



Une circulaire concernant la politique de régularisation

Proposition du FAM 7/5/2008

Préalables

Depuis le 29/3/2007, le Forum Asile et Migrations a formulé des propositions concernant la régularisation et visant à combler les lacunes de la loi sur les étrangers (www.f-a-m.be). Le FAM demande une politique structurelle offrant une réponse aux défis existants et s'inscrivant au maximum dans l'actuelle loi sur les étrangers. Après l'accord gouvernemental du 18/3/2008, le FAM émet à présent une proposition concrète tendant à ce que la politique de régularisation soit mise en oeuvre prioritairement et correctement.

L'accord gouvernemental prévoit deux voies à travers lesquelles la politique de régularisation sera développée:

□ d'une part, une régularisation sur base de la situation personnelle et dont les critères sont décrits dans une circulaire (l'accord cite la(-es) longue(s) procédure(s) de séjour, les cas médicaux, les situations humanitaires préoccupantes, l'ancrage local durable qui peut être attesté par l'autorité locale ou par un service agréé). Par ailleurs, le gouvernement étudiera et décidera de l'opportunité de confier cette mission à une commission indépendante.

□ d'autre part, un élargissement de la migration économique (en faveur des ressortissants européens et des ressortissants des pays tiers) comprenant également une régularisation ponctuelle des personnes séjournant durablement en Belgique depuis au moins le 31/3/2007 et qui ont une offre de travail ferme ou qui acquièrent le statut de travailleur indépendant dans les 6 mois. Ces personnes se verront exceptionnellement délivrer une autorisation de travail et l'autorisation de séjour qui y est liée.

Soulignons que dans la proposition qui suit, le FAM n'examine que la première voie. En ce qui concerne la seconde voie liée à la migration économique, le FAM renvoie à sa proposition du 13/2/2008 (www.f-a-m.be).

Le cadre légal actuel

Le cadre légal actuel contient les dispositions suivantes:

□ L'article 9 de la loi sur les étrangers (loi du 15/12/1980) prévoit que l'obtention d'un séjour de plus de 3 mois est soumis à une demande d'autorisation de séjour (sauf si le séjour est autorisé de plein droit sur base de l'article 10). En principe, la demande doit être introduite à partir du pays d'origine. Des exceptions peuvent être prévues par un traité, la loi ou un arrêté royal.

□ L'article 9bis de la loi sur les étrangers prévoit une exception au principe de l'article 9: en cas de circonstances exceptionnelles et sous réserve de la production d'un document d'identité (sauf exceptions), la demande peut être introduite auprès du bourgmestre de la commune de résidence en Belgique. La décision appartient au Ministre ou à son délégué(OE). Les demandes ou les éléments déjà invoqués sont déclarés irrecevables. Les circonstances exceptionnelles et les critères d'obtention de séjour ne sont pas définis dans la loi.

□L'article 9ter de la loi sur les étrangers prévoit une autre exception à l'article 9: en cas de maladie grave (strictement définie) et sous réserve de la production d'un document d'identité (sauf exceptions), la demande peut être introduite auprès du bourgmestre de la commune de résidence en Belgique. La décision appartient au Ministre ou à son délégué. Un arrêté royal délibéré en conseil des ministres fixe la procédure. Les critères sur base desquelles la décision est rendue ne sont pas définis dans la loi.

□L'article 32 de la loi sur les étrangers précise que la Commission consultative des étrangers émet un avis dans les cas définis par la loi ou par d'autres dispositions. Parallèlement, le Ministre peut demander l'avis de la Commission dans d'autres cas.

□L'article 25/2 de l'arrêté royal sur les étrangers (AR du 8/10/1981) prévoit également une exception à l'article 9: les personnes qui sont déjà autorisées au séjour en Belgique (par exemple en qualité de touriste, mais pas en qualité de demandeur d'asile ou sous un autre séjour précaire) et qui possèdent un permis de travail B, une carte professionnelle ou qui en sont dispensées, ou qui remplissent les conditions prévues par la loi ou l'AR pour obtenir un séjour sur une autre base, peuvent introduire une demande directement auprès du bourgmestre. La décision appartient au bourgmestre. La loi définit les critères sur base desquels la décision doit être prise. La loi ne définit par contre ni la procédure ni les critères pour ce qui concerne les personnes non encore autorisées au séjour légal ou encore les demandes introduites à l'étranger.

□Les AR relatifs aux permis de travail et aux cartes professionnelles précisent certains types de séjour donnant droit à l'exercice légal d'un emploi:

- une autorisation de séjour définitif entraîne une dispense de permis de travail et de carte professionnelle (article 2, 3° AR 9/6/1999 et article 1, 3° AR 3/2/2003)
- une autorisation de séjour temporaire pour laquelle la loi, un règlement ou une directive du ministre compétent pour le séjour des étrangers prévoit explicitement la possibilité qu'il devienne (à terme) définitif, donne droit à un permis de travail C (qui donne accès à tout employeur), sauf si le séjour est accordé dans le cadre de l'exercice d'une activité d'indépendant (article 17, 3°AR 9/6/1999)
- une autorisation de séjour temporaire dont la prolongation dépend de l'exercice d'une activité professionnelle donne droit à un permis de travail C (qui donne accès à tout employeur) sauf si le séjour a été accordé sur base d'une demande de permis de travail introduite par un employeur (article 17, 4° AR 9/6/1999)

Proposition de contenu de la circulaire

La longue procédure est un critère en soi. L'ancrage local durable est un autre critère. Parallèlement, il doit également subsister un espace pour l'examen des situations humanitaires préoccupantes.

1. Longue(s) procédure(s) de séjour

Le critère de longue(s) procédure(s) de séjour est appliqué en pratique par l'OE depuis quelques années. L'application de ce critère fonctionne dans l'ensemble correctement. Le gouvernement souhaite définir clairement ce critère dans une circulaire. Il souhaite également l'élargir à certaines procédures successives déterminées.

Proposition du FAM:

□Une politique claire et efficace suppose une objectivation stricte de ce critère: la longue procédure suffit en tant que telle à obtenir une régularisation de séjour. Les demandes qui

satisfont à ce critère ne peuvent être rejetées que lorsque l'intéressé représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Proposition du FAM pour le calcul de la (des) longue(s) procédure(s) pouvant conduire à une régularisation de séjour :

□ Le critère de régularisation des procédures dont la durée excède 3/4ans doit subsister. Il s'agit des procédures d'asile et de regroupement familial (traitement de la demande + exercice du recours suspensif). Le critère appliqué aux demandes de regroupement familial n'a pas encore été rendu officiel mais son application uniforme a été confirmée. Les dossiers dans lesquels une enquête civile ou pénale est en cours en raison de soupçons de mariage blanc ne peuvent être rejetés pour la régularisation qu'après le jugement.

□ Le critère de régularisation est élargi à certaines procédures de séjour successives déterminées. Il s'agit de 1) >4/ 5 ans de procédure d'asile + procédure au Conseil d'Etat, 2) >4/5 ans de procédure d'asile + procédure article 9.3, 3) >4/5 ans de procédure d'asile + procédure au Conseil d'Etat + procédure article 9.3.

□ Tant les procédures en cours que celles qui sont clôturées sont prises en considération.

□ Des procédures d'asile multiples sont additionnées si l'OE a jugé suffisants les éléments nouveaux invoqués à l'appui de la nouvelle demande. En cas de demandes de régularisation de séjour multiples, il doit être tenu compte de la procédure la plus longue.

□ La demande sur base de l'article 9.3 ne doit pas avoir été introduite pendant la procédure d'asile. Des éventuelles périodes intermédiaires entre les différentes procédures n'excluent pas la possibilité d'une régularisation de séjour, mais elles ne sont pas comptabilisées dans le calcul de la durée de la longue procédure.

□ La possibilité de régularisation des personnes se trouvant dans une longue procédure mais qui n'auraient pas encore introduit de demande de séjour doit être communiquée individuellement aux intéressés où à leur commune de résidence. Ces personnes doivent être invitées à introduire une demande de séjour. Dans l'intervalle, elles ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Une telle suggestion permettrait une information correcte des personnes concernées et une équité de traitement. Cela peut également permettre de traiter l'arriéré rapidement.

2. L'ancrage local durable

Critère de régularisation :

Le critère relatif à l'ancrage local durable est nouveau. Il n'a jusqu'à présent pas été appliqué par l'OE. La circulaire doit dès lors le définir de façon large et précise.

Proposition du FAM:

□ Possède un ancrage local durable en Belgique la personne qui y a établi le centre de sa vie affective, sociale et de ses intérêts économiques, et pour laquelle un éloignement forcé constituerait une atteinte grave à la vie privée ou familiale.

La circulaire doit préciser les paramètres qu'il y a lieu de prendre en compte.

Proposition du FAM:

o le parcours du demandeur en Belgique, sa disposition au travail, sa contribution à la sécurité sociale et aux impôts, sa participation à la vie culturelle, sportive ou communautaire...

o les perspectives d'avenir, et notamment les possibilités de travail et les possibilités reconnues de formations professionnelles

o la situation personnelle du demandeur, son âge, les liens développés en Belgique, les qualifications et les possibilités ou impossibilités de réintégration dans le pays d'origine, les compétences professionnelles valorisables en Belgique

o la présence de membres de la famille en Belgique

o la durée du séjour en Belgique; un long séjour de fait en Belgique n'est pas une présomption d'attaches durables mais est un élément à prendre en compte, à côté des autres éléments.

□ La jurisprudence développée sur base des articles 3 et 8 de la CEDH doit servir de directive pour la prise en compte des éléments relatifs à la vie privée et familiale ainsi que pour le risque de traitement inhumain et dégradant (abstraction faite de la protection subsidiaire et des cas médicaux).

□ L'ancrage local social peut aussi résulter des liens et contacts durables qui ne sont ni valorisables sur le plan économique, ni protégés par des dispositions internationales. La circulaire n'exclut pas ces éléments de la notion d'ancrage local social. Seront concernées des cas de développement personnel et de bien-être d'une personne à ce point liés à un séjour en Belgique qu'un éloignement constituerait une atteinte à la personnalité de l'intéressé(e).

La composition de la demande, les attestations, les conseils à suivre et le traitement :

L'examen de l'ancrage local durable doit consister en un examen qualitatif. La pratique administrative actuelle de l'OE basée sur une appréciation administrative et écrite des dossiers, sans audition de l'intéressé rend un examen correct quasiment impossible. Les avis donnés par les autorités locales et les services agréés présentent un risque de grandes divergences d'appréciation (pouvant également résulter de la couleur politique locale). Le demandeur doit lui-même produire tous les éléments possibles établissant son ancrage local durable. Ces éléments doivent être appréciés correctement et également être confrontés entre eux. En cas d'information contradictoire, un avis supplémentaire doit être demandé.

Proposition du FAM:

□ Un nombre suffisamment large de services et d'organisations doivent être agréés pour pouvoir attester de l'ancrage local durable: CPAS, CAW, école, ONE, médecin, employeur, centres de formation, associations sportives, de jeunesse ou socioculturelles...

□ Les services et organisations agréés doivent être définis clairement. Par ailleurs, il faut également déterminer en quoi l'attestation doit consister. Les attestations ne peuvent contenir d'opinion sur la régularisation, mais doivent évaluer la situation du demandeur par rapport au critère invoqué. L'appréciation portée à l'égard de ces attestations doit également être prévue dans la circulaire.

□ Les services et organisations agréés présentent l'avantage de pouvoir se baser sur des données objectives (dossier social, dossier médical, dossier de demande d'aide, le parcours scolaire...). Cela ne signifie pas que les organisations qui ne peuvent s'appuyer sur des éléments similaires doivent être exclues de la possibilité d'établir une attestation.

□ La circulaire détermine clairement les éléments minimaux du dossier. Le FAM souhaite que l'examen de la demande soit réalisé le plus possible au fond. Il ne peut y avoir de critères de recevabilité pouvant exclure un examen au fond. Les critères de recevabilité ne peuvent être basés sur un motif autre que les 3 critères exposés cidessous. Un dossier est complet (= est recevable) lorsqu'il contient les éléments suivants:

- o les éléments qui prouvent l'ancrage local durable (à ce stade, sans appréciation sur leur contenu)

- un document d'identité ou l'exposé des raisons valables justifiant la non production d'un tel document (quelle exigence à cet égard)
- la preuve d'un séjour légal, même précaire, en Belgique OU la preuve d'un séjour de fait d'au moins un an (même illégal). La preuve de ce séjour de fait peut consister par exemple en le fait d'être connu d'une autorité belge ou d'une instance agréée ou subsidiée comme un centre de formation, un CPAS, un hôpital, une commune, un service social agréé... Le fait de ne pas avoir obtempéré à un ancien ordre de quitter le territoire n'a pas pour conséquence d'exclure le demandeur de régularisation.

La procédure décisionnelle:

La décision n'appartient pas à la commune. Cette compétence appartient uniquement à l'OE (et au Ministre). Un examen correct des demandes nécessite, le cas échéant, l'audition du demandeur.

Proposition du FAM:

- Si le dossier est incomplet, l'OE demande un complément ou prend une décision négative.
- Si le dossier est complet, l'OE procède comme suit:
 - En cas d'avis positif univoque des autorités locales et/ou des services agréés, et en l'absence de contre-indication de l'OE, la régularisation de séjour est accordée.
 - En cas d'avis positif des autorités locales et/ou des services agréés mais de contre-indication de l'OE, un avis supplémentaire est demandé (voir infra).
 - En cas d'avis négatif univoque des autorités locales et/ou des services agréés contredisant les éléments positifs *convaincants* déposés dans le dossier, l'OE prend une décision négative et la motive de façon détaillée.
 - En cas d'avis négatif des autorités locales et/ou des services agréés contredisant des éléments positifs *incomplets* déposés dans le dossier, un avis supplémentaire est demandé (voir infra).

Contrôle de qualité et avis supplémentaire avec audition :

Proposition du FAM:

- Durant la première année d'application de la circulaire, le médiateur fédéral sera chargé d'un audit de la procédure et de l'application de ces critères. Le médiateur fédéral présentera ses conclusions au Ministre compétent ainsi qu'au parlement.
- En cas d'informations contradictoires concernant l'ancrage local durable du demandeur, l'OE ne peut prendre de décision négative de qualité sans entendre l'intéressé. A cet effet, l'OE demande un avis supplémentaire à une instance qui pourra entendre le demandeur et qui évaluera l'ensemble des éléments produits à la lumière du critère invoqué.
- Le FAM propose que la compétence de rendre cet avis supplémentaire soit confiée à la Commission consultative des étrangers. La Commission (articles 20-21 de la loi sur les étrangers) a déjà la compétence et l'expertise pour examiner les attaches durables en Belgique et l'éventuel danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale (actuellement, cette compétence n'est exercée qu'en cas d'arrêté de renvoi ou d'expulsion).

A terme, il est préférable d'inscrire cette compétence de la Commission concernant les dossiers de régularisation dans la loi. La compétence de la Commission doit en principe être consacrée par le Ministre ou par la loi. Il est peu probable en effet qu'une instruction générale du Ministre suffise à ce sujet. Et l'OE ne peut d'initiative demander d'avis à la Commission.

Documents pendant la demande et après la régularisation de séjour:

Proposition du FAM:

□ Le demandeur reçoit un accusé de réception de sa demande mentionnant la date d'introduction de ladite demande.

□ Lorsque l'OE juge le dossier complet (voir supra), le demandeur est mis en possession d'une attestation d'immatriculation valable 3 mois, prolongeable aussi longtemps que dure l'examen de la demande.

□ Lorsque la régularisation du séjour est accordée, l'OE a deux options: soit il délivre immédiatement une autorisation de séjour définitive, soit il délivre une autorisation de séjour temporaire d'une durée minimale d'un an, prolongeable (sous conditions) et qui devient définitive 3 ans après l'introduction de la demande.

L'autorisation de séjour définitive dispense le demandeur de l'obtention d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle. L'autorisation de séjour temporaire qui peut donner lieu à un séjour définitif donne droit à un permis de travail C, donnant accès à tout employeur.

3. Situations humanitaires préoccupantes

Parallèlement au nouveau critère de régularisation sur base de l'ancrage local durable, l'OE conserve la possibilité de régulariser le séjour dans des "situations humanitaires préoccupantes".

Proposition du FAM:

□ Les situations humanitaires préoccupantes sont des situations à ce point exceptionnelles que la personne ne pourrait s'en détacher et qui ont un lien direct avec un séjour en Belgique. Le Ministre conserve à cet égard un large pouvoir d'appréciation. Les situations entrant dans ce critère ne peuvent limitativement être énumérées. Il s'agit de situations complexes de personnes qui, durant leur séjour en Belgique, aussi court soit-il, ont noué des liens si forts qu'elles ne peuvent raisonnablement et humainement être invitées à quitter le territoire.

□ En cas de régularisation de séjour, l'OE a deux options: soit il délivre immédiatement une autorisation de séjour définitive, soit il délivre une autorisation de séjour temporaire d'une durée minimale d'un an, prolongeable (sous conditions) et qui devient définitive 3 ans après l'introduction de la demande. L'autorisation de séjour définitive dispense le demandeur de l'obtention d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle. L'autorisation de séjour temporaire qui peut donner lieu à un séjour définitif donne droit à un permis de travail C, donnant accès à tout employeur.