

I. Édito

Le projet de code de la migration contrôlée : prémissse d'un nouveau texte législatif ou simple coup de com de la secrétaire d'État ?

La législation belge relative aux étrangers remonte à l'année 1980. Depuis son adoption, elle a été amendée à de multiples reprises, rendant sa lecture illisible et son utilisation extrêmement malaisée, même pour les ultra-spécialistes de la matière. A fortiori elle est totalement inaccessible pour les étrangers eux-mêmes, qui en sont pourtant les principaux destinataires. L'initiative du gouvernement en 2020, afin de garantir la sécurité juridique, de lancer un immense chantier pour refondre en un code des migrations cette loi de 1980 et celle de 2007 sur l'accueil des étrangers était en soi nécessaire et louable. D'autant qu'une Commission d'experts indépendants avait été nommée pour accompagner qualitativement le cheminement de ce travail considérable.

Malheureusement, le projet de code dévoilé par surprise début janvier par la secrétaire d'État à l'asile et la migration Nicole de Moor suscite de nombreuses questions, ... et de craintes. Tant quant à la méthode utilisée en cette fin de parcours (cavalier seul donnant une désagréable impression de coup de com, et ce d'autant qu'il n'est pas réaliste que cette importante réforme aboutisse sous la présente législature; désengagement de la Commission d'experts indépendants depuis septembre dernier en raison du manque de concertation de la part de la secrétaire d'État et de l'Office des étrangers), que sur le fond des modifications annoncées, l'accent semblant résolument être mis davantage sur la prévention et la limitation de situation d'abus que sur la garantie et l'effectivité des droits des personnes étrangères. Ce n'est évidemment pas un hasard si en fin de parcours le projet de code a été rebaptisé "projet de code relatif à la migration contrôlée"...

Le 10 janvier 2024, la secrétaire d'État à l'asile et la migration Nicole de Moor surprend tout son monde (y compris ses propres partenaires gouvernementaux) dévoilant lors d'une conférence de presse son projet de code de la migration contrôlée qu'elle voudrait relancer avant la fin de la législature.

Elle le présente comme le fruit de trois années de travail titanique, de nombreuses consultations d'experts et d'acteurs de la politique migratoire. « Moins de procédures, une tolérance zéro pour les abus, une charge de travail réduite et plus de sécurité juridique, voilà ce que nous voulons atteindre avec ce nouveau code de migration contrôlée » s'enthousiasme la Secrétaire d'État¹. Ce code, qui a vocation à remplacer la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980² et la loi accueil du 12 janvier 2007³, se veut complémentaire au Pacte européen sur la migration et l'asile⁴ sur lequel un accord politique a été conclu par les instances européennes en décembre dernier, à charge pour la présidence belge du Conseil de l'Union européenne de finaliser le parcours législatif des différents textes du pacte avant les élections européennes du 9 juin.

L'effet de surprise est réussi : ce projet de codification, présenté en solo à un moment où personne ne l'attendait (ne l'attendait plus ?), est considérable par son ambition et son ampleur : 1200 pages d'exposé des motifs, 700 pages de texte législatif.

Et alors qu'il semble évident que le parcours législatif de ce texte ne pourra pas être finalisé avant les prochaines élections fédérales (également le 9 juin), même si les réunions inter-cabinets ont commencé depuis plusieurs semaines déjà. En effet, même dans l'hypothèse où le gouvernement réussirait à adopter le texte en 1^{ère} lecture dans les prochaines semaines, il faudrait ensuite demander l'avis du Conseil d'État avant de pouvoir commencer la discussion des textes au Parlement... D'où l'impression que le présent effort est essentiellement destiné à laisser des traces de ce travail considérable en héritage pour un prochain gouvernement⁵.

1 Le Soir, 11 janvier 2024, p. 8. « [Migration contrôlée : Nicole de Moor accusée de faire cavalier seul](#) ».

2 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B. 31 décembre 1980. Au cours des quarante dernières années, il a été modifié plus de cent fois.

3 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B. 7 mai 2007.

4 Voir l'analyse qui en est faite dans la Revue du droit des étrangers : « Gérer les migrations 'avec efficacité et compassion' grâce au Pacte ? », F. LUIGI GATTA et F. MAIANI, *Rev. dr. étr.* 2023, n° 217-218, 2023, p. 9 & s.

5 Offrir une base de travail pour d'éventuelles négociations en vue de la formation d'un nouveau gouvernement ?

Pour rappel, une Commission de huit experts avait été nommée par la secrétaire d'État en janvier 2021⁶. Elle a siégé jusqu'au 8 septembre 2023. Elle s'est ensuite désengagée du processus après avoir constaté que le travail de codification a évolué en manière telle qu'elle n'était, *de facto*, plus réellement impliquée dans les discussions, qui se déroulaient essentiellement entre le cabinet et l'administration.

Si elle a salué l'initiative de la secrétaire d'État de s'entourer d'experts indépendants, l'ADDE, qui avait d'ailleurs été, comme d'autres associations, consultée par cette commission, regrette que le processus s'achève de façon précipitée, dans une absence de concertation, la secrétaire d'État et l'Office des étrangers faisant cavaliers seuls dans la dernière ligne droite⁷.

Après celui des critiques sur la méthode vient le temps de se pencher sur les textes. Il est extrêmement difficile à ce stade de se faire une idée précise de la portée des modifications contenues dans le projet de code, mais on peut déjà, sans prétendre à l'exhaustivité, épingle des motifs de satisfaction et des motifs d'insatisfaction voire de déception.

Parmi les mérites ou points potentiellement positifs, outre les objectifs annoncés de clarification et de transparence, le projet de code intègre comme concepts transversaux la notion d'intérêt supérieur de l'enfant et celle de vulnérabilité. Le devoir d'information des administrations est consacré tout comme le droit de l'étranger d'être entendu avant toute décision de fin ou de retrait du séjour. Le projet de code est aussi l'occasion de pallier certaines lacunes législatives, en transposant des directives européennes en droit belge et en y intégrant des modifications tirées de textes et jurisprudences d'instances et juridictions supranationales. Ici et là, on soulignera encore quelques avancées : pour les MENAs⁸, la procédure de « solution durable » est légèrement remaniée ; en matière d'accueil, où la secrétaire d'État est attendue au tournant, on se réjouira timidement de l'introduction du concept de « places tampons »⁹. Enfin, au niveau procédural, saluons une avancée en termes d'effectivité des recours devant le Conseil du contentieux des étrangers avec la possibilité pour ce dernier de tenir compte d'éléments nouveaux.

Les motifs d'insatisfaction et de déception ne manquent cependant pas. De manière générale, dans le projet de code rebaptisé « code de la migration contrôlée », l'accent semble être mis davantage sur la prévention et la limitation de situations d'abus (en matière de sécurité sociale, de demandes multiples, de places d'accueil...) que sur la garantie et l'effectivité des droits. Ainsi, en matière de migration de travail, le texte prévoit de nouveaux motifs de refus pour lutter contre la fraude mais sans améliorer l'effectivité des procédures. Pire, il cadenasse la condition de séjour régulier pour les demandes de permis unique, n'ouvrant aucune perspective de travail légal aux personnes qui se trouvent sur le territoire sans titre de séjour. Ce faisant, il piétine les compétences régionales résultant de l'Accord de Coopération du 2 février 2018 portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et de permis de séjour¹⁰. Le même constat s'impose en matière de séjour étudiant. Alors que comme dans le domaine la migration économique, les attentes étaient très fortes, la montagne accouche d'une souris : des restrictions sont prévues par rapport aux personnes pouvant se porter garantes pour le séjour d'un étudiant étranger et c'est tout. C'est sans doute en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale que la déception est la plus grande : aucune solution structurelle innovante n'est prévue,

6 Cette Commission indépendante était dirigée par les professeurs Dirk Vanheule (Universiteit Antwerpen) et Luc Leboeuf (Université Catholique de Louvain).

7 Le fait d'avoir rebaptisé *in extremis* le projet de code de la migration en code la migration contrôlée en témoigne.

8 Mineurs étrangers non accompagnés.

9 L'idée de prévoir des places tampons en matière d'accueil est intéressante, elle avait d'ailleurs été prônée de longue date par le secteur associatif. Mais son apparition, positive en soi, dans le texte du projet de code apparaît en fort décalage avec la réalité des actes, dans le présent contexte de crise de l'accueil depuis deux ans et particulièrement après les instructions publiquement assumées de Mme de Moor à Fedasil l'été dernier d'exclure temporairement de l'accueil les hommes seuls demandeurs d'asile. Instructions aussitôt suspendues par le Conseil d'État dans un arrêt du 13 septembre 2023 : « La suspension de l'exécution de la décision de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adoptée à une date indéterminée, d'exclure temporairement les hommes seuls demandeurs d'asile du bénéfice de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, est ordonnée ».

10 Accord de coopération du 2 février 2018 portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, M.B., 24 décembre 2018. Voir l'édition de la Newsletter n° 202 de l'ADDE de décembre 2023 : « Etrangers en séjour irrégulier et accès au travail », François Bienfait, p. 2 & s.

si ce n'est l'inscription du concept de « places tampons »¹¹, mais le texte prévoit dorénavant la limitation de l'aide matérielle pour les familles lorsqu'une nouvelle demande est introduite par l'intermédiaire des enfants.

En ce qui concerne la politique de retour, le texte entend réinstaurer la possibilité de visites domiciliaires et étendre le délai de maintien à 18 mois, modifications qui constitueraient deux reculs majeurs.

L'analyse des textes concernant le long séjour et le regroupement familial est un travail complexe et délicat qui nécessitera davantage de temps. Toujours est-il qu'il apparaît déjà que de nombreuses recommandations formulées par la commission n'ont pas été suivies. L'on songe par exemple à l'obligation mise à charge de l'Office des étrangers de requalifier les demandes, la nécessité de prévoir des mécanismes de renouvellement automatique des titres de séjour, l'imposition de délais de rigueur pour traiter les demandes... On s'étonnera également de l'exigence maintenue du montant de 120% du revenu d'intégration sociale (RIS) dans le cadre du regroupement familial, soit un montant de 2.048,53 euros nets¹², ce qui bien évidemment exclut bon nombre de familles de la possibilité de se réunir, ou de voir son séjour prolongé pour les réfugiés ou les victimes de violences familiales.

Par ailleurs, il faudra rester attentif à ce que sous couvert de clarifier les règles, de mettre fin à des débats jurisprudentiels ou de se conformer au droit européen en matière de libre circulation ou de regroupement familial, le législateur ne restreigne les droits des justiciables en imposant de nouvelles conditions. La vigilance sera de mise tout particulièrement en ce qui concerne l'évaluation des moyens de subsistance, la condition du logement suffisant ou les conditions mises à la prolongation du (long) séjour pour les étrangers et les membres de leur famille.

Julien Wolsey, président du CA de l'ADDE et François Bienfait, directeur de l'ADDE

II. Actualité législative (décembre 2023)

- ◆ [Règlement](#) (UE) 2023/2844 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 relatif à la numérisation de la coopération judiciaire et de l'accès à la justice dans les affaires transfrontières en matière civile, commerciale et pénale, et modifiant certains actes dans le domaine de la coopération judiciaire, *J.O.U.E.*, L, 27/12/2023, vig. 21/01/2024, applicable le 1/05/2025 (sauf art. 3 et 4)
- ◆ [Loi du 19 décembre 2023](#) portant dispositions diverses en matière civile et judiciaire (1), *M.B.* 27/12/23, vig. 6/01/24 sauf art. 24 à 26 (1/01/24) et art. 2 à 12 (1/03/24)
- ◆ [Arrêté royal du 27 octobre 2023](#) modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 10 décembre 1996 relatif aux différents documents d'identité pour les enfants de moins de douze ans, en ce qui concerne les documents de séjour et les titres de séjour délivrés aux étrangers âgés de moins de douze ans, *M.B.* 7/12/23, vig. à déterminer par le Ministre
- ◆ [Arrêté royal du 12 décembre 2023](#) modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les citoyens de l'Union qui se rendent sur le territoire pour y chercher un emploi et en ce qui concerne le renouvellement des documents de séjour, l'introduction de la demande d'attestation d'enregistrement et de la demande de séjour permanent, *M.B.* 28/12/23, vig. 7/01/24
- ◆ [Décret du 16 novembre 2023](#) portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Ukraine sur l'exercice d'activités à but lucratif par certains membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, signé à Bruxelles le 10 février 2021, *M.B.* 27/12/23, vig. 6/01/24
- ◆ [Arrêté ministériel du 17 octobre 2023](#) modifiant les annexes de l'arrêté royal du 3 février 2019 fixant les modèles d'extraits et des copies d'actes de l'état civil, *M.B.* 11/12/23, vig. 1/01/24

11 Voir note 6, ci-avant.

12 120% X 1.707,11 euros par mois de RIS pour les personnes vivant avec leur famille à charge (catégorie 3), soit un montant de 2.048,53 euros nets. Ce montant figure sur le site de l'Office des étrangers : <https://dofi.ibz.be/fr/moyens-de-subsistance-stables-reguliers-et-suffisants>