

Être étranger en Belgique en 2017

MYRIA
Centre fédéral Migration

MyriaDocs #6

Décembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Se donner les moyens d'une intégration rapide, et en assumer le message 2

I. Reconnaissances frauduleuses : jusqu'où aller dans la lutte contre les abus ? 4

1. Définition de la reconnaissance frauduleuse, pénalisation et annulation 6
2. Contrôle préventif : le parcours complexe des candidats à la reconnaissance 6
   - 2.1. La déclaration de reconnaissance 7
   - 2.2. L'acte de la déclaration 8
   - 2.3. L'acte de reconnaissance et éventuel report pour enquête 8
   - 2.4. Refus de reconnaissance et (absence de) recours 8
3. Lutter contre les fraudes : à n'importe quel prix ? 9

II. Qui doit fournir des « efforts raisonnables d'intégration » ? 22

1. La condition d'intégration dans la loi sur les étrangers 22
2. Obstacles à l'intégration des primo-arrivants 24

III. Des mesures qui augmentent le risque de pauvreté des étrangers 30

1. Redevance fédérale pour les étrangers en hausse pour l'OE 30
2. L'introduction d'une redevance locale pour les étrangers 31
3. Les familles de demandeurs d'asile exclues du crédit d'impôt 36
4. Aide juridique et indemnité de procédure 37

Aperçu des recommandations 39

Annexe : Tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant : la check-list de Myria pour éviter les oublis 43

INTRODUCTION : SE DONNER LES MOYENS D'UNE INTÉGRATION RAPIDE, ET EN ASSUMER LE MESSAGE

Depuis décembre 2016, Myria a décidé de publier, à chaque fin d'année, un *Myriadoc* sur les droits des étrangers en Belgique au cours de l'année écoulée. Alors que notre *Rapport annuel Migration* est focalisé sur les migrants, il nous paraît important de proposer, en addition, un aperçu de la situation des étrangers en général – dont tous ne sont pas ou ne sont plus des migrants. Le mandat de Myria sur le respect des droits fondamentaux concerne tous les étrangers, pas seulement ceux qui se trouvent dans un trajet migratoire.

Bien entendu, notre rapport n'est pas exhaustif et ne peut couvrir toute l'actualité de l'année. Nous choisissons de nous concentrer sur quelques sujets ayant, selon nous, marqué l'année.

D'abord, nous nous intéressons à la question délicate des **reconnaissances frauduleuses d'enfants** . Il est normal que les autorités luttent contre toutes les formes d'abus. Toutefois, de graves questions nous semblent se poser dans la loi du 19 septembre 2017, qui permet à l'officier de l'état civil d'une commune de refuser la reconnaissance d'un enfant hors-mariage par son père si ce fonctionnaire estime que cette reconnaissance est une fraude au séjour, en ce compris en cas de filiation biologique existante. La balance entre lutte contre la fraude et droits fondamentaux, dans cette situation, nous semble clairement pencher en défaveur de l'intérêt supérieur de l'enfant et de son droit à avoir en principe sa filiation établie avec ses deux parents. Comme nous le demandions le 20 novembre dernier avec le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris, cette loi devrait être sérieusement réexaminée. Alors que la famille constitue de toute évidence un facteur –clef d'intégration, la loi nous semble y porter atteinte de manière disproportionnée.

Ensuite, nous abordons le sujet des « efforts raisonnables d'intégration » et, plus largement, **la condition d'intégration dans la loi sur les étrangers**. L'application pratique de cette disposition nous semble poser de véritables difficultés. Dans l'ensemble, relevons ce curieux paradoxe de la politique menée en la matière depuis trois ans : d'un côté, il est demandé aux nouveaux bénéficiaires d'un droit de séjour de s'intégrer le plus rapidement possible et d'en fournir la preuve ; de l'autre, il est en pratique de plus en plus difficile pour ces étrangers de s'intégrer réellement, notamment en raison de mesures prises par différentes autorités (régionales, communautaires) mais aussi parfois par ce même gouvernement fédéral. On peut songer, par exemple, à la limitation du premier séjour des réfugiés reconnus à cinq ans, ce qui précarise les intéressés dans leur possibilité d'obtenir un emploi ou un logement. Mais on peut aussi penser à l'exemple du permis de conduire. En pratique, passer l'examen du permis dans une autre langue sera bientôt impossible dans les trois régions, alors que les cours de langue sont souvent saturés et soumis à liste d'attente. On peut regretter un manque de cohérence entre les efforts faits pour promouvoir l'intégration et le fait, dans le même temps, de la rendre plus difficile, dans un contexte pétris de discours incitant à la méfiance envers des personnes étrangères ?

Enfin, nous penchons sur **le risque de pauvreté des étrangers**, en passant en revue quelques mesures qui font rarement la une de l'actualité mais qui ont un réel impact sur les choix de familles : payer les frais de visa, de renouvellement de cartes de séjour, être exclu du crédit d'impôt pour faibles revenus sont mesures qui, additionnées, participent à la précarisation grandissante des

étrangers établis sur notre territoire. Précarisation, faut-il le préciser, qui ne contribue pas à une intégration harmonieuse et réussie.

Pour le dire simplement : Si on souhaite une intégration rapide de tous les étrangers sur le territoire, pourquoi ne pas s'en donner de manière volontariste les moyens, plutôt que de lancer des messages et des mesures contradictoires ? Intégrer n'est pas qu'une question de mesures et de restrictions. C'est aussi une question de bienveillance et de mise en confiance. Et cela requiert non seulement des mesures transparentes, mais aussi un langage clair.

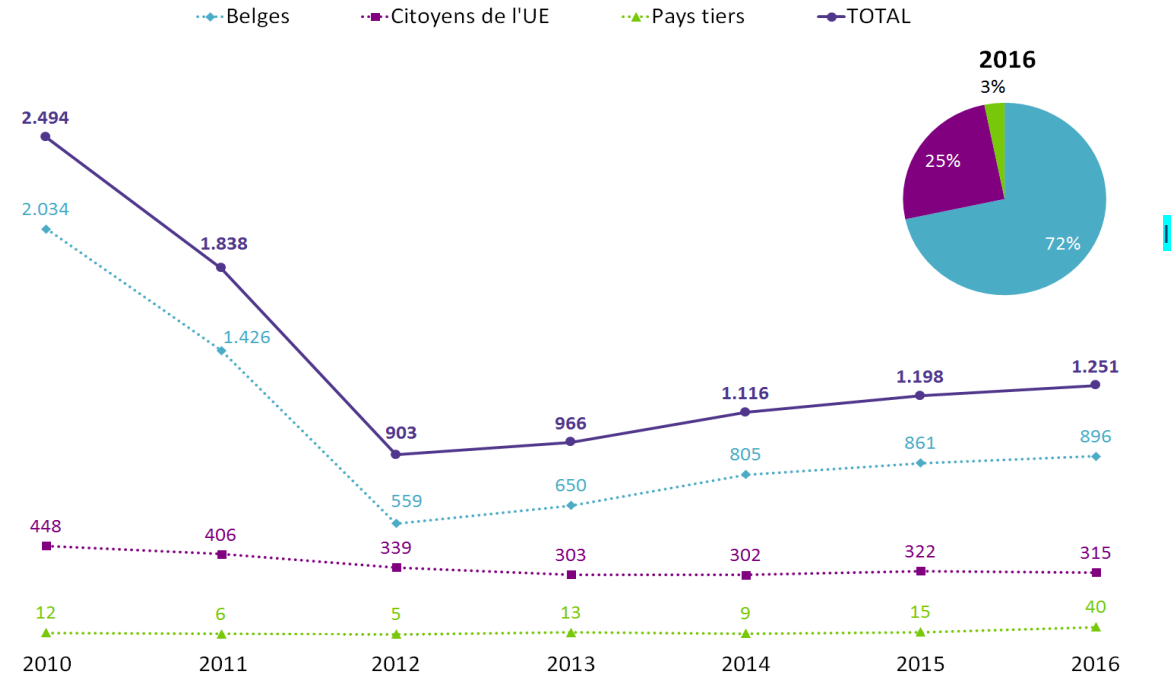
François De Smet

Directeur

I. RECONNAISSANCES FRAUDULEUSES : JUSQU'OÙ ALLER DANS LA LUTTE CONTRE LES ABUS ?

La loi du 19 septembre 2017[1] a été adoptée pour « lutter contre la reconnaissance frauduleuse », c'est-à-dire les reconnaissances abusives d'un enfant dans le seul but d'obtenir un avantage en matière de séjour. Il s'agit soit de pères en séjour précaire reconnaissant un enfant d'une mère belge ou disposant d'un droit de séjour soit de pères belges ou disposant d'un droit de séjour reconnaissant un enfant d'une mère en séjour irrégulier ou précaire. Le résultat de cette reconnaissance permet d'obtenir un droit de séjour sur base du regroupement familial avec son enfant mineur pour le parent auparavant en séjour irrégulier ou précaire. Selon l'exposé des motifs, il existerait des cas connus de reconnaissance de 16 ou 18 enfants par une seule personne[2]. Ce phénomène ne semble faire l'objet d'aucune évaluation chiffrée fiable[3]. Les chiffres disponibles montrent que le nombre de premiers titres de séjour octroyés à des ascendants (parents et grands-parents) dans le cadre du regroupement familial a augmenté de 38,5% entre 2012 et 2016), après avoir considérablement baissé suite à la réforme législative de 2011[4].

Figure 1. Premiers titres de séjour délivrés à des ascendants pour raisons familiales selon la nationalité de l'enfant ouvrant le droit au regroupement familial (Source : OE)



1 Loi du 19 septembre 2017 modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire, en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de comaternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance (M.B., 4 octobre 2017), ci-après « loi du 19 septembre 2017 ».

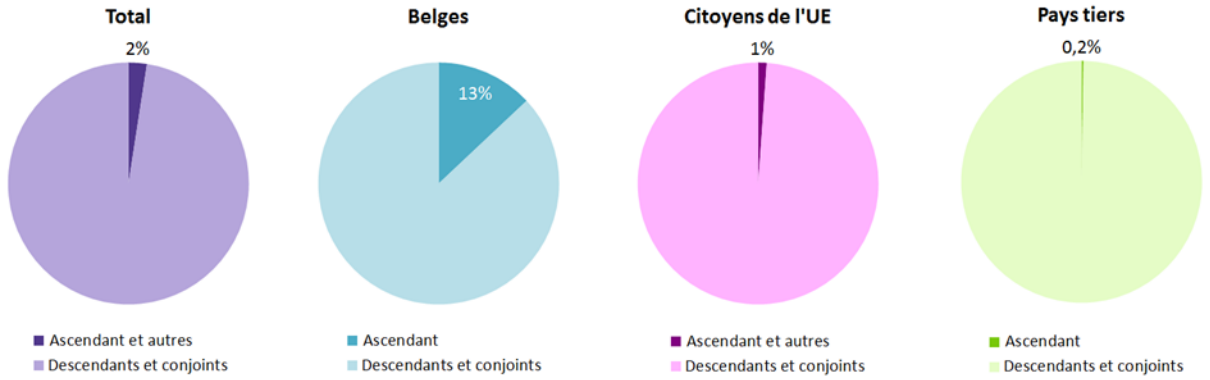
2 Exposé des motifs, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, p. 6.

3 L'étude du Réseau européen des migration (REM) réalisée en 2012 affirme d'une part, que le phénomène des fausses déclarations de parentalité a augmenté, sur base des observations de l'Office des étrangers, des communes, de la police et des parquets mais souligne d'autre part à plusieurs reprises l'absence de chiffres spécifiques et fiables sur le sujet (REM, *Détournement du Droit au Regroupement Familial : Mariages de complaisance et Fausses déclarations de parentalité*, p. 5, 24, 26).

4 Cette réforme a notamment supprimé le droit de regroupement familial pour les ascendants de Belges majeurs.

Toutefois, la proportion d'ascendants reste très faible parmi l'ensemble des bénéficiaires du regroupement familial (comprenant surtout des partenaires/conjoints et des descendants), comme le montrent la figure 2.

Figure 2. Part des premiers titres de séjour délivrés à des ascendants pour raisons familiales en 2016 par rapport aux premiers titres délivrés à d'autres membres de famille, par nationalité de la personne ouvrant le droit au regroupement familial (Source : OE)



Cependant, ces chiffres ne permettent pas de mesurer les phénomènes de fraude éventuels. Selon les chiffres communiqués par le parquet de Flandre orientale, le nombre de dossiers de reconnaissances suspectes transmis par la ville de Gand au parquet était de 17 en 2014 (sur un total de 1752 reconnaissances) et de 28 en 2015 (sur un total de 1939 reconnaissances)[5]. En l'absence de données sur les suites réservées par le parquet à ces dossiers, il est impossible de connaitre la proportion de dossiers pour lesquels la fraude a été établie.

Cette loi, fortement inspirée par une proposition du Collège des procureurs généraux[6], a été adoptée contre l'avis très critique du Conseil d'État et sans concertation avec la société civile[7]. La nouvelle loi introduit des changements importants pour toutes les personnes qui souhaitent reconnaître un enfant. En pratique, elle s'applique surtout aux pères non mariés avec la mère[8] puisque la filiation maternelle est en principe établie par l'acte de naissance[9]. Après avoir décrit le contenu de la nouvelle loi dans les grandes lignes et le parcours, désormais long et complexe, des candidats à la reconnaissance, Myria formulera certaines questions et réserves au regard des droits fondamentaux.

5 "Het parket Oost-Vlaanderen en de Stad Gent gaan de strijd aan tegen schijnerkenningen", communiqué de presse, 26 mai 2016, http://www.om-mp.be/?q=fr/node/145

6 Le Collège des procureurs généraux mentionne pour la première fois le problème de la reconnaissance frauduleuse dans son "Rapport sur les lois ayant posé des difficultés d'application ou d'interprétation pour les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire 2010-2011" (Doc. Ch. 53, n°1414/005). Par la suite le Collège propose un règlement analogue à celui des mariages de complaisance (Doc. Ch. 53, n°1414/008 – Doc. Ch. 53, n°1414/012 –Doc. Ch. 54, n°435/002).

7 Selon l'étude d'impact du projet de loi (Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, p. 51) l'auteur du projet de loi a consulté exclusivement des acteurs institutionnels: Collège des procureurs généraux, associations d'officiers de l'état civil (Vlavabbs – Gapec – GTI19), Office des étrangers et SPF Affaires étrangères. Myria, qui n'a pas été consulté, note qu'aucun acteur lié à la défense des droits fondamentaux des étrangers ou à la défense des droits de l'enfant n'a été consulté.

8 La filiation des pères mariés avec la mère de l'enfant est établie automatiquement par la présomption de paternité prévue par l'art. 315 du Code civil.

9 La reconnaissance permet aussi d'établir la filiation à l'égard de la coparente non mariée à la mère (art. 325/4 du Code civil) et de la mère, uniquement dans les cas – très rares – où celle-ci ne serait pas mentionnée dans l'acte de naissance (art. 313 du Code civil). Le Conseil d'État déplore que l'analyse d'impact, déniant toute différence de traitement entre hommes et femmes induite par la nouvelle loi, n'a pas été « réalisée de manière suffisamment aboutie » (Avis du Conseil d'État, Doc. Ch., 54 n° 2529/001, p. 59). Pour la facilité de lecture, nous utilisons ici le terme de « père » pour l'auteur de la reconnaissance, sachant qu'il peut s'agir aussi de la coparente, et celui de « mère » pour la personne qui doit y consentir.

1. Définition de la reconnaissance frauduleuse, pénalisation et annulation

La nouvelle loi considère qu'« il n'y a pas de lien de filiation entre l'enfant et l'auteur de la reconnaissance lorsqu'il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'auteur de la reconnaissance, vise manifestement uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié à l'établissement d'un lien de filiation, pour lui-même, pour l'enfant ou pour la personne qui doit donner son consentement préalable à la reconnaissance »[10]. Il faut noter dès à présent qu'une reconnaissance peut être considérée comme frauduleuse même s'il existe un lien biologique entre l'auteur et l'enfant, ce qui pose des questions en termes de droits fondamentaux (voir plus loin).

La loi érige la reconnaissance frauduleuse en délit, tant pour le père qui procède à la reconnaissance que pour la mère qui y consent, et fixe les mêmes peines que pour le mariage ou la cohabitation légale de complaisance, à savoir un mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 50 à 500 euros[11] (à multiplier actuellement par 8[12]). Ces peines sont aggravées si le père, la mère (ou la coparente) ont été rétribués. Toute personne recourant à des violences ou menaces pour contraindre à une reconnaissance risque des peines encore plus lourdes. La simple tentative du délit est punie de peines moins lourdes (15 jours à un an de prison et une amende de 26 euros à 250 euros).

La loi permet désormais explicitement au juge pénal d'annuler une reconnaissance frauduleuse, de la même manière que ce qui est déjà prévu en matière de mariage ou de cohabitation de complaisance[13].

2. Contrôle préventif : le parcours complexe des candidats à la reconnaissance

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le Code civil permettait la reconnaissance d'un enfant sans trop de formalités et n'exigeait explicitement aucun document. En pratique, l'acte de reconnaissance pouvait être établi, par un notaire ou un officier de l'état civil, à condition d'établir raisonnablement l'identité du père et le consentement de la mère.

La loi nouvelle s'inspire du dispositif en matière de mariage et cohabitations de complaisance[14]. Elle prévoit désormais des formalités beaucoup plus lourdes pour toutes les reconnaissances et, donne la possibilité à l'officier de l'état civil[15], de refuser la reconnaissance s'il estime qu'elle est frauduleuse ou de la reporter pour enquête s'il existe une « présomption sérieuse » en ce sens. Nous décrivons ci-dessous le parcours que devront effectuer les parents[16] souhaitant faire reconnaître leur enfant.

10 Nouvel art. 330/1 du Code civil.
11 Nouvel article 79ter-bis (sic) de la loi du 15 décembre 1980.
12 Loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, modifiée par la loi-programme du 25 décembre 2016 (art. 59).
13 Art. 79quater de la loi sur les étrangers.
14 A ce sujet, voir la brochure de Myria, *Mariage et cohabitation légale en Belgique*, avril 2014, www.myria.be/files/brochure_mariage-cohabitation_legale_10_04_2014.pdf
15 Les notaires ne sont désormais plus compétents pour établir un acte de reconnaissance (art. 2 à 4 de la loi du 19 septembre 2017). Les postes consulaires belges sont compétents uniquement pour acter une reconnaissance par un auteur belge ayant son domicile au sein de la circonscription consulaire (nouvel art. 7, 2° du Code consulaire).
16 La possibilité de refuser la reconnaissance frauduleuse s'applique, quels que soient la nationalité des parents et le droit applicable (Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, pp. 18-21).

2.1. La déclaration de reconnaissance

Pas moins de 7 types de documents peuvent désormais être exigés avant de procéder à une déclaration de reconnaissance, notamment une copie conforme des actes de naissance de l'enfant, mais aussi des deux parents, une preuve d'identité, de nationalité et éventuellement aussi de célibat des deux parents[17], une preuve d'inscription au registre ou une preuve de la résidence actuelle des parents[18]. Les documents établis à l'étranger doivent en principe être légalisés et l'officier de l'état civil peut en demander une traduction certifiée conforme s'ils sont établis dans une langue étrangère. Il faut préciser que cette obligation de déposer tous ces documents existe pour toute déclaration de reconnaissance même lorsqu'il n'existe aucun soupçon de fraude[19]. Malgré certains aménagements[20], l'exigence légale de fournir tous ces documents avant toute reconnaissance alourdit considérablement la procédure pour les parents, et la charge de travail pour les fonctionnaires. Comme le suggère le Conseil d'État[21], selon Myria, il conviendrait de se limiter aux éléments absolument nécessaires pour établir l'acte, par exemple la preuve d'identité des parents et le consentement de la mère[22]. Dans l'intérêt de l'enfant, l'absence de documents ne devrait pas être un obstacle absolu à l'établissement de la filiation. Il convient notamment de prendre en compte les situations d'impossibilité de se procurer des documents étrangers, notamment pour les réfugiés reconnus dont la situation spécifique n'a pas été prise en compte par la nouvelle loi.

Un accusé de réception n'est délivré au candidat à la reconnaissance qu'après réception de tous les documents. La loi permet aussi à l'officier de l'état civil d'exiger « toute autre pièce authentique dont il ressort que l'intéressé remplit les conditions requises par la loi pour pouvoir reconnaître un enfant ». Par contre, la loi ne prévoit pas que le fonctionnaire puisse tout de même effectuer la déclaration lorsqu'un des documents obligatoires fait défaut, même pour une raison légitime, ce qui peut porter atteinte de manière disproportionnée aux droits des parents et de l'enfant à établir la filiation.

En pratique, il sera difficile pour certains étrangers de réunir ces documents, notamment l'acte de naissance qui ne peut souvent être obtenu qu'en retournant au pays d'origine[23]. La possibilité de faire dresser un acte de notoriété en cas d'impossibilité ou de difficulté sérieuse de se procurer un

17 Cette preuve doit être fournie « lorsque le droit applicable en vertu de l'article 62 du Code de droit international privé prévoit qu'une personne ne peut pas reconnaître un enfant d'une personne autre que son époux ou son épouse ».
18 Nouvel art. 327/2 du Code civil. Auparavant, aucun document n'était explicitement exigé par la loi pour procéder à une reconnaissance.
19 Cette obligation semble difficilement compatible avec la volonté affirmée du législateur de veiller « à ce que la nouvelle réglementation ne porte pas préjudice aux personnes de bonne foi et notamment aux personnes qui souhaitent reconnaître un enfant sans qu'aucun avantage y soit lié en matière de séjour » (Exposé des motifs, Doc Ch., 2016-2017, n° 2529/001, p. 9).
20 Lorsque le candidat à la reconnaissance est inscrit au registre, la preuve de nationalité, d'inscription et d'état civil est récoltée par l'administration, comme en matière de mariage et de cohabitation (art. 327/2 §4 du Code civil). Cette facilité ne semble pas avoir été prévue pour les documents concernant la mère.
21 Celui-ci demande de se limiter aux « documents pertinents par rapport à la situation des personnes concernées » (Doc. Ch., 2016-2017,, n° 2529/001, p. 75).
22 La preuve de célibat est pertinente parce que si le père est marié, la reconnaissance doit être notifiée à l'épouse (art. 319bis du Code civil). Toutefois, cette formalité vise à protéger le conjoint du parent et leurs enfants éventuels. Si elle n'est pas respectée, le Code civil (art. 319bis) prévoit l'inopposabilité de la reconnaissance aux personnes concernées, mais ceci n'affecte en rien la validité de la reconnaissance elle-même. C'est pourquoi l'exigence d'un certificat de célibat ne devrait pas être considérée comme une condition préalable à la déclaration de reconnaissance.
23 Autre exemple rencontré par Myria : les certificats de célibat ne peuvent pas être obtenus par les réfugiés reconnus auprès des autorités de leur pays d'origine, mais ne sont pas non plus délivrés par le CGRA.

acte de naissance nécessite une procédure judiciaire. Par conséquent, de longs mois peuvent parfois s'écouler entre le premier contact avec la commune et la délivrance de cet accusé de réception.

La loi ne modifie rien concernant le moment auquel la reconnaissance peut être faite. Des déclarations de reconnaissance prénatales peuvent être introduites dès qu'un certificat médical attestant de la grossesse et mentionnant la date probable d'accouchement a été établi, à condition que tous les autres documents soient fournis[24].

2.2. L'acte de la déclaration

L'officier d'état civil doit dresser l'acte de la déclaration de reconnaissance dans le mois de la délivrance de l'accusé de réception, sauf s'il a des doutes sur « la validité ou l'authenticité » des documents remis. Dans ce cas, après avoir informé le candidat de ses doutes, il doit prendre une décision dans les trois mois après la délivrance de l'accusé de réception. Si aucune décision n'a été prise dans ce délai de trois mois, l'acte doit être établi « sans délai »[25].

L'officier de l'état civil peut refuser d'acter la déclaration de la reconnaissance si tous les documents exigés ne sont pas remis ou s'il a des doutes sur leur validité ou authenticité. Dans ce cas, sa décision de refus motivée est transmise au parquet et notifiée au candidat qui peut introduire un recours devant le tribunal de la famille dans le mois[26].

2.3. L'acte de reconnaissance et éventuel report pour enquête

Une fois que la « déclaration de reconnaissance » a été actée, l'officier de l'état civil doit en principe procéder à l'acte de reconnaissance proprement dit dans les deux mois de l'acte de déclaration.

Pendant ce délai de deux mois, l'officier de l'état civil peut décider de reporter l'acte de reconnaissance s'il estime, éventuellement après avoir pris l'avis du parquet, qu'il existe une « présomption sérieuse » de reconnaissance frauduleuse et qu'une enquête complémentaire doit être menée. Ce délai d'enquête peut être prolongé par décision du parquet pour trois mois maximum. L'officier de l'état civil et la personne concernée en sont informés. Si aucune décision définitive n'est prise dans le délai, l'officier de l'état civil à l'obligation d'acter la reconnaissance « sans délai »[27].

2.4. Refus de reconnaissance et (absence de) recours

S'il estime que la reconnaissance est frauduleuse, l'officier de l'état civil doit notifier sa décision de refus motivée « sans délai » aux personnes intéressées et en transmettre une copie au parquet et à l'Office des étrangers.

Contrairement à ce qui est prévu pour le refus de mariage ou de cohabitation, la loi ne prévoit aucun recours spécifique contre le refus d'acter la reconnaissance. Elle se borne à dire que « la personne qui veut faire établir le lien de filiation, peut introduire une action en recherche de maternité, de paternité ou de comaternité auprès du tribunal de la famille du lieu de déclaration de la

24 Art. 328 §3 du Code civil.
25 Art. 327/1er §2 du Code civil.
26 Art. 327/1er §3 du Code civil.
27 Art. 330/2 du Code civil.

reconnaissance » et sans oublier de préciser qu'il faut inclure la décision de refus « à peine de nullité »[28](voir point 3.9) ci-dessous).

3. Lutter contre les fraudes : à n'importe quel prix ?

Pour Myria, il est important de lutter contre la fraude, en priorité contre les personnes malveillantes qui tirent profit de la situation vulnérable d'étrangers en séjour précaire. Mais, selon Myria, le système mis en place par cette nouvelle loi n'atteindra pas forcément ce but tout en portant atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et en restreignant fortement les droits fondamentaux des personnes concernées. Myria n'est pas convaincu que le mécanisme de contrôle préventif par l'officier de l'état civil se justifie au regard du principe de proportionnalité[29]. Cette conclusion se fonde sur une lecture combinée de plusieurs principes fondamentaux qu'il convient de rappeler.

3.1. L'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant

Comme l'a rappelé le Conseil d'État, « chaque enfant dispose d'un droit fondamental à voir son intérêt pris en considération de manière primordiale dans toutes les décisions qui le concernent »[30]. Selon le Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant, les États doivent « faire en sorte que la prescription relative à la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant soit reflétée et mise en œuvre dans la totalité des dispositions législatives et réglementaires nationales »[31]. Ce Comité a récemment rappelé que l'obligation de faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une haute priorité s'applique également dans les politiques migratoires et ce, quel que soit le statut de séjour des parents[32]. En matière de filiation, la Cour constitutionnelle attache une importance grandissante à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant[33]. Pour la Cour, « l'intérêt de l'enfant occupe une place particulière du fait qu'il représente la partie faible dans la relation familiale ». Toutefois, « si l'intérêt de l'enfant revêt un caractère primordial, il n'a pas pour autant un caractère absolu » et il peut être mis en balance avec les intérêts des autres parties en présence[34].

Tout comme le Conseil d'État, Myria ne peut que déplorer que la loi n'oblige pas l'officier de l'état civil à prendre en compte de manière primordiale l'intérêt supérieur de l'enfant, comme l'obligent pourtant la Constitution et la Convention internationale des droits de l'enfant. Le gouvernement le

28 Art. 330/2 al. 5 et 6.

29 Selon le principe de proportionnalité , une juste proportion doit être respectée entre les buts légitimes poursuivis par l'administration publique et les moyens, qu'elle met en œuvre pour y parvenir. Dans le choix des moyens, elle doit donner la préférence à ce qui comporte le moins de restrictions pour les droits fondamentaux. Ce principe général de droit est reconnu notamment par la Cour de justice de l'UE, la Cour eur. D.H. et le Conseil d'Etat (Ph. GOSSERIES, « Quant à la règle de proportionnalité, principe général de droit », Obs. sous Cass. 17 février 2017, J.T.T., 2017, p. 184).

30 Cette obligation est prévue par l'art. 22bis de la Constitution et l'art. 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, ci-après « CIDE » (Avis du Conseil d'État, Doc. Ch., 2016-2017, 2529/1, p. 61-62). Elle vient d'être rappelée par l'Observation générale conjointe du CMW-CRC sur les Droits de l'Enfant dans le Contexte de la Migration Internationale, 17 novembre 2017, voir point 19

31 Comité pour les droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 14 (2013) "sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, par. 1er)", 62e session (14 janvier-1er février 2013), p. 6. 2017 : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=11

32 Joint General Comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, 16 novembre 2017, § 21, 28-30.

33 Pour un aperçu de la jurisprudence, voir G. Mathieu et A.-C. Rasson, « L'intérêt de l'enfant sur le fil. Réflexions à partir des arrêts de la Cour constitutionnelle en matière de filiation », *J.T.*, 2013, pp. 425-436 (spéc. 431).

34 C.C. n° 30/2013, 7 mars 2013, B.10.

justifie parce que « l'officier de l'état civil n'effectue qu'une appréciation objective et vérifie si toutes les conditions légales ont été remplies avant d'acter (…) ou refuser d'acter que sur la base des documents qui lui sont soumis », « contrairement au juge qui dispose d'un pouvoir d'appréciation subjectif dans le cadre duquel il doit tenir compte de l'intérêt de l'enfant »[35]. Myria n'est pas du tout convaincu par cette explication. En effet, la loi charge le fonctionnaire d'examiner la sincérité d'une intention (des parents ou d'un d'entre eux), ce qui est un exercice extrêmement délicat. Dans ce cadre, l'officier de l'état civil doit tenir compte de toutes les circonstances pertinentes et Myria ne voit pas pourquoi il ne lui serait pas possible de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

Toutefois, même si la loi obligeait explicitement l'officier de l'état civil de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, ceci n'effacerait pas les autres atteintes sérieuses aux droits fondamentaux induites par l'actuel mécanisme de contrôle préventif des reconnaissances par l'administration. Ces atteintes sont développées ci-après.

3.2. L'Intérêt de principe de l'enfant de faire établir sa double filiation

Chaque enfant a le droit d'être « enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux »[36]. Les États ont aussi l'obligation de « respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales »[37]. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « la naissance, et singulièrement les circonstances de celle-ci, relève de la vie privée de l'enfant, puis de l'adulte, garantie par l'article 8 de la Convention »[38] et le respect de la vie privée exige que chacun puisse établir les détails de son identité d'être humain, ce qui inclut sa filiation » [39]. Pour la Cour, « le droit d'un individu » « à la découverte de la vérité concernant un aspect important de son identité personnelle, par exemple l'identité de ses géniteurs » est « essentiel » du fait de l'incidence de ces informations sur la formation de la personnalité »[40].

La circonstance qu'un enfant aurait été conçu, et donc instrumentalisé, en vue de l'obtention d'un droit de séjour pour un de ses parents ne permet en aucun cas de faire abstraction de sa qualité d'être humain et d'ignorer ses droits. La nouvelle loi part du principe qu'il n'est jamais de l'intérêt de l'enfant de voir établir une reconnaissance effectuée exclusivement afin d'obtenir un avantage en matière de séjour. Cette vision est contestée par le Conseil d'État, à tout le moins lorsqu'il s'agit d'une filiation biologique[41]. Myria rappelle que le droit de l'enfant à voir sa filiation établie, et à

35 Exposé des motifs, p. 22. La prise de décision du fonctionnaire uniquement sur base des documents soumis semble contradictoire avec l'évocation d' « une enquête approfondie » menée par le parquet, qui, si la procédure est comparable à celle suivie en matière de mariage, pourra contenir notamment des auditions des personnes concernées, et des « constatations du ministère public formulées dans un avis à l'officier de l'état civil » sur lequel pourra se baser l'OE pour éventuellement retirer un séjour par la suite (p. 8).
36 Art. 7§1er de la Convention internationale sur les droits de l'enfant. Le droit d'être enregistré immédiatement, au nom et à la nationalité est aussi consacré par l'art. 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
37 Art. 8 de la CIDE.
38 Cour eur. D.H., *Calin c. Roumanie*, 16 juillet 2016, § 83 et les références citées.
39 Cour eur. D.H., *Mennesson c. France*, 26 juin 2014, § 96.
40 Cour eur. D.H., *Calin c. Roumanie*, 16 juillet 2016, § 83 et les références citées.
41 Avis du Conseil d'État, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, p. 69.

connaître ses origines tant du côté maternel que paternel, existe en principe indépendamment d'une cohabitation ou d'une vie familiale effective avec ce parent[42].

Selon la Cour constitutionnelle, l'enfant a en principe un intérêt à voir établir sa double filiation[43]. La Cour considère même que l'enfant peut avoir un « droit à la protection et au bien-être lié à l'établissement d'un second lien de filiation »[44]. Certaines situations peuvent s'opposer à ce qu'une filiation soit reconnue, mais celles-ci doivent être examinées au cas par cas et toujours en prenant en considération l'intérêt de l'enfant. La Cour a considéré qu'une loi « interdisant dans tous les cas l'établissement du double lien de filiation » des enfants nés d'une relation incestueuse (en l'espèce un frère et une sœur issus d'une même mère), « empêche la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant » et viole donc la Constitution[45]. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle avait estimé que « les avantages, notamment en termes de sécurité d'existence, qu'il retirera de l'établissement d'un double lien de filiation sont supérieurs aux inconvénients qu'il pourrait subir »[46] par l'officialisation d'une filiation issue d'une relation incestueuse. Examiner l'intérêt supérieur de l'enfant en fonction de son bien-être, y compris matériel, et de sa sécurité d'existence correspond à l'interprétation généralement admise de la Convention sur les droits de l'enfant[47].

3.3. Les graves conséquences pour l'enfant d'un refus de reconnaissance

L'absence d'établissement de la double filiation (le plus souvent paternelle) constitue une ingérence des autorités dans le droit à l'identité et à la vie privée de l'enfant. Mais elle peut aussi avoir des conséquences graves sur d'autres droits fondamentaux, notamment :

- le risque d'éloignement pour lui-même et son parent en séjour irrégulier et d'autres difficultés administratives liées au séjour irrégulier,
- l'absence de prestations familiales en raison de la situation de séjour irrégulier,
- la limitation des soins médicaux à l'aide médicale urgente[48],
- la difficulté d'exercer son droit à exiger que l'auteur de la reconnaissance respecte son obligation d'entretien (éventuellement par une contribution alimentaire[49]),
- La difficulté d'avoir droit à la succession de l'auteur de la reconnaissance.

---

42 La Convention sur les droits de l'enfant distingue ces droits entre plusieurs dispositions : le droit de l'enfant à être enregistré (art. 7) et à son identité (art. 8) existent indépendamment du droit à la vie familiale (art. 9 et 16). Pour la Cour eur. D.H., le droit de connaître ses origines et de voir sa filiation établie fait partie de la vie privée, indépendamment de la vie familiale (voir par exemple Cour eur. D.H., *Calin c. Roumanie*, 16 juillet 2016, § 83).

43 Par exemple, la Cour a jugé que « l'intérêt potentiel de l'enfant à bénéficier d'un double lien de filiation juridique l'emporte en principe sur le droit de la mère de refuser son consentement à l'adoption par la femme avec laquelle elle était mariée, qui avait conçu avec elle un projet parental avant la naissance de l'enfant et avait poursuivi sa réalisation après celle-ci, dans le cadre d'une procédure d'adoption » (C.C. n° 94/2015, 25 juin 2015, B.23, souligné par Myria).

44 C.C. n° 93/2012, 12 juillet 2012, B.8.

45 C.C. n° 103/2012, 9 août 2012, B.8.1.

46 Ibid.

47 Par exemple, selon le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations Unies, « déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant exige de tenir compte de toutes les circonstances, en ayant à l'esprit la nature indivisible de la C.D.E. et l'interdépendance de ses articles » (UNHCR, Principes directeurs relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, mai 2008.

48 Art. 57§2, 1° de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS. Ceci peut aller à l'encontre de l'art. 24 de la CIDE qui prévoit « le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation » et l'obligation des Etats de « garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services », ainsi que d' « assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés » indépendamment de leur caractère urgent.

49 Art. 336 du Code civil.

La privation de ces droits fondamentaux peut se prolonger sur une longue période. En effet, comme exposé plus haut, la procédure de reconnaissance peut à présent prendre jusqu'à 8 mois en cas d'enquête, période à laquelle il faut parfois ajouter le temps, en amont, mis pour obtenir les nombreux documents nécessaires pour la déclaration de reconnaissance (parfois de longs mois) et en aval pour que le tribunal statue suite à une action judiciaire (au minimum plusieurs mois, voire années). Un mécanisme similaire est prévu par un article du Code civil français, mais il ne peut s'appliquer qu'aux reconnaissances effectuées à Mayotte, département français d'Outre mer, où des abus ont été constatés. Cette disposition limite le délai d'enquête à 1 mois (2 mois si celle-ci est menée à l'étranger par un poste consulaire) renouvelable une fois et prévoit un recours contre la décision de prolongation auprès d'un juge qui doit statuer dans les 10 jours[50] (recours actuellement absent en Belgique).

Selon la Cour constitutionnelle, « le législateur, lorsqu'il élabore un régime légal en matière de filiation, doit permettre aux autorités compétentes de procéder *in concreto* à la mise en balance des intérêts des différentes personnes concernées, sous peine de prendre une mesure qui ne serait pas proportionnée aux objectifs légitimes poursuivis »[51]. Selon Myria, en considérant qu'il n'y a jamais de lien de filiation entre l'enfant et l'auteur de la reconnaissance « lorsqu'il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'auteur de la reconnaissance, vise manifestement uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour », y compris en présence d'un lien biologique, la nouvelle loi ne répond pas aux exigences d'examen concret de l'intérêt de l'enfant et des intérêts des personnes concernées posées par la Cour constitutionnelle. En outre, Myria partage la préoccupation du Conseil d'État qui considère que « le seul souci de lutter contre l'obtention d'avantages indus en matière de séjour sur le territoire belge ne peut, en soi, abstraction faite de toute autre considération fondée sur l'intérêt de l'enfant, justifier qu'il soit fait obstacle à l'établissement d'une filiation correspondant à la filiation biologique »[52]. Selon Myria, dès le moment où un lien biologique est établi, l'intérêt de l'enfant de voir sa filiation juridiquement établie devrait primer sur l'intention – même frauduleuse – du parent qui souhaite le reconnaître. C'est la raison pour laquelle la définition de la fraude applicable en matière de mariage ou de cohabitation (qui concernent une relation de deux personnes adultes) ne peut pas s'appliquer telle quelle à l'établissement de la filiation qui concerne une troisième personne, l'enfant, mineur et faible, qui, par définition, ne peut être soupçonnée d'avoir participé à l'intention frauduleuse et qui doit être prioritairement protégée par le droit.

Par ailleurs, si une mère et son enfant en séjour irrégulier sont éloignés du territoire belge, il leur sera très difficile d'entamer ou de suivre, de l'étranger, une procédure judiciaire en Belgique pour établir la paternité de l'enfant. Dans ce cas, le droit de l'enfant à voir sa double filiation établie pourrait devenir purement théorique voire illusoire.

3.4. Des différences de traitement entre enfants difficilement justifiables

Comme expliqué plus haut, la nouvelle loi soumet une reconnaissance à la présentation de nombreux documents parfois difficile à obtenir, indépendamment de toute suspicion de fraude au

50 Art. 2499-2 du Code civil français, inséré par l'Ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.
51 C.C. 30/2013, 7 mars 2013, B.7.
52 Avis du Conseil d'État, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/001, p. 67.

séjour (voir plus haut). Cette exigence documentaire ne concerne pas les enfants nés d'un couple marié (mais bien ceux nés d'un couple de cohabitants légaux). Par ailleurs, le refus d'établissement de la filiation ou son annulation en raison d'une fraude au séjour concernent uniquement les reconnaissances et pas les enfants nés d'un couple marié. Selon Myria, ces deux différences de traitement entre enfants issus d'un couple marié et enfants issus d'un couple non marié, quelle que soit sa situation de séjour, ne semblent pas entièrement justifiables.

En outre, la nouvelle loi introduit une différence de traitement entre enfants dont les deux parents sont belges ou en séjour stable, dont la double filiation ne pourra pas être remise en cause par l'administration, et les enfants dont un des parents est en séjour précaire ou irrégulier, dont la filiation est soumise à la production de nombreux documents, éventuellement à une longue enquête sans recours garanti. Tous ces éléments combinés rendent cette différence de traitement difficile à justifier, à l'instar de la situation dénoncée par le médiateur fédéral concernant le séjour des auteurs d'enfants belges avant l'introduction de l'article 40ter dans la loi sur les étrangers[53].

Le refus d'établissement d'une filiation constitue une ingérence grave dans le droit à la vie privée ou familiale des parents et des enfants. Conformément à l'article 8 de la CEDH, cette ingérence doit être « prévue par la loi », c'est-à-dire définie avec suffisamment de clarté et de prévisibilité dans un texte légal, poursuivre un but légitime et être « nécessaire dans une société démocratique » (principe de proportionnalité). La légitimité du but ne semble pas en cause : il est bien entendu légitime de vouloir lutter contre les fraudes. Par contre, Myria considère que la loi donne tout pouvoir à l'officier de l'état civil pour décider de la sincérité des intentions des parents, sans prévoir de garanties suffisantes en cas d'abus. Myria, s'interroge également de la capacité d'un officier de l'état civil de pouvoir correctement évaluer cette intention (point 5 ci-dessous). En outre, le mécanisme préventif de contrôle de la sincérité des reconnaissances par l'administration ne semble pas répondre au principe de proportionnalité (point 10 ci-dessous).

3.5. Le pouvoir d'appréciation des officiers de l'état civil laisse trop de place à la subjectivité

La définition de la reconnaissance frauduleuse est quasiment un miroir de celle du mariage et de la cohabitation de complaisance[54]. La fraude n'existe que si l'intention de l'auteur de la reconnaissance ne vise « manifestement » et « uniquement » un avantage en matière de séjour. Ces deux mots sont importants et devraient idéalement permettre d'exclure toute fraude dès le moment où l'intention de la personne ne vise pas exclusivement à (faire) obtenir un séjour, mais poursuit, d'une manière ou d'une autre, un autre but. Myria salue la volonté du législateur de ne pas sanctionner « les pères

53 Le raisonnement du Médiateur fédéral semble dans ses grandes lignes applicable à la situation actuelle en matière de filiation. Le Médiateur fédéral estimait qu'exiger de la part du demandeur de démontrer l'existence de « *liens affectifs et/ou matériels/financiers* » entre l'enfant belge et le parent belge de cet enfant pour l'obtention d'un séjour était inacceptable, parce que contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que défini à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Pour le médiateur, cette exigence constituait « une discrimination flagrante entre les enfants belges dont un parent est en séjour irrégulier et les enfants belges dont les deux parents sont belges ou autorisés au séjour ». Par ailleurs, le médiateur estimait : « il ne peut se déduire de la seule absence d'un lien affectif et/ou matériel/financier que le parent belge aurait reconnu l'enfant dans le seul but de permettre à son auteur étranger d'obtenir l'autorisation de séjourner en Belgique. Le Médiateur fédéral estime que ce faisant, l'Office des étrangers prête aux intéressés une intention frauduleuse qu'aucun élément suffisamment probant ne vient pourtant étayer ». (Médiateur fédéral, recommandation 08/08, www.federaalombudsman.be/fr/bibliotheque/recommandations/officiele-aanbevelingen/2008/ro-0808)
54 Art. 146bis et 1476bis du Code civil.

socio-affectifs qui veulent assumer leur paternité vis-à-vis d'un enfant qui n'a pas de lien de filiation biologique avec celui-ci »[55].

Toutefois, l'intention uniquement frauduleuse peut ressortir « d'une combinaison de circonstances » qui ne sont pas définies dans la loi et donne donc carte blanche aux officiers de l'état civil à ce sujet. La circulaire prévue « qui énumérera de manière précise un certain nombre d'éléments indiquant une fraude »[56] ne constitue pas, pour Myria, une garantie suffisante de l'application uniforme et proportionnée de la réglementation. Concrètement, comment fera un officier de l'état civil pour examiner la sincérité de l'intention des parents ? La tâche s'avère d'autant plus ardue qu'elle doit avoir lieu au moment de la naissance ou même avant en cas de reconnaissance prénatale. Des critères comme les circonstances de la conception, les marques d'attention du père pendant la grossesse, etc. seront-ils pris en compte ? En cas de séparation des parents, comment éviter que toutes les démarches du partenaire en séjour irrégulier ou précaire en vue d'établir ou de maintenir des contacts avec l'enfant ne soient perçues comme a priori suspectes ? Myria constate que la loi donne un pouvoir d'appréciation extrêmement large aux officiers de l'état civil et aux magistrats du parquet sans prévoir de garde-fous suffisants. Par exemple, rien dans le texte de la loi n'interdit aux communes d'imposer systématiquement une enquête dès qu'un des parents se trouve en séjour irrégulier ou précaire, comme c'est déjà le cas en matière de mariage et de cohabitation dans certaines communes. Selon la Cour constitutionnelle allemande, il est inacceptable de considérer comme suspect toute reconnaissance effectuée par des parents qui ne vivent pas ensemble et de lancer des investigations uniquement sur cette base[57]. Selon Myria, la décision d'entamer une enquête, de reporter ou refuser la reconnaissance ne devrait jamais être prise uniquement sur base du statut de séjour d'une personne, mais toujours se baser sur des éléments précis indiquant une (suspicion de) fraude dans un cas particulier. Pourtant, la faiblesse du cadre mis en place pour limiter le pouvoir des fonctionnaires et du parquet, l'absence totale de recours contre une décision d'enquête ou de report de la reconnaissance, couplée à l'incertitude du recours contre un refus, peuvent aboutir à des contrôles systématiques disproportionnés. Myria a déjà observé des abus de ce genre dans le cadre des enquêtes pour mariage ou cohabitation légale de complaisance. Alors que la circulaire sur le sujet rappelle explicitement que le séjour illégal ne peut pas à lui seul justifier un refus de mariage et qu'il faut « éviter que chaque mariage mixte soit, prima facie, qualifié de suspect » [58], certaines communes entament des enquêtes parfois très intrusives pour les couples, uniquement sur base de la situation de séjour.

55 Exposé des motifs, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, p. 5.
56 Rapport, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/003, p. 6.
57 BVerfG, Order of the First Senate of 17 December 2013 - 1 BvL 6/10 - paras. (1-116), http://www.bverfg.de/e/ls20131217_1bvl000610en.html
58 Circulaire du 6 septembre 2013 relative à la loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance (M.B., 23 septembre 2013), point C.2.

Dans un dossier suivi par Myria, c'est même l'absence de titre de séjour à durée illimitée qui semble suffire à lancer une enquête. Un Belge d'origine péruvienne[59] souhaitait se marier avec sa compagne argentine, en séjour illégal. Le fonctionnaire de la commune bruxelloise où ils se présentent refuse d'acter la déclaration de mariage parce que Madame présente un certificat de célibat d'Argentine mais pas d'Italie, pays où elle a séjourné auparavant. Deux mois plus tard, le couple se heurte à un nouveau refus oral. Le mois suivant, il reviennent avec une attestation du consulat italien expliquant, en italien, que les autorités ne délivrent pas de certificat de célibat dans la situation de Madame. Selon le couple, la fonctionnaire du guichet répété son refus sans même examiner le document produit. Leur demande de mariage ne sera prise en compte que 7 mois après leur premier contact avec la commune, après des démarches auprès du bourgmestre, et sans qu'un accusé de réception ne leur soit délivré. Dans un courrier adressé à Madame, l'échevin de l'Etat civil de cette commune écrit ce qui suit:

> « En date du … [soit 7 mois après le premier refus de la personne au guichet et 1 mois après avoir déposé le dossier à ce guichet, note de Myria], nos services ont acté votre déclaration de mariage.
>
> Cependant, vous ne disposez pas d'un titre de séjour vous permettant de vous établir sur le territoire belge pour une durée illimitée, je suis tenue par la Loi (sic) de m'assurer que l'article 167 du Code civil est bien respecté et que le mariage a bien pour but la communauté de vie durable et non un avantage en matière de séjour lié au statut d'époux.
>
> Je me vois donc dans l'obligation de surseoir à la célébration de votre mariage jusqu'au (…) au plus tard afin de me permettre de faire procéder à une enquête complémentaire par les services de police ».

Selon le Service droit des jeunes, certaines communes demandent l'avis du parquet au sujet d'une reconnaissance, sans aucun indice de fraude, uniquement sur base du séjour illégal d'un des parents et ce, avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle loi[60].

Myria rappelle que les autorités ont l'obligation de définir dans la loi avec suffisamment de clarté les conditions dans lesquelles une ingérence dans la vie privée et familiale est possible[61]. Par ailleurs, pour respecter le principe de légalité des délits et des peines, il faut aussi définir clairement les éléments constitutifs d'une infraction pénale de manière à ce que chacun puisse savoir si son comportement est ou non punissable[62]. Selon Myria, l'absence de cadre et de garde-fous au pouvoir d'appréciation des officiers de l'état civil et du parquet pose de sérieuses questions au regard de ces principes fondamentaux.

3.6. D'autres mécanismes existent pour lutter contre les fraudes au séjour et l'instrumentalisation des enfants

L'option du contrôle préventif de la légitimité de la reconnaissance par l'officier de l'état civil, instaurée par la nouvelle loi, n'était pas la seule solution pour mener la lutte contre les fraudes. Si des enfants sont reconnus dans le but exclusif d'obtenir un séjour, pourquoi ne pas résoudre le

[59] Cette situation est véridique mais les nationalités et pays ont été modifiés pour des raisons de confidentialité.
[60] Florence BOURTON, *Lutte contre les reconnaissances frauduleuses : et l'intérêt de l'enfant dans tout ça ?*, Avis du Service droits des jeunes de Bruxelles, novembre 2017, p. 6.
61 Cette obligation découle notamment de l'art. 8 de la CEDH (voir notamment Cour eur. D.H., *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, § 87) et de l'art. 22 de la Constitution, qui impose que l'ingérence soit définie dans une loi formelle.
62 Le principe de légalité en matière pénale est notamment consacré par l'art. 7 de la CEDH et des art. 12§2 et 14 de la Constitution (voir notamment Cour eur. D.H. (GC), *Kafkaris c. Chypre*, 12 février 2008, § 140).

problème par la loi sur le séjour ? En réalité, la loi permet déjà à l'OE de refuser ou retirer le séjour d'étrangers ayant utilisé la fraude pour l'obtenir y compris par une reconnaissance frauduleuse.

Dans un dossier dont Myria a eu connaissance, l'OE a refusé en automne 2017 un visa à la fille d'une femme africaine dont l'enfant avait été reconnu par un Belge, au motif que celui-ci « a reconnu en moins de 5 ans la paternité de 11 enfants, nés de 11 mères différentes », qu'il « semble faire commerce de sa nationalité belge en vue de permettre à des personnes en séjour précaire d'obtenir un titre de séjour » et que « il existe une combinaison de circonstances » que sa mère « aurait recouru à la fraude pour obtenir son titre de séjour ».

Même si l'OE doit tenir compte des attaches familiales et sociales de l'étranger avec la Belgique, un retrait de séjour peut intervenir sans limite dans le temps[63]. Il s'agit donc d'une arme redoutable aux mains de l'administration pour sanctionner les abus en matière de séjour, y compris pour refuser de tenir compte d'une reconnaissance actée par l'officier de l'état civil s'il apparaît qu'elle est frauduleuse. Au cours des débats parlementaires, très succincts, l'option de la dissociation entre le lien de filiation et le droit au séjour a été immédiatement rejetée. Pour justifier ce rejet, on indique que « une telle action préventive comporte également un effet dissuasif qui disparaît complètement en cas de dissociation » de la filiation et du séjour. Ensuite, on indique que «seule une enquête approfondie et de longue durée peut démontrer que ce parent/ressortissant de pays tiers n'a pas la possession d'état à l'égard de l'enfant belge » alors que « l'Office des étrangers ne dispose (…) que d'un nombre limité de possibilités d'enquête » en vue de retirer le séjour[64]. On ajoute que « La reconnaissance doit, de préférence, également être annulée par le biais d'un jugement coulé en force de chose jugée pour mettre fin au droit de séjour sur la base dudit jugement. Cela suppose l'intervention du ministère public »[65] et l'OE aurait des difficultés pour motiver une décision de retrait en l'absence d'un tel jugement. Selon Myria, il n'est pas correct de considérer que l'effet dissuasif disparaît si le contrôle de la fraude est répressif et non préventif. En effet, le séjour peut, en cas de fraude, être retiré avec effet rétroactif. Il faut aussi noter que le Code de la nationalité belge permet de retirer cette nationalité à une personne ayant obtenu cette nationalité par la fraude, ou par un mariage ou une cohabitation de complaisance[66].

Par ailleurs, plusieurs moyens permettent de combattre les reconnaissances frauduleuses à d'autres niveaux. Primo, les tribunaux peuvent, à la demande du parquet, annuler des reconnaissances contraires à l'ordre public, sur intervention du parquet[67]. Le gouvernement justifie notamment le choix du contrôle préventif par le faible nombre de jugements d'annulations par les tribunaux[68]. Pour Myria, ceci ne paraît pas convaincant. Ce faible nombre ne signifie pas que l'instrument de l'annulation n'est en soi pas efficace. Il peut notamment s'expliquer par la faiblesse du phénomène lui-même, ou par une priorité faible qui lui est consacrée par certains parquets.

63 Art. 74/20 et 74/21 de la loi sur les étrangers.
64 Exposé des motifs, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, p. 7.
65 Ibidem, p 8.
66 Art. 23 §1er, 1° et art. 23/1 §1er, 1° du Code de la nationalité belge.
67 Sur base de l'art. 138bis du Code judiciaire. Le ministre de la Justice l'a rappelé pendant les débats parlementaires (Rapport, juin 2017, Doc. Ch. 2529/003, p. 5). En France, l'article 336 du Code civil français selon lequel « La filiation légalement établie peut être contestée par le ministère public si des indices tirés des actes eux-mêmes la rendent invraisemblable ou en cas de fraude à la loi. », permet d'annuler des reconnaissances frauduleuses.
68 Selon le ministre de la Justice, il y a peu de jurisprudence en matière d'annulation de reconnaissance frauduleuse (Rapport, Doc. Ch., 2016-2017,, n° 2529/3, p. 5).

Sur le plan pénal, les reconnaissances de complaisance pouvaient déjà être appréhendées par diverses dispositions. Outre le faux en écriture concernant l'acte de reconnaissance[69], un parent qui délaisse totalement son enfant peut toujours faire l'objet de poursuites pour abandon d'enfant. Dans le cas d'une mère victime d'abus et par exemple d'extorsion des allocations familiales par l'auteur d'une reconnaissance, des poursuites pour abandon d'enfant, ou même éventuellement traite des êtres humains, peuvent s'avérer beaucoup plus efficaces qu'une annulation de reconnaissance, qui – dans notre exemple – est de nature à renforcer la victimisation de la mère et de l'enfant. La nouvelle incrimination spécifique, même si sa définition n'est pas suffisamment précise, permet des poursuites tant de l'auteur de la reconnaissance que de la mère qui y aurait consenti dans l'intention unique et manifeste d'obtenir un avantage en matière de séjour[70]. Selon Myria, rien ne permet d'établir a priori que cette incrimination pénale ne suffirait pas à réprimer efficacement un phénomène répréhensible, à tel point qu'il faille passer par un contrôle administratif préventif aussi attentatoire aux droits de l'enfant et des parents.

3.7. Présomption d'innocence et charge de la preuve de la fraude

Selon le principe de présomption d'innocence, il est interdit aux juges et à toute autorité publique de partir de l'idée préconçue que le prévenu a commis l'acte incriminé, la charge de la preuve pèse sur l'accusation et le doute profite à l'accusé[71]. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la présomption d'innocence est violée « si une déclaration officielle concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été préalablement légalement établie » par un tribunal. Pour la Cour, « il suffit, même en l'absence de constat formel, d'une motivation donnant à penser » que l'autorité considère l'intéressé comme coupable[72].

La loi établit la reconnaissance frauduleuse en infraction pénale lorsque cette reconnaissance est faite « dans les circonstances visées à l'article 330/1 du Code civil »[73]. Lorsqu'une enquête est menée par le procureur du Roi dans ce cadre, la personne soupçonnée risque une condamnation et doit donc bénéficier de la présomption d'innocence. L'officier de l'état civil refuse une reconnaissance « lorsqu'il constate que la déclaration se rapporte à une situation telle que visés à l'article 330/1 » du Code civil. Ceci revient inévitablement à faire constater par un fonctionnaire que la personne est en réalité coupable d'une infraction pénale[74]. Selon Myria, ce constat pourrait violer la présomption d'innocence s'il intervenait avant que la culpabilité ait été établie définitivement par un tribunal pénal. Myria s'interroge donc sur la compatibilité de la loi, qui permet à l'officier de l'état civil de rendre une décision motivée en appréciant en réalité l'existence d'une infraction pénale, en l'absence de toute condamnation pénale, avec le principe de présomption d'innocence.

---

69 Comme le fait remarquer le ministre de la Justice, la reconnaissance frauduleuse était déjà pénalement répréhensible sur base de l'infraction de faux (Doc. Ch., 2016-2017,, n° 2529/1, p. 7). Cette fraude pouvait aussi être réprimée sur base de l'aide au séjour ou même du trafic d'êtres humains sur base des articles 77 et 77bis de la loi sur les étrangers (REM, *Détournement du Droit au Regroupement Familial : Mariages de complaisance et Fausses déclarations de parentalité*, p. 19).

70 Dans notre exemple où une mère en séjour précaire est abusée, celle-ci pourrait être elle-même condamnée sur base de son consentement à la reconnaissance, tout comme l'auteur abuseur (qui risque néanmoins des peines plus lourdes).

71 Cour eur. D.H., *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne*, 6 décembre 1988, § 77

72 Cour eur. D.H., *Daktaras c. Lituanie*, 10 octobre 2000, § 41 ; Cour eur. D.H., *Allenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, § 36 ; *A.L. c. Allemagne*, 28 avril 2005, § 31 ; *Garycki c. Pologne*, 6 février 2007, § 66 ; *Petyo Petkov c. Bulgarie*, 7 janvier 2010, § 90.

73 Nouvel art. 79ter-bis (sic) §1er de la loi sur les étrangers.

74 Selon l'exposé des motifs, « La nouvelle incrimination se calque sur la définition civile » (Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/001, p. 28.

Par ailleurs et indépendamment de toute infraction pénale, Myria souhaite rappeler un principe fondamental : la mauvaise foi ne se présume pas[75]. Il appartient toujours à l'autorité d'établir la fraude, en l'espèce l'intention manifeste et unique d'obtenir un avantage en matière de séjour à travers la reconnaissance d'un enfant. Les personnes intéressées ne doivent en aucun cas être placées dans une position où elles doivent elles-mêmes démontrer qu'elles agissent de bonne foi. Selon le Conseil d'État français, le fait qu'un ressortissant français ait déjà reconnu neuf enfants de huit mères différentes ne suffit pas en soi à révéler le caractère frauduleux d'une dixième reconnaissance si l'administration ne produit pas d'élément précis et concordant établissant la fraude dans le cas précis concernant l'enfant en cause[76].

3.8. Une différence de traitement entre pères et mères pour établir la filiation ?

Comme exposé plus haut, la loi ne visant que l'établissement de la filiation par reconnaissance, elle vise surtout en pratique à refuser la filiation paternelle. Des différences de traitements entre hommes et femmes existent à deux niveaux au moins. Premièrement, le père ne peut reconnaître son enfant qu'après avoir produit un nombre considérable de documents valables et authentiques (voir plus haut) alors que la filiation maternelle peut être établie dans l'acte de naissance sur base d'une simple déclaration de la mère. Deuxièmement, la filiation maternelle ne pourra généralement pas être refusée ou annulée. Ceci même s'il devait être établi qu'un enfant a été conçu dans le but exclusif d'obtenir un avantage en matière de séjour[77], alors que la filiation paternelle, même si le lien biologique est établi, pourra l'être dans un cas similaire. Ces différences sont liées au fait qu'en Belgique, la filiation maternelle est automatique selon le principe *mater semper certa est* (l'identité de la mère est toujours certaine)[78]. Toutefois, ces différences de traitement posent question au regard du principe d'égalité hommes-femmes[79].

Par ailleurs, comme le constate une juriste spécialisée, les critères permettant d'examiner la sincérité de l'intention de l'homme désirant reconnaître son enfant (participation aux préparatifs de la naissance, au suivi de la grossesse, à la relation père-enfant) « sont tributaires de la bonne volonté de la mère et de la place qu'elle accepte de laisser au futur père. Ce qui accroît davantage la mainmise de la femme sur l'établissement de la filiation »[80].

75 Pour une illustration de ce principe général, voir par exemple C. trav., Anvers, 17 janvier 2013, RG 2012/AA/316 ; cité par Ph. BOUCHAT, « La charte de l'assuré social, 20 ans après. Stop ou encore ? », *Revue belge de sécurité sociale*, 2016, p.71.
76 CE fr., 30 septembre 2016, n° 400359, www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/ArianeWeb
77 Cette différence est relevée par le Conseil d'État (Doc. Ch. 2529/1, p. 68).
78 Rapport, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/003, p. 8.
79 Principe consacré notamment par l'article 10 al. 3 de la Constitution, les articles 8 et 14 de la CEDH.
80 Caroline APERS, Edito, Newsletter ADDE n° 133, juillet 2017, p. 3.

Myria a connaissance d'un jugement[81] qui confirme la grande difficulté vécues par certains pères dans les procédures en justice. Ce jugement valide le refus de la mère d'établir la paternité d'un père en séjour illégal aux motifs que:

> celui-ci n'aurait pas manifesté suffisamment d'intérêt pour son nouveau-né hospitalisé (alors qu'il prétend que la mère lui refusait l'accès) et que son courrier à la mère réclamant des contacts avec l'enfant « aucune allusion n'est faite à l'état de santé de l'enfant ou aux précautions à prendre afin d'assurer son bien-être » ;
>
> « les quelques photos déposées ne démontrent nullement qu'il aurait créé un lien particulier avec sa fille, aucune émotion ne transparaissant de ces photos qui semblent prises 'à la sauvette' »
>
> facteurs combinés avec « l'irrégularité de son séjour et sa présence sur le territoire malgré la délivrance de trois ordres de quitter le territoire »
>
> « l'absence d'identité certaine » de Monsieur qui « ne fournit aucun document afin de certifier son identité (remise en cause par la [mère]) et ses origines, valeurs qu'il prétend pourtant vouloir transmettre à son enfant ».

3.9. Absence de recours spécifique

Alors qu'elle donne un pouvoir considérable au fonctionnaire local, la loi n'a prévu aucun recours spécifique contre le refus de reconnaissance (contrairement à ce qui est prévu pour le refus de mariage ou de cohabitation), mais se borne à renvoyer vers l'action en recherche de paternité (ou de comaternité) déjà prévue par le Code civil. Cette action offre l'avantage de pouvoir être introduite avant toute décision de l'officier de l'état civil, mais elle n'est pas accessible à toutes les personnes concernées. En effet, l'accès à cette action pourrait être refusé au père si la loi de l'État dont il est ressortissant ne prévoit pas d'action en recherche de paternité[82]. En outre, cette action est déclarée irrecevable lorsqu'il n'existe pas de lien biologique entre le père et l'enfant[83], alors que le législateur affirme par ailleurs vouloir préserver les paternités socio-affectives[84]. Comme le Conseil d'État, Myria note que l'absence de recours organisé contre tout refus de reconnaissance semble violer le droit d'accès à un tribunal et le droit à la vie privée et familiale[85]. Lorsqu'un enfant est privé illégalement de certains éléments de son identité comme son nom ou ses relations familiales, l'État a l'obligation de lui fournir une « assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible »[86]. L'absence de recours organisé contre un refus de reconnaissance dont la légalité est contestée rend ce droit de l'enfant totalement théorique et illusoire.

---

[81] Civ. Tournai, 23è chambre, 5 septembre 2017 (rép. n°4883/2017), inédit.

82 L'art. 62 du Code de droit international privé prévoit que c'est le droit national de la personne qui conteste ou veut établir la filiation qui s'applique (plus précisément « le droit de l'État dont elle a la nationalité au moment de la naissance de l'enfant ou, si cet établissement résulte d'un acte volontaire, au moment de cet acte »). C'est donc ce droit étranger qui détermine notamment « 1° qui est admis à rechercher ou à contester un lien de filiation » et « 4° les délais d'intentement de l'action » (art. 63 du Code). L'exposé des motifs fait référence, s'agissant du recours, au droit national du père (Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, p. 21).

[83] Art. 332quinquies §3 du Code civil.

[84] Exposé des motifs, Doc. Ch., 2016-2017, n° 2529/1, p. 5.

85 Art. 6 et 8 de la CEDH.

86 Art. 8 §2 de la CIDE.

En outre, l'action en recherche de paternité n'implique pas que la commune soit partie au procès pour y défendre sa décision. Ceci est de nature à déresponsabiliser les communes qui ne devront subir aucune conséquence d'une politique de refus éventuellement systématique et abusive.

3.10. Le contrôle préventif de l'intention des parents par un fonctionnaire semble contraire au principe de proportionnalité

En conclusion, Myria considère que le phénomène des reconnaissances frauduleuses ne peut pas être appréhendé de la même manière que celui des mariages et cohabitations de complaisance. Ceci pour une raison très simple, elle concerne prioritairement un sujet de droit qui ne peut lui-même jamais être considéré comme frauduleux ou acteur de la fraude éventuelle : l'enfant. Comme on l'a vu, les conséquences résultant d'un refus de reconnaissance peuvent être très graves pour l'enfant et ses parents (voir point 3.3 ci-dessus). Pourtant, d'une part, il n'y a pas de données fiables et complètes sur l'ampleur du phénomène de fraude. Et d'autre part, les mécanismes existant pour combattre cette fraude de manière moins attentatoire aux droits fondamentaux des enfants et des parents sont insuffisamment pris en compte et mis en œuvre. Vu ce double constat, Myria considère que l'instauration d'un contrôle préventif par l'officier de l'état civil n'est pas conforme au principe de proportionnalité.

Myria note que, jusqu'à présent, quasiment toutes les situations du Code civil où une discussion a lieu pour établir ou contester un lien de filiation, implique la décision d'un juge. Seul ce juge indépendant et impartial, dans le cadre d'un procès équitable, où chaque partie, parents et enfant, doit être entendue, a le pouvoir de trancher, en tenant compte de manière primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il peut mettre en balance avec d'autres préoccupations (les intérêts des parents, et ceux de la société).

RECOMMANDATION

Myria recommande au gouvernement et au parlement :

1) de réserver tout conflit en matière de filiation au pouvoir judiciaire et de supprimer la possibilité pour les officiers de l'état civil de refuser préventivement l'établissement d'une reconnaissance, en vue de garantir le droit de chaque enfant à voir sa double filiation établie et le droit à la vie privée et familiale des personnes concernées ;
2) de supprimer l'exigence disproportionnée de fournir des documents préalablement à toute reconnaissance ;

En attendant une réforme en profondeur de la loi qui s'impose d'urgence, Myria recommande à tous les acteurs qui l'appliqueront (officiers de l'état civil, magistrats du parquet et du siège) :

3) d'appliquer celle-ci en tenant compte de manière primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant (en utilisant la check-list de Myria sur le sujet, voir en annexe) qui est en principe de voir sa double filiation établie le plus vite possible, et des droits fondamentaux de toutes les personnes concernées ;
4) d'appliquer l'exigence documentaire avec souplesse, surtout pour les étrangers éprouvant des difficultés à récolter ces documents (notamment les bénéficiaires de protection internationale et les membres de leur famille) ;
5) de ne jamais prendre une décision d'entamer une enquête, de reporter ou refuser la reconnaissance uniquement sur base du statut de séjour d'une personne qui n'est pas en soi une « présomption sérieuse », mais toujours sur base d'éléments précis indiquant une (suspicion de) fraude dans un cas particulier ;
6) dans les enquêtes, de faire en sorte que la charge de la preuve de la fraude repose sur les autorités et de ne jamais placer les personnes dans une situation où elles doivent elles-mêmes prouver leur bonne foi, ce qui implique que le doute doit profiter aux personnes concernées.

Plus généralement, vu que des mesures drastiques sont prises en l'absence de données fiables, Myria recommande à toutes les autorités publiques concernées (communes, Office des étrangers, parquets, Collège des procureurs généraux…) de mener des études chiffrées et indépendantes sur les divers phénomènes de fraude au séjour et notamment:

7) de récolter et publier des données chiffrées fiables et complètes notamment sur : le nombre de demandes de mariage, cohabitation légale, reconnaissances de paternité par des personnes en séjour irrégulier ou précaire, le nombre de demandes de reconnaissances de paternité d'enfants nés de mères en séjour irrégulier ou précaire, le nombre de décisions de report, le nombre d'enquêtes menées et le nombre de refus par communes, ainsi que le nombre de recours et le taux de réformation des décisions administratives.

II. QUI DOIT FOURNIR DES « EFFORTS RAISONNABLES D'INTÉGRATION » ?

1. La condition d'intégration dans la loi sur les étrangers

L'introduction d'une condition d'intégration dans la loi sur les étrangers a fait débat parce qu'elle prévoyait la signature d'une « déclaration de primo-arrivant » pour certains étrangers demandant un séjour aux autorités belges[87]. Cette mesure n'est pas encore d'application parce que cette déclaration ne peut être élaborée qu'en concertation avec les Communautés, seules compétentes en matière d'intégration[88].

En outre, depuis le 26 janvier 2017, date d'entrée en vigueur de la loi, l'OE a la possibilité de mettre fin au séjour de certains étrangers ayant introduit une demande de séjour, car ils n'ont pas « fourni d'efforts raisonnables d'intégration »[89]. Cette possibilité existe dans les quatre années qui suivent le délai d'un an à partir de l'obtention d'un séjour (qu'il s'agisse d'une simple admission au séjour, d'un séjour limité ou illimité). Une longue liste de statuts de séjour ne sont pas concernés par cette obligation parce que le droit de l'Union européenne ne permet pas de l'imposer. Il s'agit notamment des demandeurs d'asile et bénéficiaires de protection internationale (et les membres de leur famille), apatrides reconnus (et les membres de leur famille), victimes de traite, citoyens de l'UE (et membres de leur famille) et des étudiants. Par ailleurs, la loi dispense aussi les mineurs, les étrangers gravement malades ou déclarés juridiquement incapables[90], ce dont Myria ne peut que se réjouir. Les étrangers concernés par la nouvelle obligation seront notamment les personnes séjournant sur base d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers non bénéficiaire de la protection internationale ou avec un Belge qui n'a pas exercé son droit à la libre circulation. Les membres de famille de réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire venus grâce à un visa humanitaire sont aussi concernés.

La loi prévoit que « les efforts d'intégration de l'étranger dans la société » seront appréciés par l'OE, en tenant compte « en particulier » des critères suivants :

- suivre un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale;
- travailler comme salarié, fonctionnaire ou indépendant ;
- suivre une formation professionnelle reconnue par une autorité compétente ;
- connaître la langue du lieu de l'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers;
- le passé judiciaire ;
- la participation active à la vie associative.

Ces critères ne sont pas limitatifs et il est impossible de savoir si certains ont plus de poids que d'autres ou combien devraient être remplis pour conserver le séjour. Myria note que la loi octroie un pouvoir d'appréciation discrétionnaire très important à l'OE, sans prévoir de garanties suffisantes

87 Voir Jogchum VRIELINCK, « Myria, La migration en chiffres et droits 2016, Clarifier la déclaration des primo-arrivants », p. 88.
88 Un accord de coopération devrait être conclu à ce sujet (Note de politique générale Asile et Migration, 19 octobre 2017, Doc. Ch., n° 2708/017).
89 Art. 1er/2 de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 18 décembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.
90 Pour la liste des personnes exclues ou dispensées, voir art. 1er/2 précité §1er et §4.

contre l'arbitraire. En effet, il est impossible de savoir en lisant la loi quelles obligations devront être remplies pour que les efforts d'intégration ne soient pas jugés « insuffisants » par l'administration. Un travail à temps plein sera-t-il considéré comme suffisant même si la langue n'est pas maitrisée ? Un étranger chômeur de longue durée avec un passé judiciaire pourra-t-il conserver son séjour en suivant une formation professionnelle et en participant activement au potager collectif de son quartier ? Pourra-t-on mettre fin au séjour d'une femme au foyer s'occupant de son enfant handicapé au motif qu'elle parle correctement le français alors qu'elle habite une commune flamande de la périphérie bruxelloise ? Il n'existe aucun début de réponse à ces questions.

Même si – et Myria s'en réjouit – la loi prévoit l'obligation de tenir compte des liens familiaux, de la durée du séjour en Belgique et des éventuelles attaches familiales, culturelles ou sociales avec le pays d'origine avant de mettre fin au séjour, ceci n'encadre pas suffisamment la compétence discrétionnaire de l'OE.

Myria s'interroge sur la compétence du pouvoir fédéral pour sanctionner l'insuffisance des efforts concernant l'intégration, une matière réservée aux communautés qui peuvent déjà sanctionner par des amendes les étrangers qui ne suivent pas les parcours d'intégration obligatoire. Le principe non bis in idem pourrait être violé si un étranger est sanctionné deux fois pour le même comportement.

Myria déplore que l'OE puisse déjà mettre fin au séjour avant que la déclaration de primo-arrivants ait été mise au point avec les Communautés. Pour respecter les principes de bonne administration, la fin d'un séjour ne devrait se décider que si l'étranger n'a pas respecté une condition qu'il s'était clairement et en toute lucidité engagé à remplir, après avoir été informé correctement et dans une langue comprise par lui, des conséquences.

RECOMMANDATION

Myria recommande de ne pas appliquer cette possibilité de retrait de séjour qui laisse un si large pouvoir d'appréciation à l'administration, alors que de nombreux obstacles à l'intégration persistent par ailleurs (voir titre suivant).

Si ces dispositions devaient néanmoins être appliquées, Myria recommande qu'une décision de fin de séjour ne soit pas prise sans que les étrangers concernés ne puissent être clairement informés des obligations qu'ils doivent remplir pour conserver leur séjour et aient bénéficié de suffisamment de temps et des possibilités réelles de les remplir.

2. Obstacles à l'intégration des primo-arrivants

Myria rappelle que l'intégration « est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres »[91]. Des efforts particuliers doivent également être faits de la part des autorités pour faciliter l'intégration et le respect des migrants par la communauté d'accueil, notamment en matière d'emploi et d'éducation. Or, Myria constate que des obstacles juridiques ou pratiques se dressent souvent sur le chemin des étrangers qui souhaitent s'intégrer. Ces obstacles sont parfois le fait des autorités, au niveau des entités fédérées, au niveau local, ou même au niveau fédéral. Pour Myria, il est paradoxal et choquant de constater qu'au moment où le législateur fédéral impose de nouveaux efforts d'intégration aux individus étrangers, des mesures sont conservées ou prises par les autorités avec pour conséquence de rendre l'intégration plus difficile. Myria insiste pour que les autorités belges de différents niveaux veillent à ce que l'intégration des primo-arrivants ne soit pas limitée, y compris par des réglementations neutres en apparence, et ce dans différents domaines comme l'accès à l'emploi, à l'enseignement, aux formations et à d'autres services. Parmi de nombreuses situations problématiques, Myria développe quatre exemples.

2.1. Inaccessibilité de nombreux emplois publics aux ressortissants de pays tiers

Alors que les ressortissants de pays tiers sont de plus en plus nombreux à voir la prolongation de leur séjour conditionnée à l'exercice d'un travail, tendance renforcée par la condition d'intégration, Myria note que les portes du secteur public, premier employeur du pays[92], leur sont encore souvent fermées. En effet, la Constitution réserve encore les emplois publics aux seuls Belges[93]. En pratique, les citoyens de l'UE peuvent accéder aux emplois qui ne sont pas liés à l'exercice de la puissance publique en vertu du droit de l'UE qui prime sur la constitution belge,[94] mais les ressortissants de pays tiers n'ont pas accès notamment aux postes statutaires dans la fonction publique fédérale.

91 Principes de base communs en matière de politique d'intégration des migrants dans l'UE, adoptés par le Conseil Justice et Affaires intérieures, 19 novembre 2004 (PBC 1).

92 Le secteur public est le premier secteur pourvoyeur d'emplois en Belgique et dans les trois régions, sur base de la nomenclature des secteurs de la Communauté européenne (NACE), avec 479 000 personnes employées en 2012. Monitoring socio-économique, 2015, pp. 65-66.

93 Art. 10 al. 2 de la Constitution : « Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers » (souligné par Myria).

94 Art. 18 et 45 du TFUE.

Myria a eu récemment connaissance d'une école en Flandre souhaitant engager un jeune Afghan comme collaborateur de prévention, dans le cadre du projet de premier emploi « des écoles pour les jeunes, des jeunes pour les écoles » (Startbanenproject: Scholen voor Jongeren - Jongeren voor Scholen). Selon le directeur de cette école, ce candidat est un exemple type d'intégration réussie. Toutefois, l'administration flamande de l'enseignement exige que les personnes n'ayant pas la nationalité d'un Etat de l'espace économique européen (EEE) ne peuvent être engagée que sur avis positif de l'OE[95]. La pratique de l'OE est de ne pas donner d'avis positif tant que l'étranger n'a pas de séjour à durée indéterminée. Ce jeune, très motivé, n'a pas pu être engagé parce qu'il avait un séjour temporaire sur base du regroupement familial avec son père afghan et un permis de travail C. Alors que rien n'oblige l'administration à suivre l'avis négatif de l'OE, la pratique de l'administration est de s'y conformer quel que soit la situation. Selon le directeur de cette école, il s'agit d'une chance gâchée pour ce jeune très motivé et bien intégré.

RECOMMANDATION

Depuis de longues années, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme , devenu depuis Unia et Myria, recommande d'inverser la règle[1] : les emplois statutaires devraient être accessibles à tous, sauf exception - par exemple, les fonctions qui impliquent l'exercice de la puissance publique (imperium). Cette modification entraînerait plus d'égalité pour les citoyens résidant en Belgique, belges ou étrangers.

Myria considère que cette recommandation est plus que jamais nécessaire depuis qu'une condition d'intégration, qui passe notamment par l'emploi, existe dans la loi sur les étrangers.

2.2. Passer son permis de conduire dans sa propre langue ?

Voilà quelques mois, le gouvernement flamand a réformé la formation et l'examen du permis de conduire. Parmi les changements figure l'instauration d'un régime plus strict relatif aux interprètes.

Avant cette réforme, un candidat qui ne parlait ni français, ni néerlandais, ni allemand pouvait se faire accompagner d'un interprète, tant durant la partie théorique que pratique de l'examen.[96] Le coût, à charge du candidat, s'élevait à 50 euros. Ce montant couvrait, entre autres, les honoraires de l'interprète, ses frais de déplacement, les frais organisationnels supplémentaires pour le centre d'examen et la présence d'un examinateur.[97]

Ceci a été modifié par l'arrêté du gouvernement flamand du 20 janvier 2017.[98]

En Région flamande, un candidat qui ne parle pas le néerlandais, peut, pour passer l'examen théorique et pratique, se faire assister d'un interprète francophone, germanophone ou anglophone,

95 http://www.agodi.be/startbanenprojecten-jojo-en-veve-preventiemedewerker#showvraag02
96 Article 39 § 8 arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire.
97 Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Commission de l'Infrastructure, réunion du 12 décembre 2016, question parlementaire de Cieltje Van Achter : http://www.uptia.be/nouveautes/detail/l-examen-de-conduite-theorique-et-les-interpretes-a-bruxelles-1
98 Arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2017 modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire (MS 22 février 2017), http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2017/02/22_2.pdf#Page99.

à ses frais.[99] Depuis le 1er mars 2017, l'intervention d'un interprète est donc réduite à ces trois langues et le permis ne peut plus être passé dans d'autres langues.

Les autres régions revoient également la procédure du permis, dont le système d'interprétation.

La Région de Bruxelles-Capitale souhaite remplacer l'aide d'un interprète lors du passage de l'examen théorique par un système audio informatisé mis au point par le GOCA (Groupement des entreprises agréées pour le contrôle automobile et le permis de conduire). Le système reposera sur des fragments audio pré-enregistrés. D'après ce qui a été annoncé, le système serait en tout cas déjà disponible dans les huit langues les plus parlées à Bruxelles (anglais, allemand, espagnol, polonais, turc, arabe et italien).[100]

La Région wallonne aimerait elle aussi revoir le système des interprètes.[101]

Les motivations qui sous-tendent ce durcissement ne paraissent pas tout à fait claires. Sur base des communiqués de presse du gouvernement flamand et des réponses aux questions parlementaires posées aux différentes Régions, Myria conclut que cette nouvelle mesure vise surtout à réduire la charge de travail et les coûts, et faciliter l'organisation des centres d'examen. La Flandre estime en outre que le fait de proposer un service d'interprétation n'incite pas les candidats à apprendre le néerlandais.[102] Les Régions bruxelloise et wallonne invoquent également une série de fraudes[103]. En Région flamande, aucun cas de fraude n'a été constaté.[104]

Pourtant, dans l'ancien système en pratique, les candidats devaient assumer personnellement les frais d'interprétation et les examens étaient organisés par groupes de même langue. Myria rappelle que l'obtention d'un permis de conduire est souvent essentielle pour trouver du travail et s'intégrer dans une société. Ce durcissement risque de restreindre le droit à la libre circulation des citoyens de l'UE. En effet, l'État membre compétent pour délivrer un permis est celui où le citoyen de l'UE a sa résidence habituelle. [105]L'union professionnelle des traducteurs et interprètes assermentés (UPTIA) a réalisé un sondage dans les pays voisins. Les interprètes peuvent tout à fait prêter assistance aux Pays-Bas, en France, en Allemagne (max. 12 langues), en Irlande et au Danemark[106].

Myria a appris que l'arrêté flamand a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

---

99 Art. 2 et 3 de l'arrêté du 20 janvier 2017 modifiant les articles 32 et 39 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire.

100 www.uptia.be/nouveautes/detail/l-examen-de-conduite-theorique-et-les-interpretes-a-bruxelles-1 Et question parlementaire n° 306 de monsieur Alain Destexhe du 18 mai 2017, p. 318 : http://weblex.irisnet.be/data/crb/bqr/2016-17/00031/images.pdf

101 Question parlementaire du 23 novembre 2016 : https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=74616

102 Communiqué de presse du gouvernement flamand, 3 novembre 2016, www.mobielvlaanderen.be/persberichten/artikel.php?id=802

103 Voir Parlement de la Région wallonne, question écrite du 23/11/2016 posée par Valerie De Bue : www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=74616 et Parlement bruxellois, question no 306 de monsieur Alain Destexhe, 18 mai 2017 : http://weblex.irisnet.be/data/crb/bqr/2016-17/00031/images.pdf

104 Voir question parlementaire de Lorin Parys, Parlement flamand, no 848 du 17 mars 2016.

105 Art. 7, 1 e) Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relatif au permis de conduire.

106 www.bbvt.be/nieuws/detail/afbouw-tolkenbijstand-tijdens-rijexamens-in-vlaanderen-en-brussel-rem-op-integratie-anderstaligen

RECOMMANDATION

Myria recommande que :

- la langue de la formation et de l'examen du permis de conduire ne soit pas un obstacle pour les primo-arrivants, sachant que l'obtention du permis facilite justement l'intégration et l'exercice d'un métier
- lors de la réforme de la formation et de l'examen du permis de conduire, l'on veille à assurer un accès le plus large possible au groupe-cible des primo-arrivants.
- Le système d'interprétation soit réformé de sorte que les candidats puissent passer l'examen dans leur propre langue, comme c'était le cas avant avec un interprète pour l'examen théorique et pratique, ou à l'aide d'un système audio informatisé fourni dans un grand nombre de langues, pour l'examen théorique.

Exemple concret

Une Syrienne reconnue comme réfugiée conduisait déjà depuis 12 ans dans son pays d'origine. Elle aimerait passer son permis en Belgique pour augmenter ses chances de trouver du travail.

Elle a passé et réussi son examen théorique à Bruxelles, accompagnée d'un interprète arabe. Elle déménage en Flandre, où elle souhaite passer son permis pratique. Elle suit des cours de néerlandais et se situe au niveau 2.1. Elle se prépare pour l'examen de conduite en étudiant le vocabulaire spécifique.

Depuis le 1er mars 2017, la Flandre n'autorise plus le passage du permis avec des interprètes. Il appartient à l'instructeur même de juger si elle connaît suffisamment le néerlandais. La dame en question ne peut pas passer l'examen. Entretemps, elle a déjà payé son droit d'inscription de 35 euros, somme qui ne lui sera pas remboursée. Personne ne l'avait avertie du fait qu'elle risquait de se voir refuser de passer l'examen en raison de sa faible connaissance de la langue. Aucune consigne interne n'existe concernant le niveau de langue requis pour pouvoir passer l'examen. Chaque instructeur est libre d'en juger.

2.3. S'intégrer par les études ou maintenir sa qualification acquise à l'étranger: selon le bon vouloir du CPAS ou de l'ONEm

De nombreux étrangers qualifiés éprouvent de grandes difficultés à trouver un emploi en Belgique leur permettant de valoriser leur diplôme ou leur expérience professionnelle acquis dans leur pays d'origine. Les réfugiés qui ont dû fuir leur pays sont souvent dans l'impossibilité de produire une copie de leur diplôme pour en obtenir l'équivalence[107].

Les bénéficiaires d'aide sociale qui souhaitent entamer ou reprendre des études ne peuvent le faire qu'avec l'accord du CPAS qui a un très large pouvoir d'appréciation. Le CPAS peut accepter «sur la base de motifs d'équité, qu'en vue d'une augmentation de ses possibilités d'insertion

107 Même pour les étrangers disposant d'une copie de leur diplôme, la procédure d'équivalence n'est pas aisée à entreprendre ce qui handicape lourdement les ressortissants pour s'inscrire sur le marché du travail.

professionnelle, la personne concernée entame, reprenne ou continue des études »[108]. Cette option n'est en principe prévue que pour les personnes de moins de 25 ans[109]. Des études peuvent être envisagées dans le cadre d'un projet individualisé d'intégration sociale après 25 ans, mais la loi donne priorité à l'emploi[110].

Les travailleurs sans emploi qui bénéficient d'allocations de chômage ne peuvent suivre des études en conservant leurs allocations qu'à la condition d'avoir l'autorisation du directeur du bureau de chômage. Celui-ci décide d'accorder ou non cette autorisation sur base de différents critères « notamment de l'âge du chômeur, des études déjà suivies, de ses aptitudes, de son passé professionnel, de la durée du chômage, de la nature de la formation et des possibilités que ces études ou cette formation peuvent offrir au chômeur sur le marché de l'emploi »[111]. Cette autorisation n'est donnée que si le chômeur a perçu des allocations pendant un an au cours des deux années précédant la demande, sauf si les « études préparent à des professions dans lesquelles il y a pénurie significative de main-d'œuvre » dont la liste est tenue pour chaque région.

Myria note que ces conditions sont déjà restrictives pour les Belges qui n'ont pas eu la chance de faire des études. Pour ceux-ci, un refus d'être autorisé à faire des études signifie être empêché de progresser vers un emploi souvent plus épanouissant et plus rémunérateur. Pour les étrangers qui étaient qualifiés dans leur pays d'origine, ce refus signifie un déclassement : l'impossibilité d'exercer un emploi pour lequel ils sont qualifiés et l'obligation de travailler dans un tout autre secteur, souvent dans un emploi non qualifié.

108 Art. 11 §1er a) de la loi du 26 mai 2002 sur l'intégration sociale.
109 Voir art. 11 § 1er de la loi du 26 mai 2002 et art. 21 de l'AR du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.
110 Voir art. 13 de la loi du 26 mai 2002.
111 Art. 93 §1er de l'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Un Irakien reconnu comme réfugié a obtenu en Belgique une reconnaissance d'équivalence de son diplôme irakien d'ingénieur industriel. Il peine à trouver du travail, faute de connaissances linguistiques suffisantes et d'expérience comme ingénieur industriel. Il peut travailler durant quelques mois dans le cadre d'un contrat Article 60. Un collaborateur d'Actiris lui propose de reprendre des études. En septembre 2016, l'homme décide de s'inscrire à la VUB pour reprendre une formation de deux ans comme ingénieur civil. L'ONEM lui annonce ensuite qu'il n'est pas dispensé. En janvier 2017, un avis de la Caisse auxiliaire lui annonce qu'il doit rembourser les allocations de chômage déjà perçues, parce qu'il n'avait pas obtenu l'accord de l'ONEM préalablement à ses études et qu'il disposait déjà d'un baccalauréat. En effet, il n'avait demandé une dispense qu'après son inscription à l'université, alors qu'il faut le faire avant d'entamer des études. Il supposait toutefois que cela ne causerait aucun problème, vu que l'idée lui avait été suggérée par un collaborateur d'Actiris. Il a introduit un recours contre la décision de la Caisse auxiliaire, mais n'a pas encore obtenu de réponse. En février 2017, il demande un revenu d'intégration au CPAS. Il lui est refusé parce qu'il a lui-même choisi d'étudier (« L'intéressé s'est privé (et se prive toujours) volontairement de ressources en décidant de reprendre des études »). Il réussit sa première année et, après l'obtention de ses résultats, réintroduit une demande de revenu d'intégration auprès du CPAS. Il lui est à nouveau refusé, parce que sa situation est inchangée : « L'intéressé n'est toujours pas disposé à travailler puisqu'il a eu terminé son contrat art. 60 en septembre 2016 et a directement entamé des études sans avoir l'accord de la dérogation auprès de l'ONEM, il ne souhaite pas suspendre ses études pour une recherche active d'emploi ou suivre ces cours le soir, il s'est privé volontairement de ressources en choisissant de reprendre des études. » La situation financière de l'intéressé étant devenue intenable, il décide d'arrêter ses études. Pourtant, la formation est d'un niveau supérieur au diplôme qu'il a déjà obtenu et ces études préparent à un métier en pénurie.

RECOMMANDATION

Myria recommande que l'accès aux études soit accordé de manière plus souple, en tenant compte du parcours à l'étranger, sans que l'âge de la personne ne soit un obstacle ou que la durée de chômage ne soit prise en compte.

2.4. Bénéficiaires de visas humanitaires sans accès au marché du travail

Actuellement, les étrangers arrivés en Belgique par visa humanitaire sont soumis à la nouvelle condition d'intégration, même s'ils sont membres de la famille de bénéficiaires de la protection internationale. En revanche, ils ne peuvent pas obtenir un permis de travail C donnant accès au marché du travail[112], qui est une des façons de prouver cette intégration. Pour Myria, cette situation paradoxale, qu'il a déjà dénoncée récemment[113], n'est pas cohérente et constitue un obstacle disproportionné à l'intégration.

RECOMMANDATION

Myria rappelle sa recommandation au ministre fédéral de l'Emploi de rendre possible le droit au travail pour les personnes arrivées en Belgique avec un visa humanitaire en adaptant en ce sens l'arrêté royal du 9 juin 1999.

112 Les bénéficiaires d'un séjour obtenu sur base de l'article 9 de la loi ne sont pas repris dans la liste des étrangers susceptibles d'obtenir un permis de travail C repris à l'art. 17 de l'AR du 9 juin 1999.
113 Myria, *La migration en chiffres et en droit 2017*, p. 77.

III. DES MESURES QUI AUGMENTENT LE RISQUE DE PAUVRETÉ DES ÉTRANGERS

Sous cette section, nous étudions de plus près diverses mesures qui ont été adoptées au cours de l'année écoulée et qui touchent financièrement les primo-arrivants, d'une manière ou l'autre : la taxe fédérale et locale sur les primo-arrivants, le crédit d'impôt et l'accès à l'aide juridique. Ces mesures risquent non seulement d'aggraver le risque de pauvreté du groupe des primo-arrivants, un groupe souvent déjà en difficultés sur le plan financier. Mais elles peuvent en outre créer, en soi, une nouvelle barrière qui entrave l'accès effectif à certains droits, pour ces mêmes personnes.

1. Redevance fédérale pour les étrangers en hausse pour l'OE

Cette année, la redevance fédérale pour l'introduction d'une demande de visa ou de séjour pour certains étrangers, introduite en 2014, a été augmentée.

Cette redevance a été instaurée par une loi-programme[114], dans le but de couvrir les frais administratifs liés au traitement de la demande de séjour. Le gouvernement belge a justifié cette contribution financière par le nombre croissant de demandes de séjour, ces dernières années, et par la charge de travail plus élevée qui en découle pour l'OE. Les montants avaient à l'époque été fixés par arrêté royal[115]. Depuis le 1er mars 2017, un peu plus de deux ans après son introduction, les montants ont été revus à la hausse :[116]

- le montant de base pour une demande de long séjour a été augmenté de 215 à 350 euros ;
- pour un regroupement familial ou des étudiants, le montant a été augmenté de 160 à 200 euros.[117]

Dans son avis préalable relatif à l'arrêté royal qui introduisait l'augmentation, le Conseil d'État s'interrogeait, entre autres, sur la proportionnalité. Le gouvernement a justifié l'augmentation par le fait que les montants antérieurs ne couvraient pas les frais réels. Une étude du Bureau de mesure de l'Agence pour la Simplification Administrative (ASA) datant de 2014, qui avait évalué les frais administratifs à 268 euros, ne tenait notamment pas compte d'autres frais, tels la location du bâtiment, les frais de téléphonie, internet, fax, services ICT, etc. Le Conseil d'État se demandait toutefois si le montant de base de 350 euros était bien proportionnel à la valeur du service fourni. Concernant la redevance de 200 euros perçue pour les demandes de regroupement familial, le Conseil d'État estimait qu'il fallait démontrer que les redevances garantissaient effectivement l'unité de la famille et l'intérêt de l'enfant.[118]

Le Secrétaire d'État à l'asile et la migration précisait que la redevance devait rapporter 7,3 millions d'euros en 2016. Avec la nouvelle augmentation, le gouvernement table sur 10 millions d'euros.

---

114 La loi-programme du 19 décembre 2014 introduisant un nouvel article 1/1 du chapitre 1bis à la loi du 15 décembre 1980.
115 Arrêté royal du 16 février 2015.
116 Arrêté royal du 14 février 2017 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers www.presscenter.org/fr/pressrelease/20170127/augmentation-des-montants-des-redevances-prevues-pour-certaines-demandes-d-aut?setlang=1
117 Pour les montants précis par demande, voir le site de l'OE : La redevance en quelques lignes
118 Rapport au Roi du 14 février 2017 et avis 60.364/4 du 28 novembre 2016 du Conseil d'État.

Le rôle également dissuasif de la redevance pour les demandeurs est confirmé par des déclarations dans la presse[119] et dans la récente note de politique générale[120] du secrétaire d'État, où il fait référence à la baisse du nombre de demandes de régularisation de 6 789 en 2014 à 2 867 en 2016. Il avait déjà également évoqué avant dans la presse que les recettes allaient permettre d'investir dans des centres de détention supplémentaires et dans l'éloignement des étrangers.[121]

RECOMMANDATION

Myria recommande que les montants de la redevance fédérale restent proportionnels et que ce qu'elle rapporte soit réinvesti dans un meilleur service et ne soient pas utilisé dans le but de décourager certaines procédures.

2. L'introduction d'une redevance locale pour les étrangers

Outre l'augmentation de la redevance fédérale, les communes ont à présent la possibilité d'imposer une redevance communale pour la délivrance ou la prorogation d'une carte de séjour. Il a fallu pour cela modifier une loi antérieure et introduire un arrêté royal.

Une ancienne loi de 1968[122] empêchait les communes d'imposer des taxes supplémentaires aux étrangers.[123] Cette loi sommaire[124] supprimait à l'époque la taxe de séjour pour les étrangers. Les communes étaient en revanche autorisées à toucher des redevances afin de pouvoir couvrir leurs frais administratifs. Les redevances devaient toutefois être équivalentes à celles payées par les citoyens belges pour la délivrance de leur carte d'identité. Des travaux préparatoires de cette loi de 1968, il ressort justement que le législateur voulait supprimer toute forme de taxe de séjour à charge des étrangers, qu'elle soit nationale ou locale. Le seul prélèvement autorisé était celui censé couvrir les frais engagés par la Police des étrangers. Les communes pouvaient également prélever, sous la forme de redevances, « les frais administratifs locaux » liés à la présence d'étrangers.

Suite à la modification de la loi antérieure et à l'introduction du nouvel arrêté royal , les communes peuvent à présent déterminer de manière autonome le montant des redevances qu'elles perçoivent

119 Articles de presse : De Morgen 25 octobre 2017, Vreemdelingentaks alleen in N-VA-gemeente; www.bruzz.be/nl/actua/verblijfsaanvragen-voor-lange-duur-worden-opnieuw-duurder et www.theofrancken.be/nieuws/verblijfsaanvragen-worden-duurder (uniquement en néerlandais); Les demandes de sejour des etrangers couteront plus chers
120 Note de politique générale du 19 octobre 2017, Doc. Ch. n° 2708/017, p. 11 et 42.
121 Lire articles de presse (en néerlandais) : www.standaard.be/cnt/dmf20150407_01617894, www.demorgen.be/binnenland/franckenmag-opbrengst-vreemdelingentaks-houden-bf6eb749/
122 loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953.
123 En 2012 déjà, la ville d'Anvers avait tenté d'introduire une taxe communale, mais avait été rappelée à l'ordre par le gouverneur de la province. L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 avait annoncé que la loi de 1968 serait adaptée, p. 156.
124 Articles 1 et 2 de la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953.

pour le renouvellement, la prorogation ou le remplacement de certains titres de séjour, pour autant qu'elles n'excèdent pas le montant maximum fixé[125].

L'arrêté royal du 5 mars 2017 définit le montant maximum et les types de titres de séjour sur lesquels les communes peuvent imposer une redevance[126]. Il s'agit du renouvellement, de la prorogation ou du remplacement d'un certificat d'inscription au registre des étrangers - séjour temporaire (la fameuse carte A électronique). Le montant maximum de la redevance est fixé à 50 euros et ne peut être perçu qu'une seule fois par an. La redevance s'ajoute au coût existant du titre de séjour (d'environ 18 euros actuellement).

Les communes décident donc de manière autonome d'imposer une redevance ou non, de prévoir d'éventuelles dispenses, ainsi que de la hauteur du montant.

La redevance locale se justifie, d'après le gouvernement fédéral, par une mesure réalisée par le Bureau de mesures de l'Agence pour la Simplification Administrative (ASA) sur les charges administratives qui pèsent sur les communes pour les demandes de prorogation du titre d'un étranger. L'étude a mis en lumière les coûts administratifs qu'implique une prorogation, ainsi que les différentes étapes que doivent parcourir les communes avant la délivrance des documents à un étranger. L'ASA[127] a en outre analysé trois cas de figure : l'octroi d'une carte A avec approbation de l'OE (37,84 euros), une prolongation d'une carte A avec refus de l'OE (22,38 euros), et des prolongations d'autres cartes que la carte A (15,46 euros). Pour la délivrance d'une carte A, le coût moyen s'élève donc à (37,84 euros + 22,38 euros divisé par deux =) 30,11 euros. D'après le gouvernement fédéral, ce montant ne tient donc pas compte des coûts d'utilisation du bâtiment, du chauffage, des ordinateurs, du téléphone, etc. Coût qui s'élève, d'après une estimation de la charge de travail effectuée à l'occasion de l'instauration du 'droit d'inscription au rôle' de l'Office des étrangers, en moyenne à 8 euros[128]. Pour l'estimation de la redevance communale, l'administration s'est donc basée sur ces informations pour fixer une moyenne de 50 euros. Ce prix ne comprend pas le coût d'émission du titre de séjour lui-même, qui est identique à ce que paient les ressortissants belges.

Une carte A temporaire peut, dans certains cas, être remplacée après cinq ans par un titre de séjour d'une durée illimitée (à savoir une carte B). Avant cela, la carte doit être renouvelée tous les ans (donc quatre renouvellements).

Dans son avis donné à l'occasion de ce changement législatif, le Conseil d'État a donné son accord sur le principe de l'introduction de la redevance communale, mais a demandé de prendre trois points en considération :

- la redevance ne peut être disproportionnée (cf. jurisprudence de la Cour de justice) ;

125 Loi du 18 décembre 2016 modifiant la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953.
126 Arrêté royal déterminant les titres de séjour pour lesquels les communes peuvent percevoir des redevances pour leur renouvellement, prorogation ou remplacement et déterminant le montant maximum mentionné à l'article 2, § 2, de la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953.
127 ASA, Mesure des charges administratives imposées aux communes pour une demande de prolongation du permis de séjour de personnes étrangères.
128 DOC 54 2097/002, p. 4.

- la redevance ne peut être disproportionnée par rapport au prix que paient les ressortissants nationaux et les citoyens de l'UE pour leurs documents d'identité ;
- la redevance ne peut excéder les capacités financières du demandeur.

Le Conseil d'État s'est également demandé s'il fallait dispenser certains groupes de toute redevance. Ni la loi ni l'arrêté royal ne prévoient de dérogations pour certaines catégories d'étrangers. En revanche, certains groupes sont dispensés de la redevance fédérale, notamment les personnes qui bénéficient d'une protection internationale, les mineurs, les victimes de trafic d'êtres humains, les étudiants boursiers internationaux… Dans son avis[129], le Conseil d'État affirmait qu'il revenait aux communes, de manière autonome, et non à l'autorité fédérale, de prévoir des dispenses et des exceptions pour certaines catégories d'étrangers.

La question se pose de savoir si les communes qui décident d'instaurer une redevance doivent tenir compte de certaines catégories d'étrangers. Comme indiqué plus haut, le Conseil d'État a également recommandé que cette redevance n'excède pas les capacités financières des demandeurs. Reste à voir si, et de quelle manière, les communes en tiendront compte.

Myria répète pour la redevance communale certaines réserves qu'il avait déjà formulées au moment de l'introduction de la redevance fédérale[130]. Plusieurs inquiétudes demeurent à la lumière de cette nouvelle réglementation.

Dans son avis relatif à cette redevance fédérale, le Conseil d'État[131] avait déjà estimé qu'il conviendrait de vérifier si l'introduction d'une « indemnité pour frais administratifs », lors d'une demande de permis de séjour, était compatible avec le droit international, européen et constitutionnel, et avec la jurisprudence.

Il appartient aux communes de voir si elles doivent prévoir des dispenses ou du moins des tarifs réduits pour certaines catégories d'étrangers[132] : personnes qui bénéficient d'une protection internationale, apatrides, personnes régularisées en vertu de l'article 9ter, MENA, résidents de longue durée d'un autre État membre qui demandent un permis de séjour de longue durée en Belgique, étudiants et chercheurs, victimes de trafic d'êtres humains, etc.

Myria se demande si les montants de la redevance communale ajoutés au coût de la carte d'identité et de la redevance fédérale restent bien proportionnels. Qui en contrôlera la proportionnalité ? Myria demande en outre, comme le Conseil d'État, de tenir compte des capacités financières des demandeurs et de prévoir la possibilité d'une dispense ou d'une réduction. La redevance locale, qui s'ajoute aux autres frais administratifs, peut en effet peser lourd pour les groupes vulnérables à bas revenus. Certaines catégories d'étrangers sont probablement même indigentes et ne disposent donc que de faibles moyens (ex. ceux qui bénéficient de l'aide du CPAS).

129 Avis 60.564/4 du 18 janvier 2017.
130 Rapport annuel 2015, chapitre 11, p. 208 et suiv.: www.myria.be/files/Migration-rapport-2015-C11.pdf
131 Chambre, avant-projet de loi-programme, 28 novembre 2014, DOC 54 0672/001.
132 Entre autres : bénéficiaires d'une protection internationale (directive 2004/83/CE), apatrides, personnes régularisées en vertu de l'article 9ter, personnes arrivées avec un visa humanitaire, MENA, résidents de longue durée (directive 2003/109/CE) d'un autre État membre qui demandent un permis de séjour prolongé en Belgique, Turcs dans le cadre de l'accord d'association de 1973 entre la CEE et la Turquie, étudiants et chercheurs, victimes de trafic d'êtres humains (Dir. 2004/81/CE), regroupement familial (Dir. 2003/86/CE), carte bleue (Dir. 2009/50/CE), travailleurs migrants qui obtiennent un droit de séjour dans le cadre d'une procédure de demande de permis unique (Dir. 2011/98/UE)…

De plus, certaines situations ne sont pas davantage éclaircies, ni par la loi ni par l'arrêté royal. Qu'advient-il si le demandeur est radié d'office, contre son gré, et doit refaire la procédure d'inscription ou doit invoquer son droit au retour ? Le demandeur doit-il payer une redevance locale après certains changements de statut ?

Myria se demande en outre si la redevance communale n'enfreint pas le principe constitutionnel d'égalité et l'article 191, à savoir la discrimination directe fondée sur la nationalité. La nouvelle mesure ne concerne en effet que les personnes qui n'ont pas la nationalité belge ou d'un pays membre de l'Union européenne.

Enfin, Myria s'interroge sur l'avantage des redevances locales pour le fonctionnement des services locaux. Dans le cadre de son action individuelle, Myria a reçu plusieurs plaintes concernant, entre autres, les longs délais d'attente auprès des services locaux des étrangers. Myria espère que les recettes provenant des redevances serviront à améliorer la rapidité, l'efficacité et la qualité des services fournis par les services locaux des étrangers.

Entretemps, plusieurs communes ont mis cette taxe en place.[133] C'est le cas à Anvers, depuis le 15 juin 2017.[134] La redevance y a été fixée à un maximum de 50 euros. Certaines catégories font exception et ne paient que 5 euros : les étudiants et les chercheurs, les personnes qui bénéficient d'une régularisation humanitaire en vertu de l'article 9bis de la loi sur le séjour et les mineurs. La commune d'Izegem a elle aussi introduit une redevance de 21,60 euros à partir du 1er janvier 2018, avec dispense pour plusieurs catégories : les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, les étudiants, les MENA, les victimes de trafic d'êtres humains et les personnes ayant obtenu une régularisation humanitaire en vertu de l'art. 9 bis.[135] La commune d'Alost aurait également introduit une redevance plafonnée à 50 euros, mais sans dispense pour certaines catégories.

133 Article de presse De Morgen, 25 octobre 2017, Vreemdelingentaks alleen in N-VA-gemeente. La taxe communale a déjà été introduite à Anvers, Alost, Lubbeek et Izegem.
134 Retributiereglement op het vernieuwen, verlengen of vervangen van het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, tijdelijk verblijf, de zogenaamde elektronische A-kaart.
135 www.izegem.be/nl/0/regulations/92/retributie-op-verblijfsvergunningen-gr-27-juni-2017.html et voir extrait du registre des procès-verbaux du conseil communal du 27 juin 2017 : www.izegem.be/_uploads/www.izegem.be/Financien/downloads/retributiereglement_voor_het_vernieuwen__verlengen_of_vervangen_van_de_verblijfsvergunning___bewijs_van_inschrijving_in_het_vreemdelingenregister___tijdelijk_verblijf____elektronische_A_kaart_.pdf

Total des coûts possibles –Cas pratique

Nous énumérons ci-dessous les coûts auxquels une famille est susceptible d'être confrontée. Il s'agit d'une femme qui a obtenu la protection subsidiaire en Belgique et souhaite faire venir ses 4 enfants majeurs (entre 18 et 23 ans). Ils doivent déjà engager toute une série de dépenses administratives pour demander un visa humanitaire dans leur pays d'origine : frais de traitement du visa, redevance fédérale, récolte et traduction de pièces officielles, tests ADN éventuels, etc. Une fois en Belgique, ils doivent également chaque fois payer la redevance locale lors de la délivrance et de la prorogation de leur permis de séjour temporaire.

Droits de visa	180 euros	180 euros x 4= 720
Frais de service demande de visa	20 à 25 euros	20 euros x 4= 80
Redevance fédérale	350 euros/200 euros/60 euros	350 euros x 4= 1.400 euros
Traduction assermentée documents	30 à 60 euros par page	
Légalisation documents/apostille	20 euros par légalisation	
Test ADN (pour établir la filiation)	+/- 200 euros par échantillon sanguin x2 (parent et enfant)	
Délivrance carte de séjour	17,50 euros	17,50 euros x 5= 87,5 euros
Redevance communale	50 euros par permis délivré ou par prorogation, en fonction de la commune	50 euros par membre de la famille = 250 euros
Total		Au moins 2.500 euros déjà

RECOMMANDATION

Si les autorités décident d'instaurer une redevance pour la délivrance des cartes de séjour et d'identité, Myria recommande que :

- cette redevance ne soit pas plus élevée que celle prévue pour les Belges ;
- comme pour la redevance fédérale, il soit tenu compte des différentes catégories d'étrangers qui demandent un séjour et que des dispenses soient accordées par les communes à certaines catégories d'étrangers ;
- les communes tiennent compte des capacités financières des demandeurs et prévoient des dispenses ou à tout le moins des tarifs réduits, certainement pour les personnes dont on peut présumer qu'elles sont indigentes (p. ex les bénéficiaires de l'aide du CPAS).

3. Les familles de demandeurs d'asile exclues du crédit d'impôt

En Belgique, chaque « habitant du Royaume »[136] doit payer des impôts à l'État belge, quelle que soit sa nationalité. Un « habitant du Royaume » est une personne qui a établi son domicile, ou , à défaut de domicile, le « siège de sa fortune » en Belgique[137]. Les « habitants » dont les revenus sont inférieurs à un certain montant ne doivent pas payer d'impôt. Ce montant est appelé la « quotité exemptée » et il augmente en fonction du nombre d'enfants à charge. Les contribuables qui gagnent moins que la quotité exemptée peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt remboursable de 440 euros par enfant et par an[138]. Jusqu'au 1er janvier 2017, ceci concernait tous les « habitants du Royaume ». Depuis cette date, les familles de demandeurs d'asile sans revenus sont exclues de cet avantage parce que la loi les soumet désormais à l'impôt des non-résidents[139]. Les demandeurs d'asile qui travaillent seront donc bien considérés comme résidents fiscaux en Belgique et seront soumis à l'impôt des personnes physiques belge. En revanche, les familles de demandeurs d'asile sans aucuns revenus, seront considérées fictivement comme ne résidant pas en Belgique et ne bénéficieront plus du crédit d'impôt. Selon le ministre des Finances, « la suppression de ce crédit d'impôt n'est pas induite par des raisons budgétaires (aucun montant n'est d'ailleurs inscrit au budget 2017), mais constitue la mise en œuvre d'une décision de principe reprise dans l'accord de gouvernement»[140]. Cette exclusion est justifiée par la volonté « de clarifier la législation et son application, et d'ancrer la signification générale de domicile » et d'« éviter la charge administrative pour l'administration fiscale ». Selon le ministre des Finances, cette exclusion se ferait même « dans l'intérêt administratif des personnes concernées »[141].

Myria ne voit pas en quoi la suppression d'un avantage fiscal pour les familles sans aucune ressource pourrait être dans leur « intérêt », et encore moins comment cette suppression serait compatible avec une prise en compte primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant[142]. Myria rappelle que toute différence de traitement sur base de la nationalité en lien avec un avantage social ou fiscal n'est en principe pas admise[143] et que priver un enfant d'un avantage exclusivement en raison du statut administratif de ses parents peut poser question[144].

RECOMMANDATION

Myria recommande de revenir sur la suppression du crédit d'impôt aux familles de demandeurs d'asile afin de respecter l'égalité des enfants, quel que soit le statut de séjour des parents.

136 Selon l'art. 3 du Code de l'impôt sur les revenus (CIR), « Sont assujettis à l'impôt des personnes physiques les habitants du Royaume ».
137 Art. 2 §1er, 1° a) et d) du CIR. Le domicile ou le siège de la fortune s'apprécient en fonction des éléments de fait. Toutefois, les personnes inscrites au Registre national sont présumées, sauf preuve contraire, avoir leur domicile en Belgique (art. 2 §1er al. 2 du CIR).
138 Art. 134 §3 du CIR.
139 Nouvel art. 4, 4° du CIR, inséré par la loi du 25 décembre 2016. Le demandeur d'asile qui obtient des revenus professionnels imposables en Belgique qui s'élèvent au moins à 75 % du total de ses revenus professionnels obtenus ou recueillis en Belgique ou à l'étranger reste soumis à l'impôt des personnes physiques et peut donc encore bénéficier de la quotité exemptée et d'un éventuel crédit d'impôt (art. 243/1 du CIR).
140 Doc. Ch., 54 n° 2199/1, p. 21 et s.
141 Doc. Ch., 54 n° 2199/1, p. 5.
142 Art. 22bis de la Constitution et art. 3 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant.
143 CEDH, Koua Poirrez c. France, 30 septembre 2003.
144 La discrimination des enfants sur base de la situation juridique des parents est interdite par l'art. 2 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant.

4. Aide juridique et indemnité de procédure

La réforme du système d'aide juridique affecte également les capacités financières des étrangers et peut limiter leur accès à la justice.[145] L'aide juridique a été réformée en profondeur en 2016, réforme qui est en vigueur depuis le 1er septembre 2017.[146]

La Plateforme Justice pour Tous, à laquelle Myria participe en tant qu'observateur, a présenté un Livre Noir dans lequel il souligne les problèmes que pose cette réforme. Ce document énumère les points les plus problématiques et illustre où le bât blesse dans la pratique. Le Livre Noir a été publié après une journée d'étude organisée par la plateforme le 23 février 2017, durant laquelle ces problèmes ont été abordés. La situation semble particulièrement préoccupante aux guichets bruxellois.

- **La suppression de la présomption irréfragable** de l'état de besoin, excepté pour les mineurs, a pour conséquence que les demandeurs doivent **présenter une quantité de documents pour établir cet état de besoin.** Alors qu'une preuve des revenus suffisait avant, on leur demande actuellement une preuve de l'ensemble des moyens de subsistance et revenus dont ils jouissent. Concrètement, le demandeur doit donc constituer un dossier dans lequel il doit déclarer ses revenus et les biens qu'il possède (maison, voiture, compte en banque), de même que les revenus de la personne qui l'aide ou l'héberge. Cela alourdit considérablement la tâche, tant pour l'avocat que pour le demandeur. Les étrangers et primo-arrivants sont souvent dans l'impossibilité de fournir ces preuves (notamment celles qu'ils possèdent un bien ou des revenus immobiliers dans leur pays d'origine).

  Le Bureau d'aide juridique met donc parfois longtemps avant de pouvoir désigner un avocat. Les avocats ne sont pas non plus toujours enthousiastes pour entamer un dossier sachant qu'un refus ultérieur du BAJ signifierait qu'ils ne seraient jamais dédommagés pour leur travail. Le long délai de désignation met également en péril les possibilités de recours contre une décision. De plus, cela implique que l'avocat et les collaborateurs du BAJ enquêtent sur l'état de besoin, comme le CPAS l'a souvent déjà fait sur le plan social. Au risque d'entamer le lien de confiance qui unit avocats et demandeurs.

- **Des redevances forfaitaires par désignation d'un avocat** (20 euros) **et par action** (30 euros) ont été introduites, y compris pour les personnes qui bénéficient d'une aide juridique totalement gratuite. Pour certaines d'entre elles, le fait de devoir payer ces montants constitue une barrière élevée à franchir pour accéder à l'aide juridique. Certaines catégories de personnes et de procédures en sont dispensées (mineurs, demandeurs d'asile, personnes qui ont reçu un ordre de quitter le territoire, apatrides, etc.). Dans des cas exceptionnels, d'autres personnes peuvent également demander une dispense, décision du BAJ qui ne tolère en fin de compte aucun recours.

- **Révision des barèmes des points.** Le budget alloué à l'aide juridique constitue une enveloppe fermée. En d'autres termes, ce budget doit être partagé en fonction du nombre de points encodés dans tout le pays. L'incertitude règne pour les avocats pro deo quant à

145 Lire également rapport annuel Myria 2015, chapitre 10, p. 186 et suiv. et Myriadoc, Être étranger en Belgique en 2016, décembre 2016, p. 23 et suiv.
146 Loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique.

leurs revenus jusqu'en mai 2018, ce qui explique qu'ils soient de plus en plus réticents à accepter ce genre de missions.

Entretemps, plusieurs associations ont introduit des recours contre la réforme auprès de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État.

Myria a appris que plusieurs Ordres et Barreaux avaient entamé un dialogue avec la Plateforme Justice pour Tous et les associations de terrain et s'en réjouit. Myria espère que cela débouchera sur davantage de souplesse dans l'application de la nouvelle réglementation relative au système d'aide juridique.

RECOMMANDATION

Myria insiste pour que la réforme de l'aide juridique ne puisse pas avoir pour conséquence d'empêcher l'accès effectif à la justice pour certains groupes de personnes, soit par des obstacles administratifs, soit par une moindre qualité de l'assistance des avocats.

Myria demande aux barreaux de faire preuve de flexibilité dans l'examen de la preuve d'indigence et de l'impossibilité de payer le ticket modérateur.

APERÇU DES RECOMMANDATIONS

TITRE	DÉVELOPPEMENT	DESTINATAIRE
RECONNAISSANCES FRAUDULEUSES , MYRIA RECOMMANDE :		
1/2017	de réserver tout conflit en matière de filiation au pouvoir judiciaire et de supprimer la possibilité pour les officiers de l'état civil de refuser préventivement l'établissement d'une reconnaissance, en vue de garantir le droit de chaque enfant à voir sa double filiation établie et le droit à la vie privée et familiale des personnes concernées ;	Ministre de la Justice Parlement fédéral
2/2017	de supprimer l'exigence disproportionnée de fournir des documents préalablement à toute reconnaissance ;	Ministre de la Justice Parlement fédéral
EN ATTENDANT UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DE LA LOI SUR LES RECONNAISSANCES FRAUDULEUSES, MYRIA RECOMMANDE :		
3/2017	d'appliquer celle-ci en tenant compte de manière primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant (en utilisant la check-list de Myria sur le sujet, voir en annexe) qui est en principe de voir sa double filiation établie le plus vite possible, et des droits fondamentaux de toutes les personnes concernées	Tous les acteurs qui appliqueront la loi (officiers de l'état civil, magistrats du parquet et du siège, services de police)
4/2017	d'appliquer l'exigence documentaire avec souplesse, surtout pour les étrangers éprouvant des difficultés à récolter ces documents (notamment les bénéficiaires de protection internationale et les membres de leur famille) ;	officiers de l'état civil magistrats du parquet et du siège services de police
5/2017	de ne jamais prendre une décision d'entamer une enquête, de reporter ou refuser la reconnaissance uniquement sur base du statut de séjour d'une personne qui n'est pas en soi une « présomption sérieuse », mais toujours sur base d'éléments précis indiquant une (suspicion de) fraude dans un cas particulier ;	officiers de l'état civil magistrats du parquet et du siège services de police
6/2017	dans les enquêtes, de faire en sorte que la charge de la preuve de la fraude repose sur les autorités et de ne jamais placer les personnes dans une situation où elles doivent elles-mêmes prouver leur bonne foi, ce qui implique que le doute doit profiter aux personnes concernées.	officiers de l'état civil magistrats du parquet et du siège services de police

ÉTUDES CHIFFRÉES ET INDÉPENDANTES SUR LES DIVERS PHÉNOMÈNES DE FRAUDE AU SÉJOUR MYRIA RECOMMANDE :		
7/2017	de récolter et publier des données chiffrées fiables et complètes notamment sur le nombre de demandes de mariage, cohabitation légale, reconnaissances de paternité par des personnes en séjour irrégulier ou précaire, le nombre de demandes de reconnaissances de paternité d'enfants nés de mères en séjour irrégulier ou précaire, le nombre de décisions de report, le nombre d'enquêtes menées et le nombre de refus par communes, ainsi que le nombre de recours et le taux de réformation des décisions administratives	Toutes les autorités concernées (communes, Office des étrangers, parquets, Collège des procureurs généraux …)
EFFORTS RAISONNABLES D'INTÉGRATION		
8/2017	Myria recommande de ne pas appliquer cette possibilité de retrait de séjour qui laisse un si large pouvoir d'appréciation à l'administration, alors que de nombreux obstacles à l'intégration persistent par ailleurs.	Secrétaire d'état à l'Asile et la Migration Office des étrangers
9/2017	Si ces dispositions devaient néanmoins être appliquées, Myria recommande qu'une décision de fin de séjour ne soit pas prise sans que les étrangers concernés ne puissent être clairement informés des obligations qu'ils doivent remplir pour conserver leur séjour et aient bénéficié de suffisamment de temps et des possibilités réelles de les remplir.	Secrétaire d'état à l'Asile et la Migration Office des étrangers
10/2017	Depuis de longues années, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme , devenu depuis Unia et Myria, recommande d'inverser la règle : les emplois statutaires devraient être accessibles à tous, sauf exception - par exemple, les fonctions qui impliquent l'exercice de la puissance publique (imperium).	Ministres fédéral et fédérés compétents pour la fonction publique
LANGUE DE LA FORMATION ET DE L'EXAMEN DU PERMIS DE CONDUIRE		
11/2017	Myria recommande la langue de la formation et de l'examen du permis de conduire ne soit pas un obstacle pour les primo-arrivants, sachant que l'obtention du permis facilite justement l'intégration et l'exercice d'un métier	Ministres régionaux compétents pour la Mobilité

12/2017	Myria recommande lors de la réforme de la formation et de l'examen du permis de conduire, l'on veille à assurer un accès le plus large possible au groupe-cible des primo-arrivants.	Ministres régionaux compétents pour la Mobilité
13/2017	Myria recommande que le système d'interprétation soit réformé de sorte que les candidats puissent passer l'examen dans leur propre langue, comme c'était le cas avant avec un interprète pour l'examen théorique et pratique, ou à l'aide d'un système audio informatisé fourni dans un grand nombre de langues, pour l'examen théorique.	Ministres régionaux compétents pour la Mobilité
ACCÈS AUX ÉTUDES		
14/2017	Myria recommande que l'accès aux études soit accordé de manière plus souple, en tenant compte du parcours à l'étranger, sans que l'âge de la personne ne soit un obstacle ou que la durée de chômage ne soit prise en compte.	Ministre fédéral de l'Emploi Ministre fédéral de l'Intégration sociale Office national de l'Emploi CPAS
ACCÈS À L'EMPLOI		
15/2017	Myria rappelle sa recommandation de rendre possible le droit au travail pour les personnes arrivées en Belgique avec un visa humanitaire en adaptant en ce sens l'arrêté royal du 9 juin 1999.	Ministre fédéral de l'Emploi
REDEVANCE POUR LA DÉLIVRANCE DES CARTES DE SÉJOUR ET D'IDENTITÉ		
16/2017	Myria recommande que les montants de la redevance fédérale restent proportionnels et que ce qu'elle rapporte soit réinvesti dans un meilleur service et ne soient pas utilisé dans le but de décourager certaines procédures.	Secrétaire d'état à l'Asile et la Migration
17/2017	Cette redevance ne soit pas plus élevée que celle prévue pour les Belges ;	Secrétaire d'état à l'Asile et la Migration Villes et communes belges
18/2017	Comme pour la redevance fédérale, il soit tenu compte des différentes catégories d'étrangers qui demandent un séjour et que des dispenses soient accordées par les communes à certaines catégories d'étrangers ;	Villes et communes belges

19/2017	Les communes tiennent compte des capacités financières des demandeurs et prévoient des dispenses ou à tout le moins des tarifs réduits, certainement pour les personnes dont on peut présumer qu'elles sont indigentes (p. ex les bénéficiaires de l'aide du CPAS).	Villes et communes belges
20/2017	Myria recommande de revenir sur la **suppression** du **crédit d'impôt** aux familles de demandeurs d'asile afin de respecter l'égalité des enfants, quel que soit le statut de séjour des parents.	Ministre des Finances
AIDE JURIDIQUE		
21/2017	Myria insiste pour que la réforme de l'aide juridique ne puisse pas avoir pour conséquence d'empêcher l'accès effectif à la justice pour certains groupes de personnes, soit par des obstacles administratifs, soit par une moindre qualité de l'assistance des avocats.	Ministre de la Justice Ordres des Barreaux
22/2017	Myria demande aux barreaux de faire preuve de flexibilité dans l'examen de la preuve d'indigence et de l'impossibilité de payer le ticket modérateur.	Ordres des Barreaux

ANNEXE : Tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant : la check-list de Myria pour éviter les oublis

L'administration et les juges doivent tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui les concernent. Cette obligation vaut également en matière d'asile et d'immigration et se fonde sur différentes normes juridiques applicables en fonction du contexte[1]. Myria propose ici une liste qui se veut un outil devant permettre aux décideurs et aux praticiens de mieux concrétiser la prise en compte de l'intérêt des enfants, et aux juridictions de mieux identifier et sanctionner les lacunes éventuelles.

	L'intérêt supérieur de l'enfant est-il pris en compte de manière primordiale ?	
1	Avant de prendre une décision, a-t-on effectué une analyse de son impact sur les droits fondamentaux de l'enfant ?	
2	L'analyse effectuée envisage-t-elle les conséquences concrètes de la décision sur les droits fondamentaux de l'enfant notamment sa santé, sa vie privée et familiale, sa scolarité et son éducation ?	
3	La décision contient-elle l'analyse décrite aux points 1 et 2 ? Sinon, les raisons de son absence sont-elles mentionnées ?	
4	L'opinion de l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité, et celle de ses tuteurs ou représentants ont-elles été recueillies avant la prise de décision, par un professionnel indépendant et spécialisé dans le recueil de la parole des mineurs, au moyen d' une méthode non suggestive et la moins intrusive possible, dans une langue comprise par l'enfant ?	
5	L'intérêt supérieur de l'enfant a-t-il été déterminé par des professionnels spécialisés et indépendants, dans des conditions qui garantissent la dignité de l'enfant et la fiabilité du résultat ?	
6	La décision (ou le document administratif délivré aux intéressés) contient-elle le résultat des démarches effectuées aux points 4 et 5 ? Sinon, les raisons de leur absence sont-elles mentionnées ?	
7	La décision tient-elle compte de l'intérêt supérieur de l'enfant de manière primordiale ? Si la décision tient compte d'autres intérêts, contient-elle une mise en balance des intérêts qui respecte le principe de proportionnalité ?	
8	Existe-t-il un recours effectif contre la décision ? Les juges sont-ils compétents pour réviser ou annuler une décision qui ne tient pas suffisamment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris en examinant des éléments intervenus après l'introduction du recours ?	

[1] Notamment l'article 3 de la CIDE, les article 24 (intérêt de l'enfant) et 47 (recours effectif) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les articles 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants), 5 (interdiction de la détention arbitraire) et 8 (droit à la vie privée et familiale) de la CEDH, l'article 22bis de la Constitution, certaines dispositions de la loi sur les étrangers (art. 10ter §2 al.4, art. 12bis §7, art. 61 §2 al.2, art. 61/17, art. 74/13, art. 74/16)**.**

COLOPHON

MyriaDocs #6 *Être étranger en Belgique en 2017*

La rédaction de cette analyse a été clôturée le 12 décembre 2017.

Éditeur et auteur :
Myria
Rue Royale 138
1000 Bruxelles
T : 02 212 30 00
F : 02 212 30 30
myria@myria.be
www.myria.be

Rédaction : Alexandra Büchler et Mathieu Beys, avec l'aide de toute l'équipe de Myria
Mise en page de la couverture : Myria
Cartoon couverture : © Dino

Éditeur responsable : François De Smet

Deze publicatie is ook beschikbaar in het Nederlands op de website van Myria: www.myria.be.

Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.