



Avis de Myria à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales
et de la Fonction publique

Proposition de loi n° 665/1

modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire,
le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de dispenser
les étudiants étrangers du paiement de la redevance couvrant les frais administratifs lors de
leur demande de séjour (22 octobre 2019)

24 janvier 2020

1. Myria remercie la Commission pour l'avis sollicité et se réjouit que le législateur se penche sur la redevance. En tant qu'institution fédérale indépendante ayant notamment pour mandat de veiller aux droits fondamentaux des étrangers, Myria n'a en soi pas d'objection à la dispense de paiement de la redevance pour les étudiants et chercheurs étrangers.
2. Néanmoins, Myria souscrit à l'avis rendu par le Conseil d'État sur la proposition¹. La dispense d'une catégorie d'étrangers sans que des autres catégories comparables ne soient aussi dispensées peut aboutir à une discrimination si cette différence n'est pas suffisamment justifiée, comme l'a décidé la Cour constitutionnelle².
3. Comme le demande le Conseil d'État (section législation), la Commission devrait mener une analyse comparative approfondie afin de déterminer si, pour chaque catégorie qui n'est pas dispensée, le paiement d'une redevance est justifié ou non, en tenant compte des catégories qui sont dispensées. La discussion devrait aussi tenir compte des montants exigés pour chaque catégorie, même si la détermination de ces montants est réglée par arrêté royal. Le Conseil d'État (section du contentieux administratif) a annulé certaines dispositions parce que la méthodologie de calcul de ces montants n'étaient pas adéquate³.
4. Myria encourage la Commission à analyser la problématique de la redevance dans son ensemble et de la réformer.
5. Myria remarque que l'introduction de la redevance a influencé les pratiques administratives, dans la mesure où l'Office des étrangers est moins souple pour le traitement de certains dossiers. C'est surtout le cas lorsque le droit à la vie familiale est menacé, en matière de regroupement familial et de visas humanitaires.
6. Avant l'introduction de la redevance, il était possible d'introduire une demande basée sur différentes bases juridiques, le regroupement familial (art. 10 de la loi sur les étrangers) et les

¹ Avis du CE n° 66.743/4 du 18 décembre 2019, Doc. Parl. Chambre 55- 665/3, p. 4.

² Cour constitutionnelle, n° 18/2018 du 22 février 2018, B.10.3.10.

³ Voir CE n° 245.403 et 245.404, 11 septembre 2019.

raisons humanitaires (art. 9 de la loi sur les étrangers). Si le dossier ne remplissait pas les conditions du regroupement familial, ce dossier était transmis au service Long séjour de l'OE et traité, sans que les personnes concernées ne doivent introduire une nouvelle demande. Depuis l'introduction de la redevance, l'OE ne l'accepte plus. Dans une telle situation, si le dossier est refusé dans le cadre du regroupement familial, les personnes concernées doivent introduire une nouvelle demande sur la base des raisons humanitaires et payer la redevance. C'est donc l'introduction de la redevance qui rend la situation plus compliquée, avec, en conséquence, des circonstances plus lourdes pour les étrangers et aussi parfois un double travail pour les postes diplomatiques.

Cet extrait avec des exemples du rapport annuel « La migration en chiffres et en droits 2018 »⁴ permet d'illustrer cette évolution :

« Case

Une épouse et trois enfants mineurs de Gaza ont introduit une première demande « ordinaire » de regroupement familial (avec l'époux et le père, respectivement) dans l'année suivant la reconnaissance en tant que réfugié de Monsieur, mais ne sont pas parvenus à quitter Gaza en raison du blocus. La validité du visa a expiré et une nouvelle demande a dû être soumise. La nouvelle demande a été refusée puisqu'elle a été introduite après le délai d'un an et qu'aucun revenu suffisant n'a été prouvé. L'OE a refusé de donner suite à la demande de revoir la décision pour cause de force majeure évidente et de la situation humanitaire à Gaza.

Case

Une demande qui, à la suite de difficultés pratiques, est soumise cinq jours après le 18e anniversaire d'un MENA afghan va être traitée d'après la procédure de visa humanitaire selon l'OE (...).

Par ailleurs, Myria constate que, dans des dossiers où une demande a été introduite avec la requête de traiter le dossier (à titre subsidiaire ou non)⁵ d'un point de vue humanitaire, le bureau du long séjour qui traite le visa humanitaire considère souvent une telle demande comme un « détournement » de la procédure de regroupement familial, malgré le fait que ces dossiers argumentent qu'un traitement d'un point de vue humanitaire est nécessaire. »

7. Dans son rapport annuel 2017, le Médiateur fédéral a aussi constaté que l'OE était moins souple en matière de regroupement familial⁶ :

« Auparavant, lorsque le dossier n'était pas complet lors de son introduction à l'étranger, le poste diplomatique belge recommandait au demandeur de récupérer son dossier en vue de compléter la demande et éviter de la sorte des frais inutiles.

Actuellement, les demandes sont généralement introduites auprès d'une entreprise privée, qui les réceptionne pour le compte du poste diplomatique (du SPF Affaires étrangères). Le Médiateur fédéral constate que, même en l'absence d'un document

⁴ Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, p. 86.

⁵ Auparavant, il était possible d'introduire une demande sur base de l'article 10 de la loi sur les étrangers, et à titre subsidiaire en vertu de l'article 9 de cette loi. Depuis l'introduction de la redevance administrative en 2015, ce n'est plus possible pour l'OE. Par conséquent, il faut d'abord déterminer si l'on « tente sa chance » en vertu de l'art. 10 ou si l'on invoque immédiatement l'art. 9 de la loi sur les étrangers.

⁶ Médiateur fédéral, rapport annuel 2017, pp. 75-78.

de base, le dossier est transmis pour décision à l'OE, sans attirer l'attention du demandeur sur le document manquant.

(...)

L'OE vérifie en premier lieu si le regroupant dispose d'un logement suffisant et d'une assurance maladie valable lorsque ces conditions sont d'application. Si l'une de ces conditions – facilement vérifiables – n'est pas remplie, l'OE prend une décision de rejet de la demande sans se prononcer sur les autres éléments du dossier. L'OE ne semble donc pas avoir vérifié si les autres conditions liées à la demande sont remplies. En procédant ainsi, il peut prendre davantage de décisions, plus rapidement.

(...)

À long terme, cette pratique aboutit finalement à une augmentation de la charge de travail, tant pour les postes diplomatiques que pour l'OE. En effet, les demandeurs introduisent alors probablement une nouvelle demande accompagnée du document de base manquant, mais il est parfaitement possible que d'autres conditions posent également problème, ce qui entraînera le rejet de cette nouvelle demande et la nécessité d'en introduire une troisième. L'efficacité n'est pas la seule à en pâtir, la qualité des décisions et leur compréhension par le demandeur et le regroupant diminuent aussi, ce qui ne contribue pas à renforcer la confiance des citoyens dans l'administration.

(...)

La pratique de l'OE conduit donc le demandeur à devoir repayer ces frais à chaque demande, sans compter les coûts de légalisation qui, dans certains cas, devra également être renouvelée car sa validité aura entretemps expiré.

L'OE perçoit de la sorte une nouvelle redevance pour vérifier si la demande satisfait à des conditions dont les preuves avaient éventuellement déjà été produites avec la première demande mais qui n'ont pas été examinées à cette époque par le service. »

Myria constate que cette approche plus stricte de l'OE a été appliquée après l'introduction de la redevance, même si Myria ne peut pas établir de lien de cause à effet.

Le Médiateur fédéral considère que la pratique actuelle plus stricte pose sérieusement question au regard « des normes de bonne conduite administratives "*motivation adéquate*", "*gestion consciencieuse*" et "*information passive*" »⁷.

8. En outre, il conviendrait également d'évaluer les modalités et la procédure. A présent, la demande est déclarée irrecevable lorsque l'étranger ne paie pas la redevance ou lorsqu'il paie un montant insuffisant. La sanction de l'irrecevabilité peut avoir des conséquences non-négligeables.

Exemple : un étranger disposant d'un court séjour (par ex. comme touriste) peut introduire une demande de long séjour (par ex. regroupement familial) depuis la Belgique tant que son court séjour est valable (maximum 3 mois). Si la personne oublie de payer la redevance ou paie un montant erroné (par exemple parce que le document communiqué par la commune mentionne encore le montant non-indexé), la demande est irrecevable dans son ensemble. La conséquence de cela, c'est que la personne concernée doit introduire une nouvelle demande. Si le court séjour est entretemps dépassé, la personne doit retourner dans son pays d'origine pour

⁷ Ibid., p. 77.

introduire sa demande au poste diplomatique, avec toutes les conséquences financières et humaines que cela comporte.

La sanction actuelle semble donc disproportionnée parce que la personne qui ne paie pas la redevance ou qui paie un montant insuffisant n'a pas la possibilité de mettre sa situation en ordre avant que sa demande ne soit déclarée irrecevable. Il faut noter que les règles de procédure du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) concernant la paiement du droit de rôle sont beaucoup plus souples à cet égard. Le requérant qui introduit un recours au CCE dispose toujours d'un délai de 8 jours pour soit payer le droit de rôle, soit fournir les pièces prouvant le bénéfice du pro deo⁸. Si les preuves du pro deo ne sont pas envoyées en même temps que la requête mais par la suite, dans le délai de 8 jours après la réception de la lettre du greffe, cela n'a aucun impact sur la date d'introduction du recours. La paiement du droit de rôle au CCE et la redevance à l'OE sont certainement des procédures comparables. Au CCE, le requérant ne doit rien payer tant qu'il n'a pas reçu une ordonnance déterminant le montant à payer, alors que l'étranger doit déterminer lui-même le montant de la redevance avant l'introduction de sa demande de séjour à l'OE. Contrairement à la procédure au CCE, l'étranger n'a aucune chance de régulariser sa situation en cas de non-paiement ou de paiement insuffisant de la redevance. Selon Myria, il n'existe aucune raison pour justifier cette différence. C'est pourquoi Myria plaide pour un assouplissement de cette sanction. Le traitement de la demande pourrait être suspendu en cas de non-paiement ou de paiement insuffisant, sans qu'une nouvelle demande ne soit exigée après le paiement complet.

9. La Cour constitutionnelle a décrit la nature de la redevance comme suit : « Pour qu'une perception puisse être qualifiée de rétribution, il n'est pas seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais il faut également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable »⁹. Selon Myria, le respect du délai raisonnable fait partie de « la valeur du service fourni ». Le législateur pourrait prévoir que la redevance est remboursée de plein droit à la personne concernée si l'administration ne respecte pas le délai de traitement prévu par la loi (ou en l'absence d'un délai déterminé par la loi, un délai raisonnable maximal à déterminer).
10. Myria se tient à la disposition de la Commission pour la poursuite du dialogue sur la redevance.

⁸ Art. 39/38-1, § 2 de la loi sur les étrangers: « § 2. Si le greffier en chef ou le greffier qu'il désigne constate que la partie requérante demande dans la requête l'application du bénéfice du pro deo, sans qu'elle ait joint à la requête les pièces prévues à l'article 39/69, § 1er, alinéa 2, 8°, il adresse à la partie requérante une **lettre qui indique les pièces qui manquent et qui demande à cette partie de régulariser sa requête dans les huit jours.**

La partie requérante qui régularise sa requête dans les huit jours après la réception de la demande visée à l'alinéa 1er, **est censée avoir joint les pièces requises à la requête à la date de l'envoi de la requête.**

Une requête qui n'est pas régularisée ou qui est régularisée de manière incomplète ou *tardive*, est censée impliquer que, sans préjudice de l'application de l'article 39/69, § 1er, alinéa 3, la partie requérante renonce à sa demande de bénéficier du pro deo. (NOTE Justel : par son arrêt n° 88/2012 du 12-07-2012 (non encore publié au M.B), la Cour constitutionnelle a annulé dans cet article, les mots en italique) »

Art. 39/38-1, § 5 de la loi sur les étrangers: " § 5. § 5. Le droit de rôle est avancé par la partie requérante. **Le paiement est effectué dans un délai de huit jours, qui prend cours le jour où le greffier en chef informe la personne concernée que le droit de rôle est dû et où cette personne est également informée du montant dû.** (...) »

⁹ Cour constitutionnelle, n° 18/2018 du 22 février 2018, B.5.9.3.