

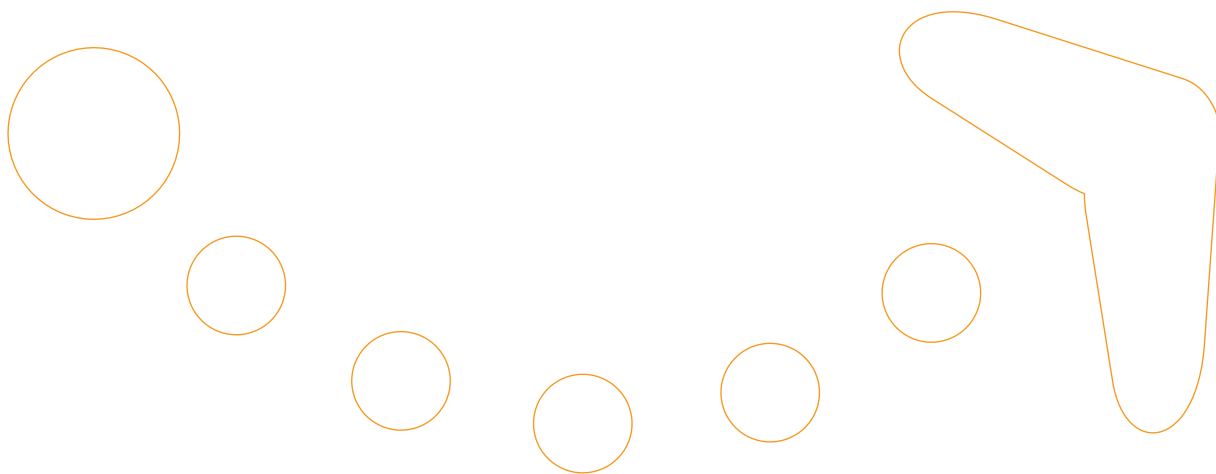
Régularisation : où en est-on ?

 novembre 2014

 CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
La régularisation en Belgique	4
Bilan de l'opération de régularisation de 2009	5
La régularisation aujourd'hui	6
Conclusion	7



Introduction

La régularisation est une procédure administrative qui permet à une personne qui n'a pas ou plus de titre de séjour en Belgique d'obtenir « exceptionnellement » une autorisation de séjour depuis le territoire belge. Bien qu'il existe dans la loi sur le séjour des étrangers une disposition légale (l'article 9 bis de la loi du 15/12/1980) qui sert de base à cette procédure et que des personnes (bien que de moins en moins) sont chaque année régularisées sur base de « circonstances exceptionnelles », la Belgique a choisi de procéder ces dernières années à des « campagnes de régularisation one shot » au cours desquelles des critères de régularisation sont fixés et sur base desquels l'Office des étrangers procède à un examen individuel de la situation. En dehors de ces campagnes de régularisation, l'insécurité juridique règne. Les « circonstances exceptionnelles » n'étant nulle part définies, le pouvoir d'appréciation de l'Office des étrangers est extrêmement large. Et si cela permet un examen au cas par cas de chaque dossier de régularisation, il est souvent très difficile pour des personnes, séjournant en Belgique souvent depuis de nombreuses années, de comprendre les raisons du refus de l'Office des étrangers de les régulariser.

La régularisation en Belgique

La régularisation est l'exception au principe figurant dans la loi sur le séjour des étrangers selon lequel toute autorisation de séjour doit être demandée auprès du poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger (visa de regroupement familial, visa d'études, visa pour travailleurs étrangers...). Il s'agit donc d'une procédure exceptionnelle qui permet à une personne en situation irrégulière d'obtenir une autorisation de séjour en Belgique pour des raisons humanitaires (article 9 bis) ou médicales (article 9 ter).

La régularisation est donc une faveur accordée aux personnes qui se trouvent sur le territoire belge, qui n'entrent pas dans les conditions d'autres procédures de séjour ou de protection et qui ne peuvent, pour diverses raisons, retourner dans leur pays d'origine.

L'article 9 bis prévoit ainsi que « lors de circonstances exceptionnelles et si l'étranger dispose d'un document d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne qui la transmettra au ministre ou à son délégué ».

L'article 9 ter prévoit quant à lui que : *“l'étranger qui séjourne en Belgique qui démontre son identité (...) et qui souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne, peut demander l'autorisation de séjourner dans le Royaume auprès du ministre ou son délégué.”*

Ces deux dispositions exigent toutes deux comme condition que le demandeur prouve son identité mais ne précisent pas, en particulier pour la première, quels sont les critères qui permettent d'être régularisé. C'est du premier type de régularisation, sur base de l'article 9 bis, qu'il est question ci-après.

En l'absence de « critères » de régularisation dans la loi, les autorités belges ont procédé par voie de circulaires et d'instructions officielles ou officieuses et pas toujours appliquées pour préciser ce qu'il fallait entendre par « circonstances exceptionnelles » tout en laissant une marge de manœuvre à l'administration. Cela a conduit à une grande insécurité juridique et à un sentiment d'arbitraire.

Au fil des mobilisations pour la régularisation des sans-papiers (réunissant associations, mouvements de sans-papiers, syndicats, avocats, universités et parfois cultes) de ces dernières années, la Belgique a fini par mettre en œuvre des campagnes de régularisation « one shot », périodes au cours desquelles les autorités ont précisé ce qu'il fallait entendre par « circonstances exceptionnelles ».

En 1999, la loi du 22 décembre 1999 mit ainsi en œuvre une première campagne de régularisation au cours de laquelle une Commission indépendante de régularisation fut chargée de traiter les demandes sur base de quatre critères de régularisation² : longue procédure d'asile de 3 ans (familles) ou de 4 ans (isolés), impossibilité de retour au pays, maladie grave ou circonstances humanitaires. Il s'agissait d'une opération temporaire, le délai d'introduction des demandes étant limité au mois de janvier 2000. Environ 50.000 personnes furent ainsi régularisées.

10 ans plus tard les critères de régularisation annoncés dans l'accord de gouvernement du 18 mars 2008 furent énoncés, après des mois de blocage politique et de nouvelles mobilisations, dans une instruction ministérielle le 18 juillet 2009³. Ce texte prévoyait deux critères temporaires (le premier sur base de l'ancrage local durable des personnes et le second sur base du travail⁴). Ces deux critères temporaires impliquaient que les demandes devaient être introduites entre le 15/09/2009 et le 15/12/2009. À côté de cela, 9 critères permanents de régularisation furent également définis (longues procédures d'asile, auteurs d'enfants mineurs européens et belges, familles demandeuses d'asile avec enfants scolarisés...).

1 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

2 Les chambres de cette commission étaient composées chacune d'un magistrat, d'un avocat et d'un membre ONG.

3 Instruction du 19 juillet 2009.

4 L'ancrage local durable (2.8 A): 5 ans de séjour en Belgique-séjour légal/tentative crédible avant le 18 mars 2008-ancrage local durable en Belgique (liens sociaux, langue, volonté de travailler).

La régularisation par le travail (2.8 B): en Belgique depuis le 31 mars 2007-contrat de travail 1 an avec salaire minimum légal-ancrage local durable en Belgique (liens sociaux, langue, volonté de travailler).

Bilan de l'opération de régularisation de 2009

Alors que cette campagne de régularisation n'était pas encore terminée, l'instruction du 19 juillet 2009 fut annulée par le Conseil d'État le 9 décembre 2009 suite à un recours introduit par le Vlaams Belang, le gouvernement ayant outrepassé ses compétences en fixant des critères de régularisation dans une instruction ministérielle⁵. Malgré cette annulation, les secrétaires d'État à l'Asile et l'Immigration (M. Wathelet puis M. De Block) et l'Office des étrangers (OE) s'engagèrent à continuer à appliquer les critères temporaires aux demandes introduites entre le 15/09 et le 15/2/2009 et les critères permanents.

S'il est heureux que les critères aient pu, en pratique, continuer à être appliqués, l'instruction ayant été annulée, l'Office des étrangers ne pouvait plus se référer dans ses décisions négatives aux critères de l'instruction du 19/07/2009⁶. Ainsi, l'administration ne pouvant pas mentionner dans ses décisions négatives en quoi les critères de l'instruction n'étaient pas remplis mais continuant à examiner les décisions au regard de ces critères dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, on a pu constater que de nombreuses décisions négatives étaient motivées de manière très stéréotypée. Cela rend particulièrement difficile la compréhension des motifs de décision. Il est en effet très difficile de détecter ce qui a réellement fait obstacle à la régularisation.

Cette deuxième « campagne » de régularisation aurait permis de régulariser environ 40.000 personnes. Quelques centaines de dossiers sont toutefois toujours en cours de traitement à l'heure actuelle (principalement des dossiers de régularisation par le travail)⁷.

S'il est heureux que cette opération de régularisation ait pu être mise en œuvre en 2009 après des mois de blocage politique quant à l'adoption de critères de régularisation et ait pu permettre à plusieurs milliers de personnes d'être régularisées, plusieurs problèmes se sont posés dans le cadre de cette campagne (lenteurs administratives, excès de pouvoir des communes, trop rares avis demandés à la Commission consultative des étrangers...) et en particulier en matière de régularisation par le travail.

Ce critère de régularisation par le travail, pris à la va-vite et sans concertation préalable avec les différents acteurs concernés (communes, Office des étrangers, Régions) a donné lieu à une procédure complexe et peu adaptée à la réalité économique. Trop peu d'information a été donnée aux employeurs et aux travailleurs et ces dossiers ont fait l'objet de longs délais de traitement, ce qui a entraîné le désistement de nombreux employeurs. Plusieurs sociétés déjà en difficulté se sont engagées dans ce processus avec des travailleurs ou ont conclu avec eux des contrats frauduleux. Ce mécanisme de régularisation a entraîné de manière générale une grande dépendance des travailleurs à l'égard de leur employeur.

En raison de ces nombreux problèmes de procédure et de la précarité du séjour accordé sur base de la régularisation par le travail⁸, nombreuses sont aujourd'hui les personnes qui ont pu obtenir un titre de séjour sur base du travail et qui sont retombées dans une situation d'irrégularité de séjour. Ces personnes se sentent aujourd'hui, pour la plupart, au mieux « revenus à la case départ », au pire abusées par les autorités belges et les employeurs.

5 Arrêt du Conseil d'État du 5/10/2011 (n°215.571).

6 La plupart des décisions négatives mentionnent d'ailleurs une formule type selon laquelle l'instruction a été annulée et qu'elle n'est plus d'application.

7 Voir l'évaluation de la campagne de régularisation de 2009 par le Forum Asile et Migration : <http://www.cire.be/thematiques/sejour-et-regroupement-familial/regularisation-des-sans-papiers/742-la-note-d-evaluation-de-la-regularisation-par-le-forum-asile-et-migrations-juillet-2011>

8 Un titre de séjour d'1 an renouvelable après renouvellement du permis de travail B avec le même employeur.

La régularisation aujourd'hui

Les dossiers de régularisation introduits dans le cadre de la campagne de régularisation de 2009 qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision (environ 400) sont traités sur base de l'instruction du 19/07/2009 en vertu du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'Office des étrangers. Il s'agirait, pour la plupart, de dossiers introduits sur base de la régularisation par le travail en attente d'une décision sur la demande de permis de travail par la région ou de la transmission de la décision de la région à l'Office des étrangers.

Les demandes introduites après la campagne de 2009 sont, quant à elles, traitées par Office des étrangers sur base des « circonstances exceptionnelles » de l'article 9 bis. Rien dans la loi ne précise cependant ce que l'administration doit considérer comme « circonstances exceptionnelles ». En pratique, l'Office des étrangers continue à considérer que les longues procédures d'asile constituent des circonstances exceptionnelles. Pour les autres situations, aucun critère n'est défini.

L'Office des étrangers procède pour toute demande 9 bis à un examen au cas par cas et dispose d'un très large pouvoir d'appréciation. Le Conseil d'État s'est prononcé sur la définition des « circonstances exceptionnelles » *considérant qu'il ne s'agit pas de « circonstances de force majeure mais de circonstances qui rendent particulièrement difficile le retour de l'étranger dans son pays d'origine ».*

La durée de présence ininterrompue sur le territoire, les liens familiaux ou sociaux avec la Belgique, le fait d'avoir travaillé ou d'avoir des enfants nés et scolarisés en Belgique ne sont pas nécessairement pris en compte par l'Office des étrangers comme « circonstances exceptionnelles ».

En pratique, l'Office des étrangers apprécie très strictement les circonstances exceptionnelles de l'article 9 bis et le nombre de personnes régularisées est en très nette diminution depuis 2012.

Dans le cadre des campagnes de régularisation comme dans le cadre de l'application de l'article 9 bis en dehors des « périodes de régularisation », l'Office des étrangers procède à un examen au cas par cas de chaque dossier. Il n'y a jamais eu en Belgique, comme on l'entend parfois, de processus de régularisation collective.

	Nombre de personnes autorisées au séjour	Nombre de personnes dont le séjour est refusé
	(9.3, 9bis, 9ter confondus)*	(9.3, 9bis, 9ter confondus)
2008	8.369	21.607
2009	14.830	8.758
2010	24.199	10.332
2011	9.509	30.417
2012	4.412	39.684
2013	1.901	33.438
2014 (janvier-août)	969	13.428
Total	62.151	156.043

*Statistiques de l'Office des étrangers : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Sejour_Exceptionnel.aspx

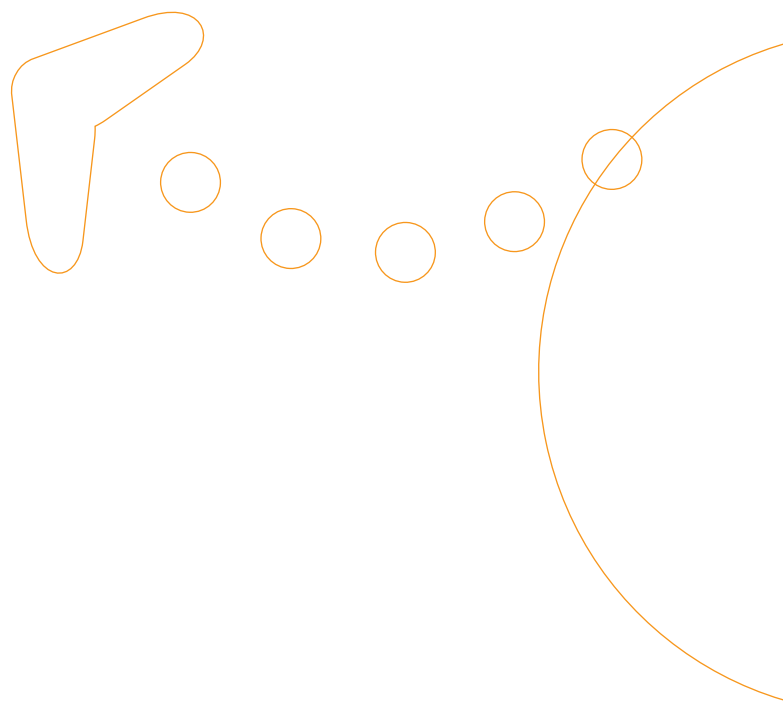
Conclusion

Le cadre légal actuel en matière de régularisation ne garantit pas la sécurité juridique. Le pouvoir d'appréciation de l'Office des étrangers est très large et la motivation des décisions négatives est souvent stéréotypée. Elle ne permet pas aux personnes de comprendre en quoi elles ne justifient pas des « circonstances exceptionnelles » prévues par l'article 9 bis de la loi du 15/12/1980.

Si la régularisation doit rester une procédure exceptionnelle qui intervienne dans les situations humanitaires auxquelles la procédure d'asile ou la migration légale n'a pas pu apporter de réponse (demandeurs d'asile déboutés "inéloignables", migrants victimes de violences conjugales auxquels les mécanismes de protection n'ont pu s'appliquer...) elle ne peut pas en revanche être un simple outil politique entre les mains du ministre compétent ou une politique dépendant uniquement du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'Office des étrangers.

L'absence de clarté nourrit l'espoir des personnes et augmente les chances qu'une nouvelle campagne de régularisation s'avère prochainement nécessaire. La motivation des décisions doit être plus claire et permettre aux demandeurs de savoir exactement où ils en sont dans leur parcours migratoire et d'envisager, le cas échéant, un retour.

Des critères clairs de régularisation doivent être inscrits dans un texte de loi et il conviendrait également de mettre en place un mécanisme de consultation des acteurs de terrain (autorités locales, société civile...) ou de recours à la commission consultative des étrangers pour avis dans les dossiers de régularisation.





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



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- 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)
- Justice et paix
- 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)