

Analyse : Loi-programme du 19 décembre 2014 : l'étranger redevable

La loi programme en vigueur le 8 janvier 2015 instaure le paiement d'une redevance pour l'introduction de la plupart des demandes de séjour. Cette question entièrement nouvelle en droit belge n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie. Ni les différences de traitement qu'elle crée, ni son impact en termes de coûts-bénéfice n'ont été explicités. En outre, le législateur délègue à l'exécutif la fixation du montant et des modalités du paiement de cette redevance...

L'accord de gouvernement prévoyait, en ce qui concerne le chapitre asile et migration, qu'un « *droit de rôle équitable sera désormais demandé pour tout dossier de demande de séjour traité par l'OE, sauf pour les demandes d'asile, les demandes de protection subsidiaire et des demandes de régularisation médicale* »¹.

La mise en œuvre de cette mesure ne s'est pas faite attendre, puisque la loi-programme du 29 décembre dernier en porte le principe².

Cette loi insère sous le titre premier de la loi du 15 décembre 1980, un chapitre 1er *bis* intitulé « redevance couvrant les frais administratifs ».

Sous ce chapitre, un nouvel article 1^{er}/1, définit une série de demandes d'autorisation et d'admission au séjour donnant lieu à redevance. Si l'énumération est limitative³, elle n'en est pas moins particulièrement longue.

Sont soumises à redevance les demandes suivantes :

1° **demandes d'autorisation de séjour** introduites auprès des postes diplomatiques ou consulaires (article 9 de la loi), à l'exception des demandes introduites par les bénéficiaires de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie signé le 12 septembre 1963;

2° **demandes d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles**, qualifiées de « demandes de régularisation » (article 9bis);

3° demandes de séjour de plein droit, soit essentiellement le **regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers en séjour illimité** (article 10). Il y est fait exception pour les demandes introduites par les bénéficiaires de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie précité, et par les membres de la famille des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire;

¹ Accord de gouvernement, 9 octobre 2014, p. 156.

² Loi-programme, 19 décembre 2014, art. 195 et 196, *MB*, 29 décembre 2014, vig. 8 janvier 2014.

³ Le législateur a suivi ici l'avis du Conseil d'Etat et privilégié une liste exhaustive de catégories, à une liste non exhaustive de dispenses, notamment au vu de la sanction d'irrecevabilité encourue. Projet de loi programme, 28 novembre 2014, DOC chambre 54 0672/001, p. 82 et 211.

4° demandes d'autorisation de séjour dans le cadre du **regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers en séjour limité** (article 10bis), à l'exception des demandes introduites par les bénéficiaires de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et par les membres de la famille des bénéficiaires de la protection subsidiaire;

5° **demandes de retour** suite à une absence de plus d'un an du territoire (article 19, § 2), à l'exception des demandes introduites par les bénéficiaires de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie et par les bénéficiaires du statut de réfugié et les membres de leur famille;

6° demandes d'attestation d'enregistrement dans le cadre du **regroupement familial pour les membres de famille de Belges** (article 40ter), à l'exception des demandes introduites par les membres de la famille d'un Belge qui a exercé son droit à la liberté de circulation;

7° demande d'autorisation de séjour en qualité de ressortissant de pays tiers **étudiant dans l'enseignement supérieur** ou préparatoire (article 58);

8° demandes d'autorisation de séjour en tant que porteur d'un **permis de résident de longue durée UE** (article 61/7);

9° demande d'autorisation de séjour en qualité de **chercheur** (article 61/11);

10° demandes d'autorisation de séjour comme **travailleur hautement qualifié-UE** (article 61/27).

Ainsi, échappent totalement à cette obligation de redevance : les citoyens UE, ainsi que les assimilés (pays de l'espace économique européen, accord d'association avec la Suisse et la Turquie) et leurs membres de leur famille ; les demandeurs de protection internationale (réfugié, protection subsidiaire, et protection temporaire) et leur membres de famille ; les demandeurs d'autorisation de séjour pour motif médical (art. 9ter) ; les mineurs étrangers non-accompagnés et les victimes de la traite. Ces exceptions assez peu nombreuses sont justifiées globalement par le droit européen ou des droits fondamentaux⁴.

La sanction prévue par la loi pour l'absence de redevance est particulièrement lourde puisqu'il s'agit de l'irrecevabilité pure et simple de la demande de séjour. A cet égard, on pourra faire un parallèle avec la réforme de 2013 en matière de nationalité qui impose le paiement d'un droit de 150 euros avant l'introduction de la demande⁵. Le Code précise que le paiement tardif du droit d'enregistrement ne peut être régularisé⁶. Il ne prévoit pas non plus le remboursement de la somme en cas de décision défavorable.

Qu'en sera-t-il de la redevance ? Les travaux préparatoires ne se prononcent pas. Toutefois, il semble que l'on se trouve face à des mesures sensiblement différentes puisque le droit d'enregistrement est un impôt, et ne peut être établi que par une loi, tandis que la redevance est qualifiée de « rétributoire », constituant la contrepartie d'un service fourni.

C'est cette différence de nature qui autoriserait le législateur à déléguer au Roi la fixation (par arrêté délibéré en Conseil des ministres) du montant de la redevance, ainsi que ses modalités de perception. Ce montant devrait être adapté chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation.

⁴ Projet de loi programme, *op. cit.*, p. 83. A noter que la demande du Conseil d'Etat, d'identifier expressément dans l'exposé des motifs ces normes de droit international ou de droit européen (*ibid*, p. 212), n'a pas été satisfaite. Voyez également le Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, DOC Chambre 54, 0672/008, comportant l'exposé introductif de T. Vrancken, p. 3.

⁵ Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *MB*, 14 décembre 2012, art. 23 et s.

⁶ Art. 15, §2, al. 5, du Code de nationalité belge.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'étonnait de l'absence d'explications dans l'exposé des motifs, alors que « *l'instauration d'une taxe couvrant (ces) frais (...) est une question entièrement nouvelle, laquelle mériterait un examen plus approfondi quant à sa compatibilité avec le droit constitutionnel, européen ou international* »⁷.

En effet, plusieurs problèmes semblent posés par cette loi :

- Elle crée une nouvelle discrimination à rebours à l'encontre des Belges n'ayant pas exercé la libre circulation, qui sont soumis à la redevance dans le cadre du regroupement familial. D'une part les explications de l'exposé des motifs qui réfèrent à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2013⁸ et l'augmentation des demandes –sans autres références chiffrées–, nous semblent contestables. En effet, les mesures restrictives dans le domaine du regroupement familial devraient avoir fait chuté le nombre des demandes, de sorte que la surenchère de mesures discriminatoires vis-à-vis de belges ne semble nullement justifiée.

D'autre part, l'auteur de l'enfant Belge, dont le séjour vise à garantir la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union de son enfant⁹, n'est pas non plus exempté, ce qui interroge.

- Le projet ne justifie la différence de traitement que de manière globale, en se basant sur le fait que les ressortissants de pays tiers visés ne bénéficient pas de la libre circulation comme les Européens, et ne sont pas bénéficiaires d'une protection nationale ou internationale¹⁰. L'avis du Conseil d'Etat de « *vérifier si, parmi les catégories des étrangers qui ne sont pas dispensés de la taxe, il n'y a pas certaines qui, compte tenu de leur statut suffisamment comparable à celui des catégories dispensées, doivent le cas échéant être ajoutées à cette liste* »¹¹ n'a pas été suivi. Nous pensons, par exemple, aux apatrides, ou aux membres de famille de personnes autorisées au séjour dans le cadre de l'article 9ter de la loi.

- Les situations soumises à la perception du droit sont très diverses entre elles (demande humanitaire, travailleurs hautement qualifié, regroupement familial, etc.). Or, la proportionnalité de l'intervention financière pour chaque catégorie visée n'est nullement abordée par la loi. Cette proportionnalité n'est pas non plus examinée sous l'angle du cumul avec des droits éventuellement perçus par les communes. Son examen est entièrement laissé à l'appréciation de l'exécutif¹², sans qu'aucune balise ne soit prévue par la loi pour l'exercice de son action¹³.

- De même, aucun garde-fou n'est prévu pour assurer l'effectivité du droit au regroupement familial, alors que selon la jurisprudence de la Cour EDH, citée par le Conseil d'Etat, le montant fixé pour la redevance ne peut dépasser les capacités des personnes¹⁴.

⁷ Projet de loi programme, *op. cit.*, p. 210.

⁸ *Ibid.*, p. 83.

⁹ CJUE, C34/09, 8 mars 2011, Gerardo Ruiz Zambrano contre Office national de l'emploi (ONEm).

¹⁰ Projet de loi-programme, *op. cit.*, p. 83.

¹¹ *Ibid.*, p. 212.

¹² Selon T. Vrancken, « *le gouvernement veillera au caractère proportionné de ce montant* ». Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, DOC Chambre 54, 0672/008, p. 3.

¹³ Comme le souligne Monica De Coninck, « *L'habilitation faite au Roi en ce qui concerne la fixation du montant de la redevance ainsi que les modalités de perception risque d'être problématique. Comment sera fixé ce montant? Selon quels critères ce montant sera-t-il jugé équitable et proportionné? La redevance devra-t-elle être acquittée par dossier ou par membre de la famille? Les enfants de moins de dix-huit ans en seront-ils dispensés?* », DOC chambre, 54, 0672/008, p. 8.

¹⁴ Projet de loi-programme, *op. cit.*, p. 213. Voyez également H. Verschueren, « *het Antwerpse retributiereglement voor 'nieuwkomers van vreemde origine'* », TVR, 2/2013, spéc. p. 138 et s.

Sous le prétexte que d'autres Etats la pratique, et que l'on constaterait une augmentation des demandes –sans chiffres à l'appui toutefois-, la loi-programme pose le principe de la redevance. Sur les questions relatives à la valeur ajoutée de l'instauration d'une telle redevance en termes de coûts-bénéfices, le secrétaire d'Etat ne répond pas¹⁵. En ces temps d'austérité, il semble que les contre-valeurs symboliques font également recette ...

Le 7 janvier 2015

Isabelle Doyen,
directrice ADDE asbl,
isabelle.doyen@adde.be

¹⁵ DOC chambre, 54, 0672/008, p. 8 et s.