

I. Edito

Stop aux amendes administratives illégales !

Depuis quelques mois, l'Office des étrangers inflige de manière systématique une amende de 200 € à tout étranger résidant en Belgique en séjour illégal. Si la loi prévoit bien la possibilité de délivrer une amende administrative aux étrangers qui ne respectent pas certaines obligations liées à l'accès au territoire belge, elle ne vise pas le séjour illégal en particulier. Quel comportement est réellement sanctionné par la loi? Existe-t-il un recours contre une décision infligeant cette amende administrative? Quelles sont les conséquences en cas de non-paiement ? Outre de répondre à ces questions, la présente analyse dénonce le caractère illégal et abusif de la pratique administrative actuelle.

I. Une nouvelle pratique administrative

Depuis quelques mois, l'Office des étrangers inflige de manière systématique une amende de 200 € à tout étranger résidant en Belgique en séjour illégal. Cette nouvelle pratique résulte de l'entrée en vigueur d'un arrêté royal déterminant les modalités de paiement des amendes administratives prévues par la loi sur le séjour des étrangers¹. Ces amendes sanctionnant le séjour illégal sont imposées sur base d'une disposition précise: l'article 4bis de la loi du 15 décembre 1980².

- *Le comportement visé par l'article 4bis et la sanction applicable*

L'article 4bis indique que tout étranger qui entre ou sort de l'espace Schengen³ via le territoire de la Belgique doit le faire par un point de passage autorisé (aéroport, port, gare)⁴ et durant les heures d'ouverture fixées. Si l'entrée ou la sortie s'effectue par un autre point de passage ou en dehors des heures d'ouverture, le ministre de l'Intérieur ou son délégué⁵ peut infliger à l'intéressé une amende de 200€. Le comportement sanctionné est donc le franchissement irrégulier d'une frontière, dite « extérieure », de notre pays⁶.

- *Les autorités compétentes pour constater l'infraction et infliger l'amende*

Si la loi précise qui peut infliger l'amende de 200 € - le ministre ou son délégué – elle reste muette quant aux autorités compétentes pour constater l'infraction. Une circulaire ministérielle du 16 juin 2016 identifie deux autorités susceptibles d'intervenir : la police locale ou fédérale et les administrations communales⁷. Que les services de police soient visés n'étonne guère, ils ont l'obligation de veiller au respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour et à l'éloignement des étrangers⁸. L'intervention des administrations communales pose en revanche plus de questions. D'une part, comment ces autorités sont-elles amenées à constater le franchissement d'une frontière ? D'autre part, sur quelle base sont-elles autorisées à transmettre l'information à l'Office des étrangers en l'absence de disposition légale expresse⁹ ?

1 Arrêté royal du 17 avril 2016 relatif aux modalités de paiement des amendes administratives visées aux articles 4bis, 41, 41bis, 42 et 42quinquies de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 14 juillet 2016 (entré en vigueur le 24 juillet 2016).

2 Notons qu'il existe d'autres situations dans lesquelles un étranger peut recevoir une amende administrative de 200€. Elles concernent le séjour des Européens et des membres de leur famille. La présente analyse ne peut pas être transposée à leur égard. Pour plus d'information sur ces autres amendes administratives, voyez la note « Amendes administratives de 200 euros dans le cadre du séjour des étrangers », *Newsletter ADDE n° 123*, septembre 2016. Voyez également : Myria, « Être étranger en Belgique en 2016 »

3 L'espace Schengen comprend les territoires de 26 États européens qui ont mis en œuvre l'accord de Schengen.

4 Les points de passage autorisés du Royaume de Belgique sont :

- Aéroport de Bruxelles-National (Zaventem), Ostende, Deurne, Bierset, Gosselies et Wevelgem;
- Port d'Anvers, Ostende, Zeebruges, Nieuport, Gand et Blankenberge ;
- Gare de Bruxelles-Midi - Terminal Eurostar (liaison fixe transmanche).

Article 2.1 de la circulaire du 16 juin 2016 relative à l'application des amendes administratives de 200€ dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980, *M.B.*, 14 juillet 2016.

5 L'Office des étrangers est délégué du ministre pour cette matière.

6 L'adjectif « extérieure » vise la frontière du territoire belge qui permet de sortir de l'espace Schengen, tandis que le terme « intérieure » s'utilise pour qualifier la frontière du territoire belge dont le franchissement maintient la personne au sein de l'espace Schengen. Ainsi, lorsqu'une personne prend l'avion depuis Zaventem pour se rendre à Kinshasa (RDC), elle passe une frontière extérieure. Lorsque cette même personne quitte la Belgique par voie terrestre pour se rendre en France, elle franchit une frontière intérieure (la France étant un pays de l'espace Schengen). Voyez l'article 2 du règlement (UE) n° 2016/399 (code frontières Schengen).

7 Articles 3, 4 et 5 de la circulaire du 16 juin 2016 relative à l'application des amendes administratives de 200€ dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*

8 Article 21 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.

9 En imposant aux communes de transmettre le dossier à l'Office des étrangers lorsqu'elles prennent « connaissance d'une infraction »,

• *Les conséquences en cas de non-paiement*

L'amende doit en principe être payée immédiatement¹⁰. En cas de non-paiement, son recouvrement est confié au SPF Finances¹¹. Un premier avis est envoyé à l'étranger l'enjoignant de payer la somme dans la quinzaine. Si aucun paiement n'a lieu dans le mois, un rappel est adressé par lettre recommandée. Ce n'est qu'après cette seconde sommation qu'une enquête de solvabilité est éventuellement menée et que l'administration choisit ou non le recouvrement forcé. Dans l'affirmative, une contrainte est décernée et signifiée par exploit d'huissier de justice¹².

En pratique, notons qu'il est peu probable que l'administration dépense énergie et ressources pour recouvrer de petites sommes auprès de personnes qui, pour une grande partie, ne sont inscrites dans aucun registre¹³. Tout risque ne peut cependant être exclu.

Au niveau du droit de séjour, la loi sur le séjour des étrangers ne prévoit aucune conséquence au non-paiement de cette amende. Cela signifie que ce fait ne peut justifier un refus ou un retrait d'autorisation ou d'admission au séjour.

• *Le recours juridictionnel*

L'étranger souhaitant contester l'amende administrative de 200€ qui lui est appliquée peut introduire un recours auprès du tribunal de première instance dans le mois qui suit la notification de la décision¹⁴. Un tel recours est recevable, que l'amende ait été ou non réglée¹⁵. En pratique, le juge est malheureusement trop peu souvent saisi. Sont en cause le manque d'informations dont disposent les intéressés, le délai relativement court pour contacter un avocat et introduire le recours, mais aussi les frais que représente une action en justice¹⁶, etc.

II. Une pratique illégale et abusive

Lorsque l'administration prend un acte unilatéral envers une personne – telle qu'une amende administrative – elle est tenue de respecter un ensemble de principes généraux afin d'empêcher une utilisation abusive de son pouvoir. Ainsi, est-elle obligée de motiver sa décision en faits et en droit, d'agir avec diligence, d'être impartiale, de permettre à l'administré de se défendre, etc.

• *Absence d'établissement des faits*

La plupart des décisions de l'Office des étrangers infligeant une amende administrative de 200€ sur base de l'article 4bis ne mentionnent ni le lieu où, ni la date à laquelle l'étranger aurait franchi irrégulièrement une frontière. Il n'est pas rare d'y trouver une motivation proche de ceci : « *Vu que l'intéressé n'est pas en possession de documents valables, il ne sait prouver qu'il se conforme à l'article 4bis, §1^{er}* » ; « *Vous vous maintenez en séjour illégal sur le territoire. Vous n'avez pas respecté l'obligation prévue à l'article 4bis, §1^{er}* ».

la circulaire du 16 juin 2016 impose une règle non prévue par la loi (voyez le point 4.2). Elle pourrait en ce sens être considérée comme réglementaire, et donc, illégale en l'absence d'un avis préalable de la section de législation du conseil d'État. Une circulaire doit en effet être considérée comme réglementaire lorsqu'elle remplit les conditions cumulatives suivantes : elle ajoute quelque chose à la loi, formule des règles suffisamment abstraites et générales, comprend des règles présentant un caractère contraignant aux yeux de ses auteurs, est établie et publiée par une autorité habilitée à imposer le respect des normes qu'elle a édictées et s'adresse à des personnes ou à des services qui assistent l'autorité normative dans l'exécution de la loi (CE, n° 87.855 du 6 juin 2000, A. 91.479/XII-2593).

10 Article 4bis, §3, al. 3 de la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*

11 Plus exactement, aux bureaux de recettes Recouvrement Non-Fiscal.

12 Article 7.2 de la circulaire du 16 juin 2016 relative à l'application des amendes administratives de 200€, *op. cit.* Remarque : une contrainte ne sera pas nécessaire si le titre qui établit la créance à recouvrer est une décision judiciaire passée en force de chose jugée.

13 Pour exercer sa mission, l'huissier de justice doit pouvoir identifier le débiteur. Il a pour ce faire accès à plusieurs bases de données, en tout ou en partie (registre national, banque carrefour de sécurité sociale, banque carrefour des entreprises, etc.).

14 Article 4bis, §4 de la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*

15 Bien que l'article 4bis, §3 al. 3 de la loi du 15/12/1980 stipule que la décision imposant l'amende est exécutable immédiatement, nonobstant tout recours, il « *ne lie pas la recevabilité du recours au paiement ou à la consignation préalable des 200€* » (TPI Bruxelles, 25 novembre 2016, rôle n° 16/6636/A, publié dans la présente newsletter).

16 Outre les droits de greffe (100€/requérant), la personne doit régler les honoraires de l'avocat qui, vu le nombre de conclusions pouvant être échangées, sont parfois élevés. Si la personne bénéficie de l'aide juridique, elle est néanmoins tenue de payer le ticket modérateur d'un montant de 50€.

L'administration semble ainsi exiger de l'intéressé qu'il prouve la régularité de son entrée ou de sa sortie du territoire. Or, « *c'est au fonctionnaire en charge de la répression administrative qu'il incombe d'établir la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause et de démontrer sa culpabilité* »¹⁷.

• *Erreur de droit et détournement de procédure*

L'administration fait un amalgame entre illégalité du séjour et irrégularité du franchissement de la frontière :

- Si l'étranger n'a pas de documents valables, il a franchi irrégulièrement une frontière extérieure de la Belgique ;
- S'il n'a pas donné suite à un ordre de quitter le territoire, il n'est pas sorti régulièrement du Royaume.

Non seulement ces déductions sont-elles incorrectes mais elles ne sont pas autorisées par la loi du 15 décembre 1980. Celle-ci ne prévoit en effet pas de présomption d'infraction à l'article 4*bis* en cas de séjour illégal.

S'agissant de la première hypothèse, un étranger pourrait ne pas ou ne plus disposer de documents valables et être tout de même entré en Belgique avec un visa plusieurs années auparavant ou être entré dans l'espace Schengen par un autre état membre, voire être né au sein de cet espace et n'avoir jamais franchi de frontière extérieure¹⁸.

Quant à la seconde situation, un étranger qui n'est pas sorti du territoire n'a *de facto* pas franchi de frontière extérieure. L'obligation de passer par un point de passage autorisé pendant les heures d'ouverture, prévue par l'article 4*bis*, « *suppose un acte volontaire de l'étranger, soit qu'il entre en Belgique, soit qu'il en sorte, en tout cas qu'il se déplace au travers d'une des frontières* ». Cette disposition ne s'applique par conséquent pas à l'étranger qui n'a pas respecté un ordre de quitter le territoire¹⁹.

Il ressort d'ailleurs clairement des travaux parlementaires que l'intention du législateur était d'infliger cette amende à la personne qui « *est prise au moment où elle franchit la frontière de manière irrégulière* »²⁰.

En imposant une amende administrative à tout étranger en séjour illégal sans avoir égard aux faits liés à un éventuel franchissement de la frontière extérieure, l'Office des étrangers commet une erreur de droit et détourne la procédure prévue par l'article 4*bis*.

• *Systematicité et non-respect du droit d'être entendu*

Dans certaines circonstances, un étranger peut être amené à franchir irrégulièrement la frontière extérieure du Royaume sans que cela ne puisse réellement lui être reproché : il fuit son pays et souhaite introduire une demande d'asile ; il est un enfant mineur voyageant seul ; la faute incombe au transporteur ; etc. Ces éléments, qui devraient être pris en considération par l'Office des étrangers lorsqu'il envisage d'infliger une amende, n'apparaissent pourtant jamais dans la motivation écrite²¹. Nous constatons une pratique systématique et, des motivations, stéréotypées²².

De plus, les personnes auxquelles une amende est imposée sont rarement amenées à s'expliquer sur les circonstances de leur arrivée dans l'espace Schengen avant qu'une décision n'intervienne. Un tel procédé empêche l'administré de faire valoir ses moyens de défense en amont et pousse au recours juridictionnel²³.

17 Cour const. n° 28/2008 du 28 février 2008 (B.6.3) ; Cour const. n° 44/2011 du 30 mars 2011 (B.35).

18 Lorsqu'un étranger non européen n'est pas en mesure de présenter des documents valables, à savoir un titre de voyage dans lequel est apposé un cachet d'entrée, la seule présomption prévue est celle du dépassement de la durée autorisée du court séjour. Cette présomption peut être renversée par tout moyen de droit. A défaut, l'intéressé se voit délivrer un ordre de quitter le territoire. Il n'est fait mention d'aucune amende administrative. Voyez la circulaire du 7 avril 2005 relative à la présomption de séjour illégal en cas d'absence de cachet d'entrée dans le document de voyage d'un ressortissant non UE, *M.B.*, 3 mai 2005.

19 TPI Bruxelles, 25 novembre 2016, *op. cit.*

20 DOC 51 2845/003, p. 16.

21 La sanction n'étant pas automatique – « le ministre ou son délégué peut infliger une amende » –, la motivation doit démontrer que l'administration a pris en considération les éléments propres au cas d'espèce et mis en balance les intérêts en présence. L'absence d'exception légale à l'amende de 200€ pour les personnes en recherche d'une protection internationale pose d'ailleurs question. Voyez : Myria, « Être étranger en Belgique en 2016 », *op.cit.*, p. 17.

22 Pourtant, les décisions prises en exécution du code frontières Schengen – et l'amende administrative prévue à l'article 4*bis* en est une – doivent l'être à titre individuel (art. 4 du règlement UE n°2016/399, *op.cit.*)

23 Le droit d'être entendu de ces personnes, garanti par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'est alors pas respecté. Sur le droit d'être entendu, voyez notamment : S. Janssens et P. Robert, « Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration : perspectives belge et européenne », *RDE* n° 174, pp. 379-399.

* L'auteur remercie les avocats suivants pour leur collaboration : Charlotte Hauwen, Sarah Janssens et Katia Melis.

III. Une pratique qui doit cesser

La pratique actuelle de l'Office des étrangers, qui consiste à infliger de manière systématique des amendes de 200€ à des étrangers en situation délicate dans des circonstances que la loi ne prévoit pas, a pour effet – si pas pour but – d'affaiblir toujours plus des personnes déjà précarisées. Un tel abus de droit est inadmissible. Par conséquent, nous crions haut et fort : « Stop aux amendes administratives illégales ! ».

*Gaëlle Aussems**, juriste ADDE a.s.b.l., gaelle.aussems@adde.be
