

Chapitre 11
Différence de traitement : droits économiques et sociaux

Certaines décisions des autorités ou d'acteurs privés ont pour conséquence que des migrants ou des groupes de migrants se trouvent traités différemment - et souvent moins favorablement -que les autres citoyens. En général les migrants se trouvent déjà dans une situation vulnérable, de sorte que ces mesures ont un grand impact sur leurs droits fondamentaux.

Myria constate que les droits fondamentaux sociaux et économiques des migrants sont de plus en plus limités. Ainsi non seulement l'accès à un compte bancaire de base est limité pour certains migrants, mais également l'accès à l'aide sociale pour certains citoyens de l'UE. La redevance pour étrangers qui a été introduite récemment pour une large série de requêtes administratives constitue une barrière financière pour certains migrants. Le focus aborde la problématique croissante des inscriptions et radiations d'office d'étrangers auprès de leur commune.

Nous abordons dans ce chapitre les droits fondamentaux des étrangers, et en particulier leurs droits économiques et sociaux. Il s'agit de situations dans lesquelles des étrangers sont, suite à des décisions prises par les pouvoirs publics ou des acteurs privés, traités d'une manière différente et moins favorable que d'autres citoyens.

Cette année encore, les autorités ont pris une série de mesures, souvent dans le contexte de la crise économique actuelle, qui peuvent avoir un impact sur les droit (sociaux) fondamentaux des étrangers[742]. L'accord de gouvernement fédéral et la note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration mentionnent plusieurs mesures.

Ainsi, la note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration souligne que la lutte contre les abus du système d'aide sociale sera poursuivie. Pour ce faire, les liens avec le département des Affaires sociales seront renforcés. Une collaboration poussée et des échanges d'informations seront mis en place entre tous les départements, en particulier l'Intérieur, la Justice, les Affaires étrangères et les Affaires sociales. Une redevance pour l'introduction d'une demande de séjour a été récemment instaurée pour les étrangers et la mise en place d'un droit d'enregistrement au niveau local est prévu[743]. Par ailleurs, le gouvernement mettra également la priorité sur l'examen des dossiers de citoyens de l'UE qui constituent une charge déraisonnable pour le système de sécurité sociale. Au besoin, leur droit de séjour leur sera retiré[744]. L'accord de gouvernement mentionne aussi une réforme de l'aide juridique, qui risque d'avoir des conséquences pour les justiciables[745].

Le contexte actuel touche tous les citoyens. Myria demande de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, même en période d'économies, car ils font souvent partie des personnes les plus vulnérables de notre société. Les mesures se traduisent souvent par un nouveau démantèlement des droits sociaux et ont un impact sur leurs droits fondamentaux ainsi que sur leur droit à une existence conforme à la dignité humaine.

Myria analyse ici plusieurs des thèmes marquants de l'année écoulée, en s'inspirant également des signalements qu'il reçoit dans le cadre de sa mission légale.

1. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1.1. | Évolutions au niveau européen

1.1.1. | Accès aux services bancaires

Si l'ouverture d'un compte en banque reste une mission quasiment impossible pour les personnes en séjour irrégulier, elle semble également de plus en plus difficile pour les personnes qui ont un séjour légal mais temporaire. Les institutions bancaires bloquent de plus en plus souvent les comptes en banque de personnes dont la situation de séjour change. Myria a déjà abordé cette problématique dans son rapport annuel Migration 2011[746] et continue à recevoir régulièrement des signalements à ce sujet. Il mène depuis plusieurs années un travail structurel sur cette thématique.

L'ouverture d'un compte en banque reste une mission quasiment impossible pour les personnes en séjour irrégulier.

Bien que les institutions financières aient une liberté contractuelle, elles sont aussi liées par un certain nombre de dispositions légales, comme la loi contre le blanchiment d'argent mais aussi la législation antidiscrimination et la loi sur les services bancaires de base[747]. La loi contre le blanchiment d'argent[748] définit dans un cadre, les informations qu'un client doit fournir pour s'identifier. Ce cadre est également précisé dans un règlement de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA)[749] et

742 À titre d'illustration de ces mesures, voir par exemple la décision de mettre fin à l'intervention financière du SPP Intégration sociale en cas de contrat 'article 60' de citoyens de l'UE et de membres de leur famille titulaires d'une annexe 20, 21 ou 35; la décision de mettre fin aux prestations familiales garanties pour les étrangers titulaires d'une attestation d'immatriculation; la décision de ne plus octroyer d'aide financière du CPAS à une personne dont l'ordre de quitter le territoire a été prolongé et qui ne percevait pas d'aide au moment où cet ordre lui a été signifié.

743 Note politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration du 28 novembre 2014, p. 3-4, 19-21.

744 Note politique du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration du 28 novembre 2014, p. 28.

745 Accord du gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 114. Pour plus d'informations à ce sujet, voir : *Chapitre 10. Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux.*

746 Voir : *Rapport annuel Migration 2011, Chapitre V.B.2.*

747 Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et Loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base.

748 Art. 7 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

749 L' Autorité des services et marchés financiers (FSMA) est l'instance qui a succédé à la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA). Règlement de la CBFA relatif à la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, approuvé par l'Arrêté royal du 16 mars 2010.

dans une circulaire[750].

La législation antidiscrimination interdit quant à elle toute distinction directe ou indirecte basée sur la nationalité. La Cour d'appel de Bruxelles a ainsi jugé en 2011[751] qu'il suffit, pour ouvrir un compte en banque, qu'une personne sans droit de séjour légal puisse prouver son identité au moyen d'un passeport et son adresse par différents moyens. Refuser l'accès à un compte en banque alors que la personne peut s'identifier au moyen d'un passeport peut être considéré comme une forme de discrimination basée sur la nationalité.

Myria estime que, quel que soit leur titre de séjour, les personnes qui répondent à cette exigence d'identification doivent avoir accès aux services bancaires en général et au moins à un service bancaire de base. En pratique, on constate pourtant que les banques le leur refusent souvent.

Le Code de droit économique prévoit d'ailleurs que toute institution de crédit doit proposer un service bancaire de base et que tout consommateur a droit à ce service de base, qui ne peut être refusé que pour certaines raisons bien définies[752].

En mai 2014, la directive européenne 2014/92/UE relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base a été adoptée[753]. Elle oblige tous les États membres à inclure un service bancaire de base[754] dans leur législation. La Belgique possède déjà une loi en ce sens, mais la directive comporte, elle, une clause explicite de non-discrimination qui interdit aux institutions financières toute discrimination fondée sur la nationalité. Elle prévoit également que l'accès au service bancaire de base doit être garanti à tout consommateur résidant *légalement* dans l'UE, y compris les demandeurs d'asile, ceux qui n'ont pas d'adresse fixe ainsi que ceux qui n'ont pas de permis de séjour mais qui, pour *des raisons légales ou pratiques* ne peuvent pas être éloignés[755]. Cela constitue une clarification complémentaire pour certaines catégories de personnes qui rencontrent aujourd'hui des difficultés à ouvrir un compte en banque et leur donne accès -au moins- à un service bancaire de base. Ce service devrait par exemple être accessible aux demandeurs d'asile titulaires d'une annexe 26 ou 35, aux apatrides dont la procédure est toujours en cours, aux mineurs étrangers non accompagnés…

D'un autre côté, la législation belge n'empêche pas à ce jour les personnes en séjour irrégulier d'avoir accès à des services bancaires si elles répondent aux obligations d'identification. Si, lors de la transposition de la directive, le législateur reprend textuellement la disposition selon laquelle le droit à un service bancaire de base s'applique à « tout consommateur résidant légalement », cela entrainerait un durcissement de la législation belge actuelle. De plus, la directive n'indique pas clairement ce qu'elle entend par « les consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais qui, pour des raisons légales ou pratiques ne peuvent pas être éloignés ».

Myria souligne une fois encore l'importance de disposer d'un compte en banque pour réaliser certaines opérations financières et répondre à certains besoins de base tels que l'ouverture d'un compte pour une garantie locative, percevoir un salaire ou des allocations familiales, qui sont étroitement liés au fait de mener une vie conforme à la dignité humaine. Lors de la transposition de la directive, Myria demande dès lors aux autorités belges de ne pas durcir les conditions d'accès aux services bancaires, de clarifier davantage la législation et de la mettre en conformité avec les droits fondamentaux pour cette catégorie d'étrangers et de veiller à ce que cette réglementation ait un caractère contraignant pour des institutions financières.

1.1.2. | Droits fondamentaux des migrants en séjour irrégulier

Le Comité européen des droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendants. Ses décisions ne sont pas contraignantes, mais la Charte sociale européenne sur base de laquelle il donne un avis a, elle, un caractère contraignant. L'avis du Comité est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui peut à partir de là formuler des résolutions contenant des recommandations.

750 Circulaire du 6 avril 2010 relative aux devoirs de vigilance de à l'égard de la clientèle, à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.
751 Cour d'appel de Bruxelles, 26 mai 2011, 2008AR/933.
752 Articles VII 57 § 2 et 59 § 2 du Code de droit économique du 28 février 2013 et article 6 § 1de la loi sur le service bancaire de base.
753 Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base. L'État belge a jusqu'à septembre 2016 pour transposer cette directive.
754 Un compte bancaire de base est un compte à vue qui ne permet d'effectuer qu'un nombre limité d'opérations.
755 Art. 15 et 16 de la directive 2014/92/EU relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

Dans ses décisions du 1er juillet 2014[756] et du 2 juillet 2014[757], le Comité européen des Droits sociaux s'est prononcé sur les droits sociaux des personnes en séjour irrégulier. Le point de vue du Comité des Ministres à ce sujet est attendu à l'automne 2015.

Dans la première affaire, l'organisation « Conférence des Églises européennes » avait déposé plainte auprès du Comité parce que des personnes en séjour irrégulier n'ont, au Pays-Bas, pas droit à l'accueil. Cette organisation considérait que les Pays-Bas manquaient à ses obligations, contenues dans la Charte sociale européenne, de respecter le droit des étrangers en séjour irrégulier de disposer de nourriture, de vêtements et d'un hébergement. Le Comité s'est prononcé dans cette décision sur le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13 § 1). Selon la Charte, seules les personnes en séjour régulier sur le territoire peuvent bénéficier de ce droit[758]. Le Comité a néanmoins considéré qu'en cas d'atteinte à la dignité humaine, il faut évaluer au cas par cas si les droits conférés par la Charte s'appliquent ou non aux personnes en séjour irrégulier. Ainsi, le Comité avait déjà estimé précédemment que les personnes en séjour irrégulier ont droit à l'aide médicale urgente. Il confirme désormais que l'accès à la nourriture, l'eau, un abri et des vêtements est si étroitement liée aux droits fondamentaux et à la dignité humaine que les personnes en séjour irrégulier ne peuvent pas en être privées[759].

Dans la deuxième affaire, la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) s'était plainte du fait que la législation et la politique du logement aux Pays-Bas ne respectent pas la Charte sociale européenne. Le Comité a jugé que le droit au logement contenu dans l'article 31 § 2 est aussi applicable aux personnes en situation irrégulière. Leur expulsion est contraire à la Charte dans la mesure où elle place ces personnes, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême détresse qui est contraire au respect de la dignité humaine

Les personnes vulnérables, comme celles qui se trouvent en séjour irrégulier, sont le plus lourdement touchées par la crise économique ; elles sont visées par de plus en plus de mesures d'économies. Comme le montrent les signalements reçus ces dernières années par Myria, elles se retrouvent de plus en plus souvent exclues de certaines formes d'aide, comme l'accès aux banques alimentaires, aux tarifs avantageux de gaz et électricité, aux structures d'accueil d'hiver… Le Comité a estimé que la crise économique ne peut pas avoir pour conséquence de mettre en péril la protection des droits garantis par la Charte[760].

1.2. | Évolutions au niveau belge

1.2.1. | Une nouvelle restriction des droits sociaux des étrangers : il faut en analyer les impacts sur les droits fondamentaux

Bon nombre de mesures d'économies prises en temps de crise économique ont des répercussions sur les droits fondamentaux des étrangers, principalement sur leurs droits sociaux. Il s'agit d'un difficile exercice d'équilibre dans lequel les pouvoirs publics doivent tenir compte des différents intérêts en présence dans la société.

Myria recommande de rester vigilant aux droits fondamentaux dans un contexte des restrictions budgétaires. Les mesures d'économies sont souvent prises dans l'idée qu'il faut intensifier la lutte contre les abus du système de sécurité sociale. Elles entraînent parfois aussi un démantèlement des droits sociaux. Or, la lutte contre les abus ne peut pas avoir pour effet de priver des bénéficiaires légitimes de l'accès à ces droits.

Myria rappelle que le droit à une existence conforme à la dignité humaine s'applique à toute personne, quel que soit son statut de séjour, et qu'il est contenu dans plusieurs instruments juridiques nationaux et internationaux. Il est aussi inscrit à l'article 23 de la Constitution belge, avec en outre un effet dit de *standstill* qui implique que le législateur est interdit d'adopter des mesures qui pourraient constituer un recul sensible[761]. Si le législateur prend des mesures restrictives, il doit les étayer par des arguments solides.

Ces dernières années, le gouvernement a, par des lois-programmes[762], mis en place des mesures qui ont des

756 Comité européen des droits sociaux, *Conférence des Églises européennes c. Pays-Bas*, 1 juillet 1014, n° 90/2013.
757 Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas*, 2 juillet 1014, n° 86/2012.
758 Article 13 § 4 de la Charte sociale européenne.
759 Comité européen des droits sociaux, *Conférence des Églises européennes c. Pays-Bas* 1 juillet 1014, n° 90/2013, 74.
760 Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas*, 2 juillet 1014, n° 86/2012, 128.
761 Cour Const., 27 novembre 2002, n° 169/2002, b.6.6.
762 « Une loi-programme est une loi qui est déposée au Parlement en même temps que le budget et dans laquelle le gouvernement prend des mesures considérées comme nécessaires pour concrétiser sa politique économique, sociale et financière, comme en témoigne le budget. » (trad. libre), J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2003, p. 674.

répercussions sur les droits (sociaux) fondamentaux[763]. Celles-ci ont été adoptées avec une procédure accélérée, une procédure consultative simplifiée auprès du Conseil d'État et en dehors du débat public. Le gouvernement adopte ainsi des mesures sans analyse approfondie de leur impact éventuel sur les droits fondamentaux des personnes concernées.

Par ailleurs, les autorités belges sont parfois rappelées à l'ordre par des instances nationales ou internationales[764]. Myria insiste dès lors sur l'importance de rester vigilant quant à l'adoption de mesures susceptibles d'avoir un impact profond sur les droits fondamentaux et demande qu'elles soient -au préalable- soumises pour avis et pour analyse aux institutions compétentes en matière de droits de l'homme en Belgique, comme la Commission de la protection de la vie privée, le Centre interfédéral pour l'Égalité des chances, les organismes de protection des droits de l'enfant et le Centre fédéral Migration[765].

Plusieurs évolutions récentes qui touchent aux droits sociaux des étrangers, principalement des ressortissants de l'UE, sont présentées ici.

1.2.1.1. | La Cour constitutionnelle annule la limitation de l'aide sociale pour certains citoyens de l'UE

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014[766] est un exemple récent d'une mesure pour laquelle les autorités belges ont été rappelées à l'ordre. Il concerne plusieurs affaires. Nous allons présenter deux points sur lesquels la Cour s'est prononcée : le droit à l'aide sociale et à l'aide médicale urgente pour les citoyens de l'UE.

L'accès à l'aide sociale pour les citoyens de l'UE

Une loi-programme de 2012 a exclu les citoyens de l'UE de l'aide sociale et de l'aide médicale urgente durant les trois premiers mois de leur séjour[767]. Cette exclusion a été étendue au droit à l'intégration sociale dans une loi-programme de 2013[768].

La Cour constitutionnelle a partiellement annulé ces deux mesures. L'article 57quinquies de la loi organique des CPAS[769] exclut les citoyens de l'UE et les membres de leur famille du droit à l'aide sociale durant les trois premiers mois de leur séjour en Belgique et des « aides d'entretien »[770] pendant toute la période durant laquelle leur droit de séjour est soumis à des conditions (droit de séjour conditionel). L'État belge avait repris partiellement cette restriction de l'article 24 de la directive libre circulation qui prévoit une égalité de traitement pour les citoyens de l'UE et les membres de leur famille ainsi qu'une disposition qui permet aux États membres d'exclure les citoyens de l'UE du droit à l'aide sociale pendant les trois premiers mois de leur séjour.

Comme le montre l'arrêt, l'État belge voulait éviter, par cette réforme, que la Belgique soit confrontée à un afflux de ressortissants de l'UE qui auraient pu immédiatement bénéficier ici d'une aide sociale, à l'inverse des pays voisins. Il fallait trouver un équilibre entre, d'une part, la libre circulation des personnes et, d'autre part, les intérêts des États membres et plus concrètement la viabilité des régimes sociaux. L'État belge craignait que le niveau de protection défini à l'article 23 de la Constitution ne puisse plus être garanti pour cette raison[771]. La Cour répond sur ce point qu'elle ne s'oppose pas, en principe, à une restriction du droit à l'aide sociale pour certaines catégories de personnes, pour autant que cette différence de traitement soit raisonnablement justifiée[772].

La Cour affirme néanmoins, en se référant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, qu'une dérogation au principe d'égalité ne peut pas s'appliquer aux travailleurs salariés et indépendants ni aux membres de leur famille et que l'exclusion de cette catégorie de citoyens pendant les trois premiers mois de leur séjour n'est pas compatible avec la directive. Selon la Cour, les citoyens de l'UE qui sont à la recherche d'un emploi peuvent par contre être exclus pendant ces trois premiers mois. La directive européenne prévoit même la possibilité

763 Entre autres le chapitre 3 de la loi-programme du 19 janvier 2012 et le chapitre 1 et 2 de la loi-programme du 28 juin 2013, ou encore la loi-programme du 19 décembre 2014.

764 Voir p. ex. : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Remarques finales sur le quatrième rapport périodique de la Belgique, 23 décembre 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

765 Myria se réfère une nouvelle fois aux recommandations issues du rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme : Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Safeguarding human rights in times of economic crisis, Comm. DH.Issue paper (2013) 2, 4 décembre 2013.

766 Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014.

767 En l'occurrence l'article 12 de la Loi-programme du 19 janvier 2012, qui modifie les articles 57quinquies et 57 § 2 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

768 Art. 21 de la loi-programme du 28 juin 2013 modifant l'art. 3, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Voir également : *Rapport annuel Migration 2013, Ch.III.3.B. 2.6.*

769 Art. 57 quinquies de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

770 Le terme « aides d'entretien » a été littéralement repris, à tort, du texte de la directive et ne concerne en fait que les bourses d'études et les prêts pour études. Ce concept est inconnu dans le reste du droit social belge.

771 Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014, B33.

772 Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014, B.36.1- B.37.

de les exclure pendant toute la période durant laquelle ils sont à la recherche de travail[773]. Les demandeurs d'emploi peuvent en effet obtenir un droit de séjour à condition de prouver qu'ils recherchent du travail et qu'ils aient une chance réelle d'être engagés.

Aide médicale urgente pour les citoyens de l'UE

Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle conclut que priver les citoyens de l'UE du droit à l'aide médicale urgente constitue une violation du principe constitutionnel d'égalité de traitement. L'article 57 § 2 de la loi organique des CPAS consacre en effet le droit à l'aide médicale urgente pour les étrangers en séjour irrégulier en Belgique. Or, les citoyens de l'UE et les membres de leur famille en sont exclus durant les trois premiers mois de leur séjour et même, dans certains cas, plus longtemps. Selon la Cour, il s'agit d'une différence de traitement entre ces citoyens et des personnes en séjour irrégulier alors qu'ils se trouvent dans une situation comparable. Certes, la Cour admet que la mesure poursuivait un objectif légitime, à savoir garantir la viabilité du système d'aide sociale, et qu'elle était aussi pertinente, mais l'exclusion n'est pas proportionnée au but poursuivi. Cette exclusion est une mesure trop restictive, qui va plus loin que ce qui est nécessaire pour préserver le système de protection sociale. Les autorités auraient pu prendre des mesures moins restrictives, par exemple en mettant fin au droit de séjour du citoyen de l'UE s'il ne satisfait plus aux conditions de séjour ou s'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale[774].

À la suite à cet arrêt, le SPP Intégration sociale (SPP IS) a, dans une circulaire du 5 août 2014, précisé comment mettre cet arrêt en pratique[775]. Notons que le SPP IS a élargi l'interprétation de la Cour relative à l'aide sociale en l'appliquant de manière analogue au droit à l'intégration sociale (revenu d'intégration sociale). En effet, la loi sur le droit à l'intégration sociale exclut explicitement les citoyens de l'UE du bénéfice du revenu d'intégration sociale durant les trois premiers mois de leur séjour[776]. Le SPP IS a estimé qu'il n'y avait pas de raison de penser que le raisonnement de la Cour ne s'appliquait pas aussi au droit au revenu d'intégration sociale.

En résumé, cela signifie que le SPP IS reprend la classification faite par la Cour entre plusieurs groupes de citoyens de l'UE :

- Les citoyens de l'UE qui, en leur qualité de travailleurs salariés ou indépendants, ont droit à l'aide sociale et au revenu d'intégration sociale s'ils disposent d'un droit de séjour de plus de trois mois, et ce à partir de leur demande d'inscription (annexe 19/19ter)[777].
- Les personnes économiquement non actives, les étudiants et les membres de leur famille n'ont droit au revenu d'intégration sociale et à l'aide sociale que s'ils disposent d'un droit de séjour de plus de trois mois (carte E ou carte F) et s'ils ont effectivement séjourné plus de trois mois en Belgique (à partir de la délivrance de l'annexe 19/19ter). Ils peuvent néanmoins prétendre à l'aide médicale urgente pendant la période d'exclusion.
- Les demandeurs d'emploi et des membres de leur famille, qui n'ont droit au revenu d'intégration sociale qu'après les trois premiers mois de leur séjour (carte E ou carte F) et après un séjour effectif de plus de trois mois (à partir de la délivrance de l'annexe 19/19ter). Ils n'ont pas droit à l'aide sociale durant toute la période où ils séjournent en Belgique en cette qualité, mais ils peuvent prétendre à l'aide médicale urgente pendant la période d'exclusion[778].

Les citoyens de l'UE et les membres de leur famille qui séjournent ici comme touristes et qui n'introduisent pas de demande de séjour n'ont pas droit à l'aide sociale. Au bout de trois mois, ils ne sont plus en séjour régulier et ils n'ont plus droit qu'à l'aide médicale urgente. En pratique, il est souvent difficile pour ces personnes de démontrer qu'elles séjournent depuis au moins trois mois en Belgique étant donné qu'elles ne sont soumises à aucun contrôle frontalier. Pour calculer la période de trois mois, le SPP IS prendra en compte la date de la demande et de l'annexe 19/19ter, sans tenir compte du séjour réel. Même en cas de nouvelle demande, par exemple après une décision de refus, le SPP IS calculera la période de trois mois à partir de cette nouvelle demande et de la nouvelle annexe 19/19ter[779].

773 Art. 24, 2ème alinéa de la directive 2004/38/CE relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Cette exclusion ne s'applique pas si l'aide sociale consiste en une aide financière destinée à faciliter l'accès au marché de l'emploi.

774 Art. 42bis, § 2 de la loi du 15 décembre 1980 (loi sur les étrangers) et Cour Const., 30 juin 2014, n° 95/2014, B.52.1-B.55.10.

775 Circulaire du 5 août 2014 relative à l'interprétation de l'article 3, 3°, 2 e tiret, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

776 Art. 3, 3° de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale. Cette exclusion a été introduit par la loi-programme du 28 juin 2013.

777 Il s'agit uniquement ici des conditions de séjour et pas d'autres conditions qui ouvrent le droit à l'aide sociale, comme l'état de nécessité.

778 Pour une bonne vision d'ensemble des différentes annexes qui ouvrent le droit à l'aide sociale : voir la note du 13 novembre 2014 de la VVSG : « Recht op OCMW-dienstverlening voor EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg ». Disponible sur : www.vvsg.be/sociaal_beleid/vreemdelingen et aussi www.medimmigrant.be/?idbericht=36&idmenu=2&lang=fr.

779 Voir note VVSG du 13 novembre 2014, *Uitsluiting van de EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg van het recht op OCMW-dienstverlening gedurende de eerste 3 maanden van verblijf*, p. 4. Disponible sur : www.vvsg.be/sociaal_beleid/vreemdelingen.

1.2.1.2. | Charge déraisonnable et exclusion du système d'aide sociale

Charge déraisonnable

La note de politique générale Asile et Migration annonce que le gouvernement accordera la priorité à l'examen des dossiers de citoyens de l'UE qui constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. Le cas échéant, il sera procédé au retrait du droit de séjour[780]. Les chiffres révèlent d'ailleurs que le nombre de retraits de titres de séjour de ressortissants de l'UE a fortement augmenté ces dernières années[781].

L'Europe autorise à conditionner le droit de séjour des citoyens de l'UE et des membres de leur famille au fait de disposer de ressources suffisantes[782] et qu'il puisse leur être retiré si ceux-ci constituent une charge déraisonnable pour le pays d'accueil. Le législateur belge a intégré cette dernière clause dans l'article 42bis de la loi sur les étrangers[783].

Le contenu exact de ce concept de *charge déraisonnable* n'est pas toujours très clair, ce qui entraîne une insécurité juridique pour le citoyen. En tout cas, l'Europe a fixé des limites dans la manière de l'évaluer. Cette évaluation doit toujours se faire individuellement, à partir de la situation personnelle du citoyen, de la durée de son séjour, du caractère temporaire des difficultés et des aides dont il a déjà bénéficié. Le contrôle effectué par le pays d'accueil est également limité par l'Europe. Il ne peut pas être systématique et le recours à l'aide sociale ne peut pas automatiquement entraîner une mesure d'éloignement[784]. Lorsqu'elles décident de mettre un terme au séjour de citoyens de l'UE, les administrations doivent tenir compte entre autres de l'âge des personnes concernées, de leur état de santé, de leur situation économique et familiale et de leur degré d'intégration sociale et culturelle[785]. Myria demande aux autorités belges de faire preuve de toute la prudence nécessaire avant de procéder au retrait de titres de séjour de citoyens de l'UE.

L'évaluation de cette charge déraisonnable doit toujours se faire individuellement, à partir de la situation personnelle du citoyen.

Le SPP IS communique à l'OE certaines données personnelles provenant de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Si une personne fait appel à l'aide du CPAS, cela peut donc avoir des répercussions sur son droit de séjour. Le CPAS est tenu d'informer la personne de ce risque. Il ressort d'informations communiquées par l'OE qu'un ressortissant de l'UE qui perçoit pendant au moins trois mois un revenu d'intégration sociale (ou un équivalent) peut être considéré comme constituant une charge déraisonnable[786].

L'arrêt Dano

L'arrêt Dano[787] de la Cour de justice de l'UE[788] marque une évolution récente à cet égard, même si ses conséquences dans le contexte belge semblent à première vue limitées.

Cette décision concerne une ressortissante roumaine qui séjournait en Allemagne depuis 2010 avec son fils mineur. Elle a sollicité une allocation de base en tant que demandeuse d'emploi. Comme cela lui a été refusé par les autorités allemandes, elle est allée en appel et l'affaire a finalement été soumise à la Cour. La question était de savoir si un État membre peut exclure entièrement ou partiellement des citoyens économiquement non actifs d'un autre État membre de prestations qui sont « à la fois spéciales et à caractère non contributif » alors que ses propres ressortissants, qui se trouvent dans la même situation, peuvent, eux, en bénéficier.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la directive libre circulation prévoit un principe d'égalité de traitement entre les citoyens de l'UE (article 24), mais y autorise aussi certaines dérogations. La Cour rappelle que, selon la directive, l'État membre d'accueil n'est pas tenu d'octroyer un droit à l'aide sociale pendant les trois premiers mois du séjour. Pour des périodes comprises entre trois mois et cinq ans, la directive impose comme condition que les personnes économiquement non actives disposent de ressources suffisantes. La Cour fait remarquer que l'un des objectifs de la directive est d'éviter que les citoyens de l'UE et des membres de leur famille ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil[789]. Aux yeux de la Cour, un État

780 Note politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration du 28 novembre 2014, p. 28.
781 Voir chiffres chapitre 6.2.1.2 migration économique, p. 151.
782 Art. 7 de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
783 Voir aussi chapitre 6.2.1.2 migration économique, p 152-153.
784 Art. 14 de la directive 2004/38.
785 Considérant 23 de la directive 2004/38.
786 Voir : *Instructions Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration*, Retrait du droit de séjour des ressortissants EU en Belgique : évolution de 2008 à 2013, 25 février 2014. Disponible sur : http://countries.diplomatie.belgium.be/fr/binaries/retrait_droit_sejour_tcm425-243893.pdf.
787 CJUE (Gde Chambre), *Elisabeta Dano et Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, 11 novembre 2014, C-333/13.
788 Le droit de séjour et le droit à l'aide sociale des citoyens de l'UE a déjà été évoqué dans de précédents rapports annuels : *Rapport annuel Migration 2010,* p.149 et *Rapport annuel Migration 2012,* p. 100 et 157.
789 Considérant 10 de la directive 2004/38.

membre doit donc avoir la possibilité de refuser l'octroi de prestations sociales aux citoyens économiquement non actifs qui exercent leur droit de libre circulation dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale d'un autre État membre alors qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre à un droit de séjour.

Il convient de procéder à l'examen concret de la situation économique de chaque citoyen, sans tenir compte des prestations sociales demandées. En l'occurrence, la ressortissante roumaine n'était pas à la recherche d'un emploi, et était donc économiquement inactive, et ne disposait pas de ressources suffisantes. Dès lors, elle ne pouvait pas bénéficier d'un droit de séjour aux termes de la directive. D'après la Cour, elle ne relevait pas du champ d'application de la directive et ne pouvait donc pas non plus invoquer le principe de l'égalité de traitement.

Les conséquences de cet arrêt semblent assez limitées pour la Belgique. En Belgique, un citoyen de l'UE économiquement non actif n'obtient un droit de séjour que s'il dispose de ressources suffisantes. En outre, il ne peut prétendre à l'aide du CPAS qu'après trois mois de séjour et après une enquête sociale qui démontre son état de nécessité et son désir de trouver du travail. À cela s'ajoute le fait que l'OE peut procéder au retrait du droit de séjour si le citoyen de l'UE constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale. L'obtention d'un revenu d'intégration sociale implique donc un risque pour le droit de séjour[790].

1.2.2. | *Mediprima*

En 2014, la première phase du système informatique Mediprima, qui vise à centraliser et à gérer les décisions de CPAS de prise en charge d'interventions médicales est entrée en vigueur. Il s'appliquera entre autres aux étrangers en séjour irrégulier, aux demandeurs de régularisation pour raisons médicales (9ter) et aux demandeurs d'asile qui bénéficient d'une aide financière ou qui se trouvent dans une initiative locale d'accueil. Ce système a pour but d'une part, de simplifier et d'accélérer le traitement des décisions et d'autre part, d'avoir un meilleur contrôle sur celles-ci.

Depuis octobre 2013, les CPAS encodent leurs décisions dans ce système informatique dès que le bénéficiaire est informé de la décision finale quant à sa demande d'aide, après une enquête sociale. Plusieurs services ont accès à ces décisions, comme les hôpitaux, les médecins et d'autres soignants. Depuis juin 2014, la Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) peut y régler les factures électroniques des soignants, dont le paiement était auparavant effectué par les CPAS[791].

Le CPAS peut prendre deux types de décisions :

1. une *décision de principe* : le CPAS reconnaît sa compétence et indique que l'intéressé est en état de besoin, sans définir une forme d'aide médicale spécifique ou prendre un engagement de paiement ;
2. une *garantie de prise en charge :* le CPAS décide d'une ou de plusieurs formes d'aide médicale. En consultant la décision, le soignant pourra obtenir un engagement de paiement. En cas d'urgence médicale, il est encore possible de demander ultérieurement au CPAS de prendre une décision de traitement médical à effet rétroactif (max. 45 jours)[792].

L'introduction du système Mediprima se fait en plusieurs phases. Les hôpitaux l'utilisent depuis juin 2014 pour leur facturation électronique. Dans une seconde phase, il est prévu que d'autres professionnels de la santé, comme des médecins généralistes, le personnel infirmier et des pharmaciens, puissent y avoir accès[793].

1.2.3. | Redevance pour les demandes de séjour des étrangers

Le cadre légal

L'étranger qui souhaite introduire une demande de séjour devra désormais s'acquitter d'une redevance. Dans son accord d'octobre 2014 et dans la note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, le gouvernement fédéral a fait connaître son intention d'instaurer une « taxe de séjour pour étrangers » ainsi qu'un « droit de rôle » pour tout dossier de demande de

790 Kruispunt Migratie-Integratie, *Hof van Justitie arrest Dano over sociale bijstand van EU-burger die verblijfsvoorwaarden niet vervult*, 19 décembre 2014, disponible sur : http://bit.ly/1J3GNT8. Voir aussi la question parlementaire 04.01.-02 posée dans la Commission Affaires intérieures du 10 décembre 2014.

791 Au bout du compte, c'est toujours le SPP Intégration sociale qui intervient dans les frais. Les circulaires du SPP Intégration sociale ainsi que le Manuel Mediprima sont disponibles sur : http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mediprima_manuel_fr_-_v220313.pdf.

792 Plus d'informations et des documents types sont disponible sur : www.kruispuntmi.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/sociaal-onderzoek/mediprima.

793 D'autres informations utiles sont disponible sur : www.medimmigrant.be/?idbericht=268&idmenu=3&state=0&lang=fr.

séjour traité par l'OE[794][795]. Depuis lors, la loi-programme du 19 décembre 2014, approuvée par la Chambre, a ajouté un nouvel article à la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers[796], qui instaure une « redevance »[797] couvrant les frais administratifs occasionnés par le traitement d'une demande de séjour. Le gouvernement justifie l'instauration de cette mesure par le nombre croissant de demandes et la charge de travail de plus en plus grande qui en résulte pour l'OE. Il évoque aussi l'augmentation du nombre de « nouveaux Belges » qui introduisent une demande de regroupement familial et la hausse sensible des coûts que cela entraîne[798].

Les montants ont été fixés par un arrêté royal du 16 février 2015[799]. Le montant de la redevance s'élève à 215 euros, 160 euros ou 60 euros, selon le type de la demande et la catégorie à laquelle appartient le demandeur. La loi et l'AR prévoient des exonérations et des réductions pour certaines catégories de personnes, conformément à la réglementation européenne et internationale et à divers jugements d'instances judiciaire internationales[800]. Une demande de regroupement familial ou de séjour en qualité d'étudiant revient par exemple à 160 euros, les résidents de longue durée paient eux 60 euros. Les étrangers de moins de 18 ans sont dispensés de la redevance, de même que ceux qui introduisent une demande d'autorisation de séjour basée sur l'article 9*ter* et les citoyens de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation[801].

La redevance doit être acquittée, que la demande soit introduite auprès d'un poste diplomatique ou consulaire ou bien directement en Belgique. Le montant doit être versé sur le compte de l'OE. Si le demandeur ne paie pas la redevance, la demande de séjour est déclarée irrecevable par la commune compétente, l'OE ou le poste diplomatique ou consulaire. Si la demande est rejetée, ni la redevance, ni les frais de visa ne sont remboursés.

Une première analyse

Dans son avis sur la loi-programme, le Conseil d'État affirme tout d'abord que l'instauration d'une « taxe couvrant les frais administratifs » pour une demande de séjour est un élément tout à fait nouveau qui mériterait un examen plus approfondi quant à sa compatibilité avec le droit constitutionnel, européen et international[802]. Il ajoute que la dispense accordée à certaines catégories d'étrangers (en vertu de réglementation européenne et internationale) crée une différence de traitement en fonction du statut de séjour de ces personnes, au regard du principe constitutionnel d'égalité. Le Conseil d'État a pointé qu'il y aurait lieu de vérifier de manière approfondie si, parmi les catégories d'étrangers qui ne sont pas dispensés, il n'y en a pas certaines dont le statut est suffisamment « comparable » à celui des catégories qui, elles, bénéficient d'une dispense[803].

Le Conseil d'État s'est aussi référé à un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme[804] concernant les *leges*[805] néerlandais. La Cour a jugé à cette occasion que le paiement préalable d'une redevance pour une demande de séjour dans le cadre d'un regroupement familial était contraire au droit à la protection de la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi qu'au droit à un recours effectif (article 13). Elle a également examiné si l'obtention d'un permis de séjour était disponible en pratique et elle en a conclu que le montant de la redevance était disproportionné par rapport aux revenus réels de la famille en question. Le demandeur ne pouvait pas non plus obtenir de dispense. Cette redevance constitue dès lors un obstacle financier alors que son paiement est une condition préalable pour que la demande de regroupement familial puisse être

794 Accord de gouvernement fédéral, point 7.2, p. 156. L'accord de gouvernement parle des concepts de « rétribution » et de « droit de rôle » tandis que, dans la loi-programme, il est question d'une « redevance ». Dans ce rapport, nous parlons de redevance au niveau fédéral et d'un droit local d'enregistrement au niveau communal.

795 Pour plus d'informations sur les projets de la ville d'Anvers d'instaurer une rétribution pour étrangers et la décision du gouverneur de la province, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chapitre V.A.2.1, p. 207.

796 Art. 1/1 du chapitre 1bis intitulé « Redevance couvrant les frais administratifs » de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

797 Le texte français de l'avant-projet parle aussi d'une « taxe couvrant les frais administratifs ». Comme le fait observer le Conseil d'État dans son avis sur la loi-programme, il est important de savoir si, en français, il est question d'une 'taxe' (dont la fixation relève de la compétence exclusive du législateur et qui ne serait donc pas constitutionnelle) ou d'une « redevance ».

798 Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, pp. 81 et 83. Toutefois, les chiffres de ces dernières années montrent une baisse marquée du nombre de demandes de regroupement familial. Cette forte baisse a commencé en 2010 et s'est stabilisée, avec une légère augmentation en 2014. La baisse est probablement le résultat de la nouvelle loi sur le regroupement familial. À ce sujet, voir : *Ch.5.5.1.*

799 Arrêté royal du 16 février 2015 modifiant l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

800 CJUE, *Commission c. Pays-Bas*, 26 avril 2012, C-508/10.

801 Pour un aperçu de la question, voir : OE, Communiqué de l'OE du 27 février 2015 disponible sur : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Actualites/Pages/La_redevance.aspx et Kruispunt M-I : http://bit.ly/1GA4IMo.

802 Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, pp. 210-211.

803 Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, pp. 211-212 et Avis 57.000/4 du 4 février 2015 du Conseil d'État, section législation, paru au Moniteur belge du 20 février 2015, 13860.

804 Cour eur. D.H., *G.R. contre Pays-Bas,* 10 janvier 2012, n° 22251/07.

805 C'est le nom donné aux redevances administratives en vigueur aux Pays-Bas.

traitée[806]. Par ailleurs, le Conseil d'État s'est référé à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE selon laquelle le montant d'une redevance doit rester proportionné[807]. Dans son avis, il s'est aussi demandé comment on pourrait s'assurer du respect de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la proportionnalité du montant de la redevance si celle-ci venait s'ajouter à un droit local d'enregistrement.

Cette redevance et les projets de droit local d'enregistrement suscitent encore de nombreuses interrogations pour Myria, qui fait tout d'abord observer que la liste des catégories de personnes dispensées ne comprend pas un certain nombre d'étrangers, comme les apatrides qui introduisent une demande de séjour, les victimes de la traite des êtres humains dans une procédure « stop »[808]…

On peut également déduire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il faut tenir compte, quand on instaure une redevance, de sa proportionnalité par rapport aux revenus du demandeur. Si le montant est disproportionné, la personne doit pouvoir bénéficier d'une dispense afin d'avoir effectivement accès à la procédure de regroupement familial. Myria constate que ni la loi, ni l'AR ne prévoient la possibilité d'une dispense, ou du moins d'une réduction de la redevance, pour des personnes ou des familles qui n'ont pas suffisamment de moyens financiers pour la payer, comme c'était le cas aux Pays-Bas. Cela peut poser problème si le paiement de cette redevance est une condition de recevabilité pour la demande de regroupement familial. Qu'adviendra-t-il par exemple de personnes qui dépendent de l'aide sociale ou d'un revenu de remplacement ? On peut se demander si, en l'absence d'une dispense possible, la Cour européenne des droits de l'homme jugera la mesure conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Cela peut poser problème si le paiement de cette redevance est une condition de recevabilité pour la demande de regroupement familial.

La note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration envisage aussi l'instauration d'un « droit d'enregistrement local », pour autant que la réglementation de l'UE et la CEDH le permettent, et moyennant un amendement à la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers. Un montant maximum sera prévu. Myria se demande à cet égard, comme le Conseil d'État l'a fait remarquer à juste titre, dans quelle mesure on peut encore parler d'une redevance raisonnable et proportionnée si, à l'avenir, les communes perçoivent elles aussi un droit d'enregistrement local.

En plus d'une redevance et d'un droit d'enregistrement local, l'étranger doit encore s'acquitter de toute une série d'autres frais, comme les taxes consulaires (les frais de traitement pour une demande de visa D -Regroupement familial auprès d'un poste diplomatique s'élèvent par exemple à 180 euros), le coût des services que certaines ambassades sous-traitent à des sociétés privées, les frais bancaires et de transaction occasionnés par des paiements depuis l'étranger, le coût de la légalisation de documents, les taxes communales, le droit de rôle en cas de procédure devant le Conseil du Contentieux des Étrangers, etc.

Tableau 18. Le coût total possible[809]

La demande de visa- coûts liés au traitement du dossier (handling fee)	180 euros
La demande de visa coûts liés au service (service fee)	De 20 à 25 euros
La redevance	215 euros/160 euros/ 60 euros
La traduction certifiée de documents	30 euros-60 euros par page
La légalisation des documents/ l'apostille	20 euros
Les test ADN (pour établir le lien de parenté)	Environ 200 euros par échantillon de sang x2 (parent et enfant)
La délivrance du titre de séjour[810]	17,70 euros
Les taxes communales	De 5 à 15 euros (en fonction de la commune)

Par ailleurs, ni la loi, ni l'AR ne clarifient certaines situations. Que se passe-t-il si le demandeur est, contre son gré, rayé d'office et qu'il doit se réinscrire ou s'il doit invoquer son droit de retour ? Doit-il payer une redevance s'il change de statut, comme par exemple pour une personne qui, après sa demande de séjour, introduit une demande d'asile et obtient une protection : peut-elle dans ce cas se faire rembourser ? Myria propose d'insérer une clause dans cette nouvelle loi qui prévoierait une exemption pour ces situations particulières ou qui

806 H. VERSCHUERE, Het Antwerpse retributiereglement voor « nieuwkomers van vreemde origine » : een juridische analyse vanuit het migratierecht, publié dans Tijdschrift voor vreemdelingenrecht 2013, n° 2.

807 CJUE, *Commission européenne contre Royaume des Pays-Bas*, 26 avril 2012, C-508/10 et Chambre des Représentants, *Projet de loi-programme*, 28 novembre 2014; DOC 54 0672/001, p. 211.

808 On entend par là les victimes de la traite des êtres humains dont la plainte a été rejetée par le parquet mais qui sont en séjour régulier depuis au moins 2 ans et qui introduisent une demande de régularisation humanitaire sur base de l'article 9 bis.

809 http://diplomatie.belgium.be/fr/Services/Legalisation_de_documents/faq/ et le code consulaire du 21 décembre 2013.

810 Art. 6 § 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour.

permettrait de prendre en considération la vulnérabilité particulière d'un demandeur.

Myria souligne également qu'il faudra toujours vérifier la conformité de cette mesure avec le principe constitutionnel d'égalité de traitement et l'article 191 de la Constitution, concernant la discrimination directe fondée sur la nationalité. En effet, cette mesure ne touche que des personnes qui n'ont pas la nationalité belge.

Enfin, Myria se demande si le montant élevé de ces redevances favorisera la qualité du service fourni et si ces revenus seront investis pour accélérer et optimaliser le traitement des demandes de séjour.

1.2.4. | Les étrangers peuvent faire du volontariat

La loi du 22 mai 2014[811] a réformé en profondeur le volontariat et l'a rendu accessible, depuis le 28 juin 2014, à tous les étrangers titulaires d'un titre de séjour en Belgique. Les étrangers qui ont droit à l'aide matérielle sous forme d'un accueil peuvent également travailler comme volontaire, à l'exception des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier hébergées en centre d'accueil[812]. Ces règles seront encore précisées dans un Arrêté royal.

La loi relative aux droits des volontaires et d'autres réglementations concernant le volontariat s'appliquent également à ces volontaires, qui doivent donc aussi remplir ces conditions[813].

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le volontariat, en 2006, les étrangers qui souhaitaient travailler bénévolement devaient disposer d'un permis de travail ou bénéficier d'une dispense. Mais à cause des lacunes dans la législation, rares étaient ceux qui pouvaient le faire. En effet, les permis de travail A et C ne pouvaient être demandés que pour un travail salarié et le permis de travail B ne pouvait être obtenu que sur présentation d'un contrat de travail conclu au préalable. La nouvelle loi permet de dissocier le volontariat du droit du travail.

Les volontaires peuvent percevoir une indemnité pour leur activité, en plus de l'aide sociale. Les demandeurs d'asile hébergés dans une structure d'accueil peuvent aussi cumuler cette indemnité avec l'allocation journalière que leur octroie le centre d'accueil, à condition d'en informer Fedasil au préalable. Dans certains cas, Fedasil peut interdire ou limiter l'activité volontaire ou le cumul avec l'allocation journalière, par exemple s'il estime que cette activité n'est pas du volontariat[814] ou s'il soupçonne des abus.

Par ailleurs, la nouvelle législation ne confère aucune responsabilité spécifique aux organisations en ce qui concerne le contrôle des documents de séjour de leurs volontaires. Elle donne l'occasion aux étrangers de s'intégrer dans les structures de la société grâce à une activité bénévole et sociale.



FOCUS : LA PROBLÉMATIQUE DES INSCRIPTIONS ET LA RADIATION D'OFFICE

Myria reçoit de plus en plus de signalement de personnes dont l'inscription a été refusée ou qui ont été radiées d'office. Les chiffres du ministère de l'Intérieur confirment cette forte hausse des radiations d'office : de 21.314 en 2010 à 51.417 en 2013[815].

Compte tenu de cette évolution et des lourdes conséquences qu'entraînent ces radiations pour les personnes concernées, Myria a décidé de se pencher sur cette question. Nous tenterons ici de dresser un tableau général de la réglementation en matière d'inscriptions[816] et de radiations d'office. Nous pointerons également un certain nombre de problèmes et nous formulerons plusieurs recommandations.

811 Loi du 22 mai 2014 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de rendre le volontariat accessible aux étrangers, Publication MB : 18 juin 2014.

812 Art. 2 de la loi du 22 mai 2014 : 2° les bénéficiaires de l'accueil au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, à l'exception de ceux visés à l'article 60 de la même loi.

813 Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

814 « Si l'activité, par sa nature, sa durée et sa fréquence ou en raison du cadre dans lequel elle s'inscrit, ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité habituellement exercée par des volontaires dans la vie associative ».

815 Sources chiffres: DGSIE ; voir aussi : Question écrite au Sénat (2010) pour les années 2007-2009 : www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=4&NR=6853&LANG=nl.

816 Pour un guide pratique des inscriptions, voir : Caritas International, *Parole à l'exil*, juin-décembre 2010, p.4. Disponible sur : www.caritas-int.be.

2.1. | Les registres de la population

Toutes les communes belges ont l'obligation de tenir à jour des registres de la population : le registre de la population proprement dit et le registre des étrangers. Les Belges et les étrangers qui ont un droit de séjour de plus de trois mois en Belgique sont inscrits dans ces registres, par la commune où ils ont leur résidence principale. Par ailleurs, les communes tiennent également un registre d'attente[817], qui est réservé à l'inscription de certaines catégories d'étrangers[818]. La tenue des registres de la population relève de la compétence du collège des bourgmestre et échevins[819]. Le SPF Intérieur gère pour sa part le Registre national. Les autorités belges ont tout intérêt à ce que le plus grand nombre de personnes soient inscrites dans les registres de la population afin d'avoir une vue exacte et actualisée de l'ensemble de la population du pays.

Notons que les réglementations sur la tenue des registres de population sont très nombreuses[820].

2.2. | L'inscription à la commune

Pour s'inscrire dans le registre de la population d'une commune, il faut démontrer qu'on y a sa résidence principale. Qu'est-ce qu'une *résidence principale*[821] ? C'est une notion qui est fondée sur une situation de fait : la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année. Divers éléments permettent de faire ce constat, comme le lieu que rejoint la personne après ses occupations professionnelles, le lieu où les enfants sont scolarisés, le lieu de travail, la consommation d'énergie et les frais de téléphone[822]… Une personne peut avoir plusieurs lieux de résidence, mais une seule résidence principale officielle.

Les *Instructions générales* du SPF Intérieur décrivent de manière précise comment doit se faire l'enquête pour déterminer la résidence principale[823]. Ce document définit plusieurs notions et contient des directives et des formulaires types pour les autorités locales.

2.3. | Le contrôle de résidence

La détermination de la résidence principale relève de la compétence du pouvoir local. En principe, la commune fixe dans un règlement les modalités de ce contrôle et peut charger la police locale de l'effectuer[824]. Après avoir fait une enquête, l'inspecteur de quartier remet un avis et la commune prend ensuite une décision. En pratique, c'est souvent l'inspecteur de quartier qui, à la demande du service de la population, réalise le contrôle et qui prend la décision finale. La police en arrive ainsi à prendre une décision administrative, ce qui n'était pas l'intention du législateur. Souvent, les instructions de la commune sont données de manière orale. Les règles diffèrent d'une commune à l'autre et parfois même, dans une même commune, d'un inspecteur de quartier à l'autre[825].

Beaucoup de communes ne disposent pas d'un règlement de ce contrôle ou n'ont qu'un règlement obsolète.

En principe, l'enquête doit se faire dans les huit jours ouvrables après la déclaration faite par le citoyen[826], elle doit être approfondie et elle exige parfois plusieurs visites au domicile. Si elle ne fournit pas suffisamment d'éléments, il faut effectuer une enquête complémentaire et la personne doit éventuellement être interrogée pour pouvoir apporter des éléments de preuve. Nous constatons que dans la pratique, il est fréquent de conclure déjà à l'absence de la personne dès un premier contrôle de résidence.

En cas d'avis positif, on peut procéder à l'inscription, dans un délai qui varie d'une commune à l'autre. Si l'avis est négatif, la commune doit communiquer à l'intéressé une décision motivée de non-inscription[827]. L'inscription ne peut pas être refusée pour des raisons de sécurité, de

817 Article 1 § 1 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.
818 À savoir les étrangers dont la procédure d'asile est en cours et les citoyens de l'UE en cas de demande d'inscription, dans l'attente d'un contrôle domiciliaire et d'une décision.
819 Article 4 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la tenue des registres de population et du registre des étrangers et article 164 de la Constitution.
820 Site SPF Intérieur, Direction générale Institutions et Population : www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation.
821 On parle aussi plus familièrement de « domicile ».
822 Article 16 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992. Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État a également élaboré une définition du concept de « résidence principale ».
823 Instructions générales du 1er juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population.
824 Art. 10 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.
825 Comité P, Enquête de contrôle « Domiciliations », *Image globale de la manière dont les zones de police locale exécutent le contrôle du domicile*, dossier n° 62605. Disponible sur : www.comitep.be.
826 Article 7 § 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.
827 Article 7 § 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

santé, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire[828]. Le refus d'un tiers (par exemple le propriétaire de la maison) n'est pas non plus une raison valable.

Myria a reçu en 2013 plusieurs signalements de personnes dont l'inscription a été refusée par la commune. C'est souvent le cas pour des personnes qui s'établissent dans des taudis, des logements insalubres ou jugés trop exigus pour le nombre d'occupants. Les communes ont parfois comme politique de refuser systématiquement d'inscrire des personnes qui occupent un logement insalubre[829]. Il y a souvent ici contradiction entre la règlementation fédérale relative à l'inscription qui oblige les autorités locales à procéder à l'inscription et la règlementation régionale sur l'aménagement du territoire et la politique de logement. Pourtant, la loi prévoit que la commune doit inscrire provisoirement une personne, pour une période de trois ans maximum, même s'il s'avère que sa résidence principale se trouve dans un bâtiment qui ne peut pas être habité pour des raisons de sécurité, de santé, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Un problème supplémentaire est le fait que beaucoup de décisions de non-inscription ne sont pas notifiées officiellement aux intéressés, mais simplement communiquées oralement.

Selon la réglementation fédérale, la commune ne peut donc pas refuser l'inscription s'il apparaît que la personne concernée a fait de l'adresse en question son domicile principal, même si l'habitation est inadaptée. Elle peut cependant informer activement les habitants des risques que cela comporte. La commune ou le propriétaire peut ensuite mettre un terme à la situation dans les trois mois, au moyen de la procédure administrative ou judiciaire appropriée, par exemple par voie d'expulsion ou par l'exécution d'une déclaration d'insalubrité[830].

Il est possible pour un nombre restreint de catégories de personnes d'obtenir une adresse de référence auprès d'une personne physique ou morale. C'est le cas entre autres pour les communautés itinérantes, les sans-abri, les personnes qui doivent se rendre à l'étranger pour moins d'un an pour des raisons d'études ou d'affaires… Cela ne peut se faire qu'avec l'autorisation explicite de la personne dont l'adresse servira de référence. Les personnes qui ont une habitation mobile peuvent être inscrites à l'endroit où elles séjournent au moins six mois par an ou peuvent demander une adresse de référence auprès de certaines asbl[831]. Les sans-abri qui, faute de moyens suffisants, n'ont pas ou plus de lieu de résidence peuvent, sous certaines conditions, demander une adresse de référence à un CPAS ou à une personne physique[832].

Le Comité P[833] a récemment mené une enquête sur la manière dont les zones de police effectuent les contrôles de résidence à la demande des services communaux ; il y a consacré un rapport en 2014[834]. On apprend ainsi que plus de 500.000 contrôles sont réalisés chaque année auprès de personnes qui ont déménagé ou qui viennent vivre en Belgique. Ils recouvrent une mosaïque de pratiques différentes. Chaque commune à ses propres habitudes et certaines obligations légales sont ignorées. Selon la loi, ce sont les communes qui sont compétentes pour réaliser les contrôles de résidence, mais en réalité il n'y en a que deux qui ne les confient pas à la police locale. L'échange de documents entre la commune et la police, qui est rarement informatisé, fait perdre beaucoup de temps : un mois en moyenne au lieu des huit jours prévus. La police ne sait souvent pas très bien comment organiser ces contrôles et n'a pas de directives générales. Les pratiques illégales sont monnaie courante et il est fréquent que ce soit l'agent de quartier, et non la commune, qui décide s'il faut ou non inscrire la personne[835]. Le Comité P a formulé un certain nombre de recommandations sur lesquelles nous reviendrons.

Dans une circulaire de 2013[836], le ministre de l'Intérieur a demandé aux communes de s'atteler à la réalisation d'un règlement. Il a aussi attiré leur attention sur certains points relatifs au contrôle du lieu de résidence réelle et il a donné plusieurs lignes directrices.

828 Article 16 § 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

829 S'il s'avère qu'un logement présente de graves défauts ou ne peut pas être habité, les communes peuvent lancer une procédure de déclaration d'insalubrité ou d'inhabitabilité. Le bourgmestre est compétent pour déclarer un logement insalubre en vertu de la loi communale et du Code du logement régional d'application.

830 Circulaire du 15 mars 2006 relative à l'inscription provisoire dans les registres de la population.

831 Il s'agit d'asbl dont l'objectif statutaire et de défendre les intérêts des communautés itinérantes.

832 La notion de « *ressources insuffisantes* » fait l'objet de discussions. Ainsi, une famille qui, en raison de certaines circonstances, ne trouve pas de logement mais qui dispose tout de même de ressources 'suffisantes' ne peut pas répondre aux conditions pour obtenir une adresse de référence au CPAS et se retrouvera donc de fait privée d'inscription.

833 Le Comité P est un organe externe de contrôle de la police.

834 Comité P, Enquête de contrôle « Domiciliations », *Image globale de la manière dont les zones de police locale exécutent le contrôle du domicile*, dossier n° 62605.

835 Article De Tijd, '*Chaos heerst bij half miljoen woonstcontroles*', 27 novembre 2014.

836 Circulaire du 30 août 2013 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile.

2.4. | La radiation d'office

Myria reçoit régulièrement des questions de personnes qui ont été radiées d'office. Un habitant est radié d'office des registres de la population lorsqu'une enquête de quartier révèle qu'il a quitté sa résidence principale et qu'il est absent depuis plus de six mois sans interruption, sans l'avoir signalé, et lorsqu'il s'avère impossible de localiser son nouveau lieu de résidence.

Pour être clair, il faut faire une distinction entre la radiation d'office[837], qui est une décision du collège communal, et la radiation-perte du droit de séjour[838], qui est une décision prise par l'OE dans le cadre de la loi sur les étrangers. Dans le premier cas, la commune décide que la personne ne séjourne plus à l'adresse indiquée et qu'il n'a pas été possible d'identifier une autre résidence principale en Belgique. C'est une décision qui ne touche pas au droit de séjour. Lorsqu'un étranger en séjour légal est radié d'office, cela n'a en principe aucune conséquence directe sur son droit au séjour. Il s'agit d'une mesure purement administrative. Mais dans la pratique, il perd son document de séjour. En effet, les étrangers qui sont radiés d'office par l'administration communale ou dont le titre de séjour est arrivé à échéance depuis plus de trois mois sont supposés avoir quitté le pays, à moins d'apporter la preuve du contraire[839].

La radiation d'office doit rester une mesure d'exception.

La radiation d'office résulte toujours d'une décision du collège, qui se base sur un rapport d'enquête de l'officier de l'état civil, en collaboration avec la police de quartier[840]. La date de la radiation est celle de la décision du collège. La radiation d'office implique la présomption que la personne a quitté la Belgique. Il s'agit d'une présomption légale qui peut être renversée.

La radiation d'office doit rester une mesure d'exception. Le ministre de l'Intérieur demande que les communes mettent tout en œuvre pour réduire ces radiations et leur donne régulièrement des directives en ce sens[841], notamment dans sa circulaire de 2013 qui suggère une série de bonnes pratiques[842].

Les personnes qui partent temporairement à l'étranger ont intérêt à signaler leur absence provisoire à leur commune ou auprès d'un poste consulaire à l'étranger[843]. Elles restent alors inscrites à leur adresse. Une absence temporaire[844] de plus de six mois peut en effet entraîner une radiation d'office. Pour les étrangers, la situation est encore nettement plus complexe.

Il est fréquent qu'un étranger soit radié d'office après que la commune a été informée par un tiers (par exemple un membre de sa famille, son propriétaire ou l'agent de quartier) qu'il n'habite plus à cette adresse, alors qu'il n'a pas quitté la Belgique. Dans ce cas, il n'est pas facile pour ces personnes de trouver rapidement une nouvelle adresse. Une solution dans ces cas exceptionnels pourrait être que ces personnes puissent obtenir une adresse de référence auprès du CPAS afin de ne pas être entraînées dans une spirale négative.

2.5. | La réinscription

La personne qui a été radiée d'office doit demander le plus vite possible une réinscription à la commune. Ce n'est possible que pour certaines catégories d'étrangers[845]. Ceux-ci doivent au moment de la demande de réinscription :

- être toujours autorisés à séjourner (et être dans les délais du droit de retour) ;
- prouver qu'ils n'ont pas quitté la Belgique (ou pas plus longtemps que la période autorisée). Comme la radiation d'office implique la présomption réfutable que la personne a quitté le pays, les étrangers doivent démontrer le contraire au moyen de différents éléments tels que des cachets d'entrée et de sortie sur leur passeport, des fiches de salaire, des attestations médicales…

Pour un étranger qui a une nouvelle résidence principale,

837 Art. 8, alinéa 2 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992. Cette radiation est désignée à l'aide du code 99991 dans le Registre national.
838 Art. 12, 5° de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992. Cette radiation est désignée à l'aide du code 99997 dans le Registre national.
839 Art. 39 § 7 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.
840 Art. 8 à 14 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992.
841 Circulaire du 20 avril 2006 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile et annexes 1 et 2, disponible sur : www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation/circulaires/.
842 Circulaire du 30 août 2013 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile.
843 Entre autres : les absences de moins d'un an pour raisons d'études ou d'affaires, les voyages pour raisons de santé ou de tourisme, les séjours touristiques, les missions professionnelles à l'étranger d'un an maximum, les séjours d'études (aussi bien en Belgique qu'à l'étranger) en dehors du cadre familial,…
844 Attention, il faut distinguer l'absence temporaire dans le Registre national et dans la loi sur les étrangers.
845 Les étrangers qui séjournent plus de trois mois en Belgique ou qui ont le droit de s'y établir.

la réinscription n'est donc pas une simple formalité. Il ne peut l'obtenir qu'après une enquête et avec l'accord de l'OE. Les communes peuvent prendre la décision elles-mêmes dans certains cas, mais ceux-ci ne sont pas toujours clairement précisés. En pratique, les communes transmettent donc la demande à l'OE.

Si l'étranger ne peut pas renverser la présomption d'absence du territoire, il peut éventuellement invoquer son droit de retour[846]. Ce droit s'applique aux étrangers qui ont un droit de séjour en Belgique de plus de trois mois, qui ont quitté le pays et qui reviennent dans un certain délai[847]. Les délais autorisés varient selon le titre de séjour et la raison du séjour à l'étranger[848]. Le droit de retour ne s'applique que si la personne a effectivement quitté le pays et a respecté toutes les règles et les conditions imposées. Ainsi, l'étranger ne peut pas avoir quitté le pays plus longtemps qu'autorisé et il doit s'être présenté à la commune dans les quinze jours après son retour. En fin de compte, c'est l'OE qui statue sur ce droit de retour.

Il est important que les étrangers qui quittent la Belgique pendant plus de trois mois en informent leur commune. Ils recevront alors une annexe 18 et éviteront une radiation d'office. Si leur titre de séjour arrive à expiration pendant qu'ils sont à l'étranger, ils ont intérêt à demander un renouvellement anticipé auprès de la commune ou du poste diplomatique à l'étranger.

2.6. | Les conséquences de la radiation d'office

La conséquence de la radiation d'office des registres de la population est que la personne ne dispose plus d'une adresse officielle sur le territoire d'une commune belge. Cela entraîne un tas d'implications administratives, politiques et sociales. Tout d'abord, ces personnes ne peuvent plus s'adresser à la commune pour obtenir des documents officiels, comme une attestation, un extrait du registre de la population, une carte d'identité, un permis de conduire… Leur carte d'identité devient aussi caduque et ces personnes risquent de perdre le droit à certaines allocations ou interventions qui dépendent d'une inscription dans les registres de la population. Elles auront également des difficultés avec leur mutualité. Pour les étrangers, cela signifie en outre qu'ils risquent de perdre leur droit de séjour.

Il faut beaucoup de temps avant qu'une personne radiée puisse obtenir une réinscription[849]. Ce délai peut fortement varier selon sa commune de résidence. Comme nous l'avons déjà vu plus haut, le délai dans lequel un contrôle de domicile a lieu est aussi très variable d'une commune à l'autre. À l'OE, le délai pour traiter des dossiers de ressortissants hors UE va de quelques mois (pour les dossiers néérlandophones) à un an et demi (pour les dossiers francophones)[850].

Dans l'attente de la réinscription, plusieurs communes délivrent une annexe 15 (valable en principe pendant 45 jours[851]) jusqu'à la décision de l'OE. L'annexe 15 est un document qui peux être délivré par les communes dans différentes situations. Il atteste que la personne est dans l'attente d'un permis de séjour et la protège contre le risque d'expulsion. Mais ce n'est pas une preuve de séjour légal vis-à-vis de tiers, comme un employeur ou un établissement d'enseignement[852]. Dans la rubrique des questions les plus fréquentes sur son site internet, le SPP Intégration sociale précise dans quels cas une personne qui possède une annexe 15 après une radiation d'office a droit à l'aide du CPAS[853].

2.7. | Litiges

Si la détermination de la résidence principale donne lieu à des difficultés ou à des litiges, le citoyen peut déposer plainte auprès de la direction Institutions et Population du SPF Intérieur. Un inspecteur du SPF mène alors une enquête sur place et entend les parties concernées. À l'issue de cette enquête, le ministre de l'Intérieur prend une décision que la commune doit exécuter. Il peut par

846 Art. 19 de la loi du 15 décembre 80 sur les étrangers et art. 39 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981.

847 Cela peut être le cas si la personne a vécu dans la rue pendant une certaine période.

848 Un étranger en possession d'un titre de séjour valable dispose d'un droit de retour pendant un an. Certains bénéficient d'une période plus longue : par exemple deux ans pour les citoyens de l'UE et les membres de leur famille qui ont un droit de séjour durable.

849 L' Arrêté royal ne précise pas dans quel délai les personnes doivent être réinscrites.

850 Ces délais ont été communiqués par des collaborateurs de l'OE lors d'une journée d'étude sur les radiations d'office d'étrangers organisée par ODICE, le 27 novembre 2014.

851 Dans la pratique, les communes prolongent l'annexe 15 jusqu'à ce qu'une décision de l'OE intervienne.

852 ADDE Newsletter, février 2014, n° 95, disponible sur : www.adde.be.

853 FAQ SPP IS : www.mi-is.be/be-fr/cpas/schema-ue-rf-ue et la note VVSG du 30 janvier 2014, Afvoering van ambtswegen en OCMW-dienstverlening; Newsletter UVCW, avril 2014, disponible sur www.uvcw.be.

exemple décider de réinscrire avec effet rétroactif une personne qui avait été radiée d'office. La plainte doit être transmise par écrit à l'instance compétente[854] et contenir toutes les informations et les coordonnées utiles.

Une radiation d'office, un refus d'inscription ou une inscription tardive sont des décisions administratives du collège communal contre lesquelles le citoyen peut aller en appel, aussi bien auprès du Conseil d'État que d'un tribunal civil[855]. Si ce refus ou cette radiation résulte d'une erreur de la commune et a entraîné un préjudice pour la personne, une demande de dommages et intérêts peut être introduite auprès d'un tribunal.

Quant aux décisions de l'OE, par exemple en cas de perte de droit de séjour ou de droit de retour, elles peuvent être contestées devant le Conseil du Contentieux des Étrangers.

2.8. | Recommandations et réflexions de Myria

Myria observe une augmentation des signalements pour des problèmes liés à une première inscription ou à une radiation d'office (injustifiée) après un déménagement. Les chiffres mentionnés plus haut confirment aussi cette augmentation des radiations d'office. Cela peut être dû entre autres à une intensification des contrôles de résidence dans le cadre des fraudes domiciliaires (lutte contre la fraude sociale et fiscale). Une non-inscription peut avoir de graves conséquences aussi bien sur la situation de séjour des étrangers que sur les droits administratifs, sociaux et économiques des familles concernées. Il est donc important que cette problèmatique soit correctement réglée.

La problématique des inscriptions et des radiations d'office est complexe et très technique. Elle fait intervenir une multitude de réglementations, qui peuvent être sujettes à interprétation et qui ne sont pas toujours claires pour les communes et pour d'autres services publics. Il y a en outre un manque d'harmonisation entre ces diverses réglementations : celles qui concernent le droit de séjour, les inscriptions et radiations, le droit du CPAS et celles liées à l'aménagement du territoire et politique du logement.

Myria recommande aux autorités belges de clarifier le cadre légal en la matière. Les citoyens doivent également être mieux informés de la manière dont se déroulent les procédures d'inscription et de radiation d'office.

Myria demande d' inciter encore davantage les communes à adopter un règlement en matière d'inscription et de contrôle de domicile, comme le prévoit l'Arrêté royal de 1992, ou d'actualiser des règlements dépassés. Cela permettra de donner des directives claires aux agents communaux et à la police locale et donc de créer davantage de sécurité juridique pour les citoyens.

Myria demande que les radiations d'office soient davantage contrôlées. Comme elle peut avoir des conséquences graves pour les intéressés, une radiation d'office ne peut constituer qu'une mesure ultime, après l'échec de toutes les autres tentatives pour régulariser la situation de la personne. Les avis de l'inspecteur de quartier doivent être motivés et contrôlés par sa hiérarchie. Une radiation d'office doit reposer sur des arguments solides, après une enquête qui a mis en lumière des éléments de preuve.

Myria se réfère également aux recommandations formulées par le Comité P à l'occasion de son enquête de contrôle[856]. Il affirme que des directives plus claires permettront de résoudre certains aspects tandis que pour d'autres il s'agit plutôt de mieux former et informer les services communaux et policiers. Une première clarification pourrait être apportée si les communes adoptaient ou actualisaient un règlement indiquant comment doit se faire le contrôle de résidence comme le suggère le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire de 2013[857]. L'établissement de lignes directrices permettrait d'uniformiser les pratiques et éviterait un manque de clarté aussi bien dans le chef de la police que des services communaux et des citoyens. Cela nécessite une concertation et une communication claire sur les inscriptions et la radiation d'office. Les inspecteurs de quartier doivent avoir suffisamment de temps pour pouvoir effectuer correctement leurs missions dans le cadre des contrôles de résidence. Le Comité P recommande également qu'une radiation d'office fasse l'objet d'un contrôle interne effectué par le supérieur de l'inspecteur de quartier. Il faut aussi davantage de concertation structurelle entre la police et les services communaux ainsi qu'avec les services du CPAS au niveau des adresses de référence. Le Comité P recommande d'informatiser

854 SPF Intérieur, Direction Institutions et Population, rue des Colonies 11, à 1000 Bruxelles. Pour plus d'infos, voir : www.ibz.rrn.fgov.be/fr/direction-generale/.

855 L'inscription est un droit subjectif que l'on peut donc faire valoir devant un tribunal civil et même, en cas d'urgence, devant le juge des référés.

856 Comité P, Enquête de contrôle 'Domiciliations', *Image globale de la manière dont les zones de police locale exécutent le contrôle du domicile*, dossier n° 62605, pp. 38-39.

857 Circulaire du 30 août 2013 : Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile.

ces opérations et l'envoi de documents afin de réduire les délais de procédure. Il demande également que cette thématique soit davantage abordée dans la formation de base et la formation continue, en étant attentif à la formation pratique pour la police sur le terrain.

Myria se réjouit que plusieurs initiatives intéressantes aient déjà été prises, comme la mention des meilleures pratiques dans la Circulaire du 30 août 2013[858] ou encore l'intégration des contrôles de résidence dans la formation de base et la formation continuée des inspecteurs de quartier. Les notes explicatives et le soutien de l'Union de villes et communes flamandes (VVSG) sont également des initiatives qui peuvent aider les services communaux dans ces matières complexes.

Par ailleurs, Myria demande avec insistance une simplification de la procédure d'inscription à une adresse de référence auprès d'un CPAS. Des citoyens rencontrent souvent des difficultés pratiques parce qu'ils ne peuvent pas trouver un logement à temps et qu'il ne remplissent donc pas une des conditions pour avoir accès à une aide du CPAS : avoir une adresse de référence. Les CPAS pourraient procéder à une enquête sociale pour pouvoir déterminer rapidement si quelqu'un a (temporairement) besoin d'une adresse de référence, en évitant les risques d'abus.

Si la législation actuelle ne prévoit pas de délai dans lequel l'OE doit décider sur une demande de réinscription, on constate en pratique que des étrangers sont souvent contraints d'attendre très longtemps. Le législateur doit donc définir un délai raisonnable dans lequel les communes et l'OE doivent prendre une décision.

À présent que le gouvernement fédéral a fait connaître son intention d'autoriser les communes à percevoir une redevance pour les étrangers, il paraît naturel de penser qu'un étranger doit aussi pouvoir compter sur un service de qualité lorsqu'il s'inscrit à la commune, avec un traitement correct et rapide de son dossier[859]. Bien que l'instauration de ce droit local d'enregistrement suscite beaucoup de réserves de la part de Myria, on peut espérer que ces nouvelles recettes seront au moins investies dans l'amélioration de la qualité du service.

858 Circulaire du 30 août 2013.
859 Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, point 7.2, p. 156.