

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : la rationalisation des procédures de régularisation multiples

Gaëlle Smet

Septembre 2015

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse :

La rationalisation des procédures de régularisation multiples

Depuis plusieurs années, les procédures de régularisation 9 bis et 9 ter se sont multipliées. Comment expliquer ce nouveau canal migratoire ? Comment expliquer que des personnes déposent plusieurs procédures simultanées, identiques, successives dans notre pays ? Quels moyens doit-on mettre en œuvre pour limiter ces effets néfastes tout en maintenant les droits fondamentaux des individus ? La régularisation est-elle au final une prime à l'illégalité qui ne doit pas être encouragée et redevenir une procédure exceptionnelle ? Comment également responsabiliser les clients et leurs avocats face à une multiplication des procédures qui représentent un coût humain et financier non négligeable pour les services et les instances traitant l'immigration et l'asile ?

Au fil des années, la régularisation humanitaire (9 bis) et médicale (9ter) sont devenues progressivement des canaux migratoires. Il y a encore quelques années, environ 6.000 régularisations par an étaient octroyées via le pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent. Suite à l'action de Maggie De block et de Théo Francken, les régularisations sont redevenues des procédures « exceptionnelles ».

En 2014, seulement 996 régularisations ont été octroyées représentant 1.548 personnes. Pourtant, les demandes continuent à affluer, près de 13.284 décisions ont été données en 2014 pour 996 décisions positives, 10.296 refus et 1.992 demandes sans objet. 9.867 demandes ont été déposées en 2014. Cela paraît énorme mais peu au regard de certaines années. Ainsi, en 2007, 13.883 demandes avaient été déposées, en 2008, 19.371, 26.232 en 2009, 36.848 en 2010, 17.771 en 2011, 16.412 en 2012 et 12.996 en 2013.

En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire que le Ministre exerce pour procéder à des régularisations dans des circonstances exceptionnelles, il n'apparaît pas opportun de figer dans la loi des critères de régularisation permanents dans ce domaine. Il ne saurait être question par l'inscription de critères dans la loi, de consacrer un droit quasi-automatique à la régularisation, une « prime » à l'illégalité conduisant les migrants à s'imaginer qu'il suffit de séjourner illégalement sur le territoire quelque temps pour obtenir ensuite un titre de séjour via la régularisation. Ceci créerait encore un appel d'air supplémentaire vers la Belgique.

Ces personnes sont des ressortissants étrangers qui résident de façon illégale sur le territoire et ce, parce qu'ils sont venus en Belgique de façon clandestine ou parce qu'ils ont, à un moment, bénéficié d'un titre de séjour provisoire (demande d'asile, étudiants, travailleurs...) mais ont fait le choix de demeurer en Belgique une fois leur titre expiré et souvent malgré de nombreux ordres de quitter le territoire. Les clandestins sont donc des personnes qui, à un moment ou à un autre, ont fait le choix de l'illégalité et ont choisi d'ignorer sciemment nos différentes législations. Il est dès lors important afin d'envoyer un signal clair aux filières migratoires et aux personnes en situation illégale que le système doit devenir plus ferme et redevenir une procédure exceptionnelle. Il ne faut pas se leurrer, la régularisation n'est pas une politique humanitaire, c'est avant tout la preuve que l'Etat ne parvient pas à faire appliquer ses propres lois.

Au fil du temps, les articles 9bis et 9 ter ont souvent été utilisées de manière dilatoire par les demandeurs déboutés du droit d'asile qui introduisaient de nouvelles procédures humanitaires et/ou médicales pour différer leur retour. Beaucoup d'abus ont été décelés ces dernières années dans les régularisations médicales qui ont vu leur nombre de demandes exploser. Des mesures

ont déjà été prises pour diminuer le phénomène d'abus, notamment l'instauration d'un « filtre médical ».

Par ailleurs, depuis de nombreuses années, le gouvernement a œuvré à l'amélioration et à l'accélération des procédures d'asile et d'immigration. A ce titre, de nombreux recours auprès du Conseil du contentieux des Etranger sont possibles pour que les personnes déboutées puissent faire valoir leur droit.

En outre, le gouvernement a mis en œuvre un trajet de retour volontaire personnalisé pour chaque personne déboutée ou illégale. Dès lors que ces procédures humaines existent et qu'un trajet de retour volontaire est mis en place, il n'apparaît pas normal de multiplier les procédures pour essayer de rester plus longtemps dans le pays. Tout comme il n'apparaît pas normal de refuser le projet de trajet volontaire pour tenter sa chance en ouvrant une nouvelle procédure de régularisation et en tombant volontairement dans la clandestinité. Sans oublier que cette multiplication des procédures a un impact substantiel en termes de charges financières et administratives sur le budget fédéral.

Il n'est pas acceptable qu'une bonne partie des demandes de régularisation sont déposées par des personnes ayant déjà une autre procédure en cours, voire un dépôt simultané des deux types de régularisations. Ainsi, en 202, 65.5% des demandeurs de régularisation avaient déjà reçu une réponse défavorable dans une autre procédure. 42.8% des demandeurs de 9bis avaient déjà essuyé un refus dans cette même procédure. 51.6% des demandeurs 9ter avaient déjà essuyé au moins un refus 9ter.

L'accord de gouvernement prévoit que « le gouvernement examine les possibilités d'éviter les demandes de régularisation multiples lorsqu'aucun élément nouveau n'est avancé ». En outre, « le gouvernement luttera également contre les procédures parallèles abusives ».

Il induit deux nouvelles réformes majeures auprès de l'Office des étrangers (OE) et du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE).

➤ Situation actuelle

Un ressortissant étranger peut présenter une demande de séjour « humanitaire » sur base de l'article 9bis et/ou de l'article 9ter de la loi relative aux étrangers. Le 9bis est dédié aux étrangers qui se trouvent dans des circonstances exceptionnelles. Le 9ter concerne les ressortissants étrangers souffrant d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour leur vie, leur intégrité physique voire un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans leur pays d'origine ou dans le pays où ils séjournent.

Au fil des années, les demandes de régularisation se sont multipliées auprès de l'Office et l'afflux ne diminue guère. On parle de plusieurs milliers de demandes chaque année. Nombre de personnes déposent des demandes successives ou parallèles sans attendre les résultats de leur demande initiale ou parfois sans que celle-ci ait été traitée. Il en va de même devant le CCE où ils n'attendent pas les résultats de leur recours.

Ex : En 2013 : 12.996 demandes ont été déposées à l'OE soit 4.290 demandes 9ter et 8.706 demandes de 9 bis. Au total en 2013, l'OE a pris 22.299 décisions 9bis et 9ter : 1336 régularisations ont été acceptées et 19.046 ont été refusées et 1.917 ont été déclarées sans objet.

Ex : En 2014 : 9.867 demandes ont été déposées au total soit 6.789 9ter et 3.078 9bis. Sur un total de 13.284 décisions, 996 ont été positives et 10.296 ont été négatives.

En effet, la loi belge n'interdit pas les demandes successives fondées sur la même base juridique. Une demande répétée sera seulement considérée comme irrecevable lorsque l'étranger invoque les mêmes éléments que ceux invoqués dans sa demande précédente.

Le Conseil du contentieux des étrangers est également confronté au phénomène d'étrangers qui n'attendent pas le résultat de leur recours et qui présentent un nouveau recours alors que la procédure juridictionnelle est encore en cours.

Les personnes ne déposant qu'une seule demande devienne une exception car la loi permet sans limite l'introduction de demandes 9bis et 9ter tant simultanées que successives. Cette attitude tente d'exploiter les avantages spécifiques là où ils se trouvent. Quel rapport avec des personnes qui invoqueraient en même temps des choses aussi différentes que l'asile, le séjour humanitaire et le séjour médical ? Ces demandes multiples sont néfastes pour la Belgique car dans une grande majeure partie des cas, elles n'aboutissent pas et rendent le retour d'autant plus difficile.

De telles méthodes doivent être découragées. Premièrement, nombre d'entre elles sont purement dilatoires mais elles engorgent les services de l'Office et du CCE ce qui représente une surcharge de travail conséquente puisqu'il faut traiter des milliers de demandes. C'est aussi la raison pour laquelle, le gouvernement a introduit en 2014 un droit de rôle à payer sur les demandes 9 bis déposées auprès de l'Office des étrangers afin de freiner les demandes purement dilatoires.

La nouvelle loi votée fera en sorte que l'Office des étrangers ne traite que la demande la plus récente avec les données les plus récentes. Idem pour le CCE qui traitera uniquement le dernier recours sur base des données les plus récentes.

Les nouvelles dispositions partent de l'hypothèse qu'un étranger qui introduit une nouvelle demande, de façon répétée sur base du même article de la loi, à savoir l'article 9bis ou l'article 9ter, estime que par cet acte, il peut renforcer les éléments qu'il avait fait valoir dans une demande précédente ou considère qu'il existe de nouveaux éléments qui peuvent accélérer le traitement favorable de sa demande.

En d'autres termes : celui qui introduit une nouvelle demande avant qu'une décision ne soit prise sur la demande antérieure considère que la demande la plus récente présente plus de chances de succès et est la plus « utile » pour lui.

Quant à l'introduction d'une nouvelle demande alors qu'une décision a déjà été prise sur une demande antérieure : Selon la loi relative aux étrangers en vigueur, une demande 9bis ou 9ter est jugée irrecevable si un étranger n'invoque pas de nouveaux éléments dans sa nouvelle demande (article 9bis, §2, 3° et article 9ter, §3, 5°). Ce régime actuel reste en vigueur. Si un dossier a déjà été réglé et un étranger soumet une nouvelle demande sans invoquer de nouveaux éléments, cette nouvelle demande continuera à être jugée irrecevable par les services de l'Office des étrangers.

Pour le Conseil du Contentieux des Etrangers, le même principe s'applique : lors du dépôt d'un recours, à l'encontre d'une décision fondée sur la même demande 9bis ou 9ter auprès du CCE, une présomption simple de renonciation du recours introduit précédemment sera d'application. Le CCE ne traitera que le dernier recours. Afin d'assurer la sécurité juridique, les personnes seront prévenues par arrêt afin qu'elles aient toujours la possibilité de renverser la présomption

légale de désistement quand elles démontrent leur intérêt ou si elles estiment que des normes supérieures sont menacées.

Cette nouvelle loi appelle aussi à la responsabilisation des avocats et des ressortissants étrangers sur l'utilisation excessive des procédures qui est parfois faites dans ce domaine. La nouvelle loi ne touche évidemment pas à la sécurité juridique ou à la protection juridique des ressortissants étrangers mais elle permet une rationalisation et une simplification administrative importante tant pour l'Office des étrangers que pour le Conseil du Contentieux des Etrangers.

Il faut savoir que sur les demandes multiples identiques représentent environ 8% des demandes déposées soit 1.100 dossiers. Outre le fait qu'il faut lutter contre les abus et les procédures dilatoires, ce n'est pas anodin quand on voit l'arriéré à traiter pour les différentes instances. Ce n'est pas anodin non plus sur la charge de travail supplémentaire qui pourra dès lors être dégagée pour traiter les autres dossiers.