité juridique, c'est ...	4
Mettre le respect des droits fondamentaux au premier plan	4
Privilégier la loi quand c'est possible	4
Définir et uniformiser certaines notions	5
Garantir le droit à un recours effectif	5
Améliorer la formation des agents et l'information donnée au public, et garantir l'accès à l'administration	5
Conclusion	6

Écrit par Coralie Hublau

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2021 - cire.be

Introduction

Depuis plusieurs législatures, les accords de gouvernement successifs prévoient de « codifier » le droit administratif des étrangers. La note de politique générale du secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, Sammy Mahdi, n'y fait pas exception et prévoit l'élaboration d'un nouveau « Code de la migration ». Son objectif ? « Accroître la lisibilité du droit des étrangers, préserver la sécurité juridique et éviter les incongruités au sein de la loi sur les étrangers ».

Pour y arriver, une commission composée notamment de représentant·e·s des services d'asile et de migration, d'académicien·ne·s et d'expert·e·s de terrain a été mise en place. Celle-ci a pour objectif d'identifier les forces et les faiblesses des réglementations actuelles en matière de séjour et d'accueil des demandeur·euse·s d'asile et de dégager des lignes directrices pour la rédaction du Code de la migration. Dans la présente analyse, le CIRÉ revient sur les principales recommandations qu'il formule au gouvernement à l'occasion de ce travail de codification.

Codifier et simplifier le droit des étrangers ? Une nécessité !

La principale base légale de ce que l'on appelle le droit administratif des étrangers est la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette loi a été modifiée à de très nombreuses reprises au cours des dernières années, toujours dans un sens plus restrictif. Tantôt pour la rendre conforme au droit européen, tantôt pour ajouter des conditions supplémentaires à l'accès ou au maintien du séjour en Belgique, tantôt pour tenter de lutter contre les « abus de procédure ». À côté de la loi du 15.12.1980 existent aussi d'autres législations fédérales, régionales ou communautaires qui impactent le séjour et l'accès aux droits fondamentaux et socio-économiques des personnes étrangères. C'est le cas de la loi du 12 janvier 2007 qui organise l'accueil des demandeur-euse-s de protection internationale en Belgique, ou encore des réglementations régionales en matière de permis de travail ou de parcours d'intégration. Viennent encore s'ajouter à ce dispositif législatif déjà complexe une multitude d'arrêtés royaux, de circulaires et d'instructions pas toujours rendues publiques. Le droit belge des étrangers se caractérise donc aujourd'hui par une législation complexe, presque illisible pour celles et ceux qui le pratiquent (avocat-e-s, services socio-juridiques, administrations, juridictions...) et pour le public concerné. Il est impératif aujourd'hui de la simplifier, tout en garantissant la sécurité juridique et en préservant les droits fondamentaux des personnes.

Garantir plus de sécurité juridique, c'est ...

METTRE LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX AU PREMIER PLAN

Le futur code devra simplifier et rendre plus accessible la législation relative au séjour et à l'accueil. Mais il devra également mettre en avant les normes de droit international et de droit européen qui protègent les droits fondamentaux des personnes (comme la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention d'Istanbul relative à la prévention et à la lutte contre les violences à l'égard des femmes, la Convention européenne des droits de l'Homme, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, la Convention relative au statut des apatrides de 1954, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne...). Il sera sans doute aussi utile que le code rappelle les principes généraux de droit administratif que sont le principe de bonne administration, le respect du délai raisonnable et l'obligation de motivation et de notification des actes administratifs.

PRIVILÉGIER LA LOI QUAND C'EST POSSIBLE

Le droit des étrangers comporte différents types d'instruments juridiques et administratifs (textes de loi, arrêtés royaux, circulaires, instructions...). Il nous semble que la loi doit être privilégiée, car c'est l'instrument qui offre le plus de transparence et de sécurité juridique par rapport aux mesures qu'elle prévoit. Ainsi, de manière générale, tout ce qui touche aux droits fondamentaux ou qui pourrait porter atteinte à des libertés fondamentales devrait systématiquement figurer dans une loi, plutôt que dans un arrêté royal d'exécution, par exemple.

Par ailleurs, il nous paraît que certaines dispositions en particulier doivent impérativement figurer dans la loi. C'est le cas, par exemple, des dispositions qui touchent aux normes de qualité de l'accueil ou aux modalités d'audition au CGRA (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides). C'est le cas aussi des dispositions prévues par la loi « accueil », qui auraient déjà dû être adoptées par arrêté royal, notamment en matière de transition entre l'aide matérielle et l'aide financière octroyée aux demandeur-euse-s de protection internationale, ou concernant les modifications du « code 207 ».

DÉFINIR ET UNIFORMISER CERTAINES NOTIONS

La loi du 15 décembre 1980 et la loi « accueil » du 12 janvier 2007 comportent à l'heure actuelle plusieurs notions qui n'ont pas été définies, ou qui le sont de manière trop floue ou trop large.

Parmi les notions beaucoup trop floues et laissant une trop grande marge de manœuvre à l'administration ou aux instances d'asile, on peut citer la notion de « vulnérabilité » présente dans la loi de 1980 et dans la loi « accueil », celle de « délai raisonnable » de traitement, ou encore celle de « risque de fuite ». C'est le cas aussi en matière de régularisation pour raisons humanitaires, où la loi dit uniquement que l'administration doit examiner s'il existe des « circonstances exceptionnelles » qui empêchent l'étranger de retourner dans son pays d'origine, sans que ces circonstances ne soient définies légalement.

Parmi les notions qui ne sont pas définies, on peut citer la notion de « risque pour l'ordre public belge » permettant de justifier un retrait de séjour par l'administration, celle de « garanties de retour suffisantes » à fournir pour l'obtention d'un visa de court séjour, ou encore celle d'« intérêt supérieur de l'enfant » qui apparaît à plusieurs endroits de la loi de 1980 en matière de séjour ou d'asile.

Toutes ces notions doivent impérativement être définies de manière claire et uniforme dans le futur code.

GARANTIR LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF

À l'heure actuelle, les recours en justice qui existent en droit des étrangers offrent nettement moins de garanties que dans d'autres domaines du droit. C'est le cas par exemple en matière de contrôle des mesures privatives de liberté des personnes étrangères détenues en centres fermés. Pour les détenu·e·s de droit commun, ce contrôle s'effectue tant en légalité qu'en opportunité, alors qu'en matière de détention administrative, il ne s'effectue qu'en stricte légalité. De même, ce contrôle est automatique pour les détenu·e·s de droit commun, là où il s'effectue sur requête en matière de détention administrative.

À côté de cela, de nombreuses mesures ont été adoptées ces dernières années pour restreindre les possibilités de recours des personnes étrangères (suppression de l'effet suspensif du recours, délais de recours réduits...), souvent dans un objectif de lutte contre les « abus de procédure ». Or, une procédure en justice doit avant tout être pensée pour permettre aux personnes de faire valoir des droits qui n'auraient pas été respectés, et non pour lutter contre d'éventuels « abus de procédure ». De manière générale, il nous semble qu'en matière d'asile et de séjour, un effet suspensif est toujours souhaitable, car la perte du séjour pendant le recours a des conséquences qui impactent directement d'autres droits fondamentaux.

Enfin, il est plus qu'urgent de mettre fin au « carrousel » des décisions dans lequel se retrouvent pris au piège de nombreux·euses requérant·e·s étranger·e·s (décision négative prise par l'Office des étrangers → recours au Conseil du contentieux des étrangers → annulation de la décision → nouvelle décision identique prise par l'Office des étrangers → recours → annulation,...). Pour ce faire, un pouvoir de réformation plus étendu devrait être accordé aux juges du Conseil du contentieux des étrangers et des sanctions devraient être prévues en cas de refus manifeste de l'administration de se conformer aux décisions de justice.

AMÉLIORER LA FORMATION DES AGENTS ET L'INFORMATION DONNÉE AU PUBLIC, ET GARANTIR L'ACCÈS À L'ADMINISTRATION

Pour garantir davantage de sécurité juridique, il est primordial que tous les acteurs·rices impliqués dans le parcours des personnes étrangères en Belgique soient suffisamment et régulièrement formés·es et informés·es du cadre légal applicable et de ses modifications éventuelles. Il nous paraît également fondamental de fixer un cadre qui garantisse qu'une information claire, complète et accessible, dans une langue comprise par le/la demandeur·euse de visa, de séjour ou de protection internationale soit délivrée par tous les organismes et autorités compétents sur la procédure à engager, qu'il s'agisse des communes, des postes diplomatiques belges, des administrations en charge du séjour, des instances d'asile (dont Fedasil).

Enfin, l'administration devrait être réellement accessible à tous·tes et des possibilités d'enregistrement des demandes sur place « en personne » doivent également être prévues, notamment pour limiter la fracture numérique.

Conclusion

Pour le CIRÉ, formuler la législation relative au séjour et à l'accueil des personnes étrangères de manière plus cohérente et restaurer la sécurité juridique en la matière est une nécessité. Mais la codification du droit des étrangers doit aussi permettre de corriger les dysfonctionnements de la loi sur le séjour et de la loi accueil qui portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes étrangères et créent du séjour irrégulier.

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des 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.be - cire@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
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- 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)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)