

I. Édito

Séjour étudiant et refoulement : les autorités belges appelées à revoir leur copie !

L'affaire de l'étudiant congolais Junior Masudi Wasso a placé le séjour des étudiants étrangers au cœur de l'actualité en cette rentrée académique 2021/2022. Junior a en effet été détenu en vue d'expulsion suite à son arrivée à l'aéroport de Zaventem, la police des frontières ayant jugé qu'il ne justifiait pas l'objet et les conditions de son séjour, alors qu'il disposait pourtant d'un visa long séjour dûment délivré par les autorités belges compétentes pour suivre des études à l'Université catholique de Louvain. Sa situation a alarmé tant les secteurs associatif et académique que le monde politique et a entraîné une vive mobilisation pour obtenir sa libération. Junior a finalement été libéré après plus de deux semaines de détention et deux tentatives d'expulsion. Il y a lieu de s'interroger sur la légalité et la proportionnalité de la position de l'État belge dans ce dossier ainsi que de l'insécurité juridique générée par ce type de pratique.

Un visa accordé mais une entrée refusée

Junior Masudi Wasso, étudiant congolais de 20 ans, avait sollicité un visa étudiant auprès du poste diplomatique belge compétent afin de suivre des études à l'UCL. Ce visa avait été apposé dans son passeport après une longue procédure d'examen de l'ensemble des conditions et documents prévus par la loi pour ouvrir un droit de séjour pour études aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne.

Lors de son arrivée à Zaventem le 18 septembre à 6h30 du matin, après une nuit de voyage, il a pourtant été interpellé par la police des frontières en Belgique. Suite à un interrogatoire, celle-ci, jugeant notamment ses connaissances académiques insuffisantes et soulevant un apparent non-paiement des droits d'inscription à l'UCL, a estimé qu'il ne justifiait pas suffisamment l'objet de son voyage. Cette position a été ensuite avalisée par l'Office des étrangers qui, le jour même, a pris à son égard ce que l'on appelle dans le jargon juridique dédié une « décision de refoulement ». Cette décision, accompagnée d'une décision de mise en détention, indiquait également que le visa étude apposé sur son passeport devait être « abrogé ».

Le refoulement

Il peut paraître surprenant qu'une telle décision ait pu être prise alors qu'un examen *a priori* minutieux avait été au préalable effectué dans le cadre de la demande de visa introduite des mois plus tôt et que les voies légales d'accès au territoire avaient été respectées par Junior.

Selon la police des frontières et l'Office des étrangers, l'article 3 de la loi sur les étrangers permet d'opérer, même dans ce cas de figure où un visa long séjour est apposé dans le passeport (visa D), un revirement à l'arrivée de l'étranger à la frontière, et de le « refouler » s'il ne peut pas présenter « *les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé* »¹.

L'article 3 de la loi sur les étrangers énumère en effet une série de motifs de refus d'entrée sur le territoire autorisant, à la frontière, le refoulement de l'étranger qui s'y présente.

Ces motifs visent principalement à en empêcher l'immigration illégale, par la vérification du passeport et du visa s'il est requis, et à assurer la protection de l'ordre public et de la santé publique². On trouve également parmi eux le fait, pour l'étranger, de ne pas pouvoir présenter les documents justifiant l'objet (c'est-à-dire les raisons) et les conditions de son séjour. Le contrôle de ces motifs est effectué par les autorités chargées du contrôle aux frontières, à savoir la police aéroportuaire.

La possession d'un visa dans le titre de voyage ne garantit donc pas l'entrée sur le territoire belge mais seulement une autorisation à se présenter à la frontière, un contrôle à celle-ci pouvant toujours entraîner le refus d'accès effectif au territoire et le refoulement.

¹ Article 3, alinéa 1^{er}, 3^e de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 31 décembre 1980.

² Les vérifications portent sur le titre de voyage, le visa s'il est requis, les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour, les moyens de subsistance pour le séjour, l'absence de signalement dans le Système d'information Schengen, l'absence de menace pour l'ordre public, l'absence d'interdiction d'entrée, etc.

Si cette position est juridiquement établie en matière de visa « court séjour » (appelé visa Schengen ou visa C), il nous semble plus douteux, nous le verrons, qu'elle soit légalement admissible en matière de « visa long séjour » (visa D national).

Dans l'affaire qui nous concerne, le contrôle opéré à la frontière a dépassé le simple contrôle des documents présentés par Junior³. Ce dernier a fait l'objet d'un véritable interrogatoire. Et c'est sur base de celui-ci, et non uniquement sur base des documents, que les policiers et ensuite l'Office des étrangers ont jugé que Junior ne pouvait pas accéder au territoire belge pour y effectuer ses études. Dans son rapport, la police des frontières soulève notamment que Junior n'a pas été en mesure de répondre à des questions jugées « basiques » en matière de sciences économiques alors qu'il prétend poursuivre des études dans cette branche ainsi qu'à des questions de base sur son cursus passé en biologie/chimie, qu'il n'aurait par ailleurs pas payé ses frais d'inscription à l'UCL, qu'il envisage de résider chez sa sœur en Flandre alors qu'il va étudier à Louvain-la-Neuve ou encore qu'il n'avait pas de carte bancaire. Elle conclut que les documents produits ne suffisent plus à justifier l'objet et les conditions de son séjour. Ce raisonnement a été acté par l'Office des étrangers dans la décision de refoulement.

Le Conseil du Contentieux des étrangers (ci-après, le Conseil), saisi d'un recours en suspension en extrême urgence introduit contre la décision de refoulement, n'a pas remis en cause cette décision⁴. Le Conseil a en effet notamment estimé que les policiers et l'Office des étrangers ne s'étaient pas rendus coupables d'un excès de pouvoir et avaient le droit, sur base de l'article 3 précité, non seulement de vérifier les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé mais également de réexaminer, dans le cadre de leur pouvoir discrétionnaire, si ces documents justifiaient toujours un accès au territoire à l'arrivée. Les réponses jugées insuffisantes aux questions « académiques » et le doute sur le paiement des frais d'inscriptions pouvaient, selon le Conseil, légalement amener les autorités à considérer que ces documents ne justifiaient pas (plus) l'objet et les conditions du séjour.

Ce raisonnement nous semble cependant assez critiquable légalement⁵.

Une base légale réellement applicable ?

La base légale de la décision de refoulement prise à l'encontre de Junior est l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o de la loi sur le séjour des étrangers qui autorise le refus d'entrée sur le territoire belge pour *défaut de présentation des documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé*.

Cet article ne précise cependant pas les catégories d'étrangers se présentant à la frontière à l'encontre desquels un refoulement peut être ordonné. Une telle décision doit-elle être réservée aux étrangers qui entendent séjourner maximum 90 jours en Belgique ou qui tentent de pénétrer irrégulièrement sur le territoire ? Ou peut-elle être prise à l'égard de n'importe quel étranger quelle que soit sa situation ? A défaut de clarification dans la disposition légale, il est utile de revenir sur la volonté du législateur au moment de son adoption.

Les travaux préparatoires de la loi ayant inséré l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o dans la loi sur le séjour des étrangers renvoient spécifiquement, pour ce motif de refus d'entrée et la plupart des autres motifs prévus par l'article 3, à l'article 5 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen⁶.

Or, cette disposition énonce les conditions auxquelles un étranger doit répondre pour être autorisé à entrer dans l'espace Schengen pour un séjour n'excédant pas trois mois, à savoir un court séjour⁷. Son paragraphe 1^{er}, c)

³ Les documents présentés par Junior étaient les suivants : son passeport et visa D, son autorisation d'inscription à l'UCL, l'équivalence de son diplôme congolais et l'engagement de sa prise en charge.

⁴ Voyez l'arrêt du Conseil (RvV - en néerlandais), n° 261 181 du 27 septembre 2021, dans lequel figure également le contenu de la décision de refoulement faisant l'objet du recours.

⁵ Rappelons que, dans le cadre d'une demande de suspension en extrême urgence, le CCE ne se prononce que sur des apparences de droit et non de manière définitive sur la légalité de la décision attaquée et ne préjuge pas de la décision qui pourra être prise au fond. Cet examen final se fait dans le cadre d'un recours en annulation.

⁶ Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 et la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aides sociale, Doc. parl., Ch., Sess. ord. 1995-1996, 364/1, pp. 12 et 100, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/49/0364/49K0364001.pdf>

⁷ Notons qu'en matière de court séjour, un visa C accordé par un État donne accès à la frontière extérieure de tous les États de l'Espace Schengen, ce qui justifie que l'objet et les conditions du séjour puissent être réexaminés par chacun. Par ailleurs, certains étrangers ressortissants de pays tiers sont dispensés de visa et peuvent donc se présenter à la frontière sans procédure préalable, mais doivent quand même pouvoir justifier à l'entrée l'objet et les conditions de leur séjour.

visé la présentation des documents justifiant l'objet et les conditions du séjour⁸. Notons que la Convention a été remplacée par le [code frontières Schengen](#) qui reprend une disposition similaire en son article 6, § 1^{er}, c)⁹.

La base légale de la décision de refoulement dont Junior a été l'objet est en conséquence, selon nous, contestable puisqu'elle se base principalement sur ce qui existe au niveau européen en matière de court séjour¹⁰. Nous n'avons d'ailleurs pas connaissance de précédente décision de refoulement prise sur ce motif dans le cas d'un visa long séjour, ni sur aucun autre motif visé par l'article 3. Les statistiques actuellement publiées par l'Office des étrangers en matière de refoulement ne permettent malheureusement pas de savoir les types de visas pour lesquels des refoulements sont ordonnés, ni de connaître l'ampleur du phénomène en matière de visas long séjour¹¹.

La sécurité juridique compromise

A admettre que le refoulement soit néanmoins admissible sur cette base, comme le soutient l'État belge dans ce dossier, accepter que chaque visa long séjour délivré puisse être remis en question sur base d'un réexamen au fond à la frontière semble disproportionné et contraire à la sécurité juridique la plus élémentaire. Les visas long séjour supposent en effet la réunion de nombreuses conditions techniques examinées dans le cadre d'une procédure longue et minutieuse en amont de l'arrivée de l'étranger en Belgique.

Imaginons, par exemple, qu'un visa long séjour ait été accordé par l'Office des étrangers dans le cadre d'un regroupement familial entre époux. L'octroi de ce visa suppose l'examen préalable de diverses conditions complexes, notamment la preuve du lien familial et l'existence de ressources suffisantes dans le chef de celui qui souhaite être rejoint. Est-il proportionné et conforme à la sécurité juridique que ce visa puisse être remis en cause par un réexamen des conditions à la frontière si la police estime en l'espèce que le contrat de travail produit ne suffit pas à prouver la stabilité des moyens de subsistance ?

En matière de visa étudiant, l'obtention du visa suppose le dépôt d'une série de documents qui font l'objet d'un examen approfondi par le poste diplomatique et/ou l'Office des étrangers¹². Ces documents comprennent une attestation d'inscription dans un établissement d'études supérieures organisé, reconnu ou subsidié par les pouvoirs publics, la preuve de moyens de subsistances suffisants, un certificat médical et un extrait du casier judiciaire.

Mais il est important de noter - car ce n'est pas anodin dans l'affaire qui nous occupe - que les autorités contrôlent également au préalable la réalité du projet d'études pour lequel le visa est demandé. Le poste diplomatique et l'Office des étrangers vérifient que l'intention du demandeur est bien de venir en Belgique pour y étudier et qu'il n'existe pas en l'espèce de détournement de la procédure à des fins migratoires. Ce contrôle se matérialise en général par un questionnaire écrit, suivi le plus souvent d'une interview au poste diplomatique, portant sur le cursus choisi et la cohérence du projet d'études. Un tel contrôle a donc été effectué dans le cadre de la demande de visa introduite par Junior en amont de son arrivée en Belgique¹³.

Par ailleurs, soulignons qu'avant d'obtenir une attestation d'inscription à l'université, la Fédération Wallonie-Bruxelles avait reconnu l'aptitude de Junior à accéder à l'enseignement supérieur en lui délivrant une équivalence de son diplôme congolais, et que l'UCL avait ensuite, sur base de l'examen d'un dossier d'inscription, délivré

8 L'article 5, § 1^{er}, c) de cette [Convention](#) stipule : « 1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après : [...] c) présenter le cas échéant les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un État tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'acquiescer légalement ces moyens ».

9 En son paragraphe 3, cette disposition renvoie à l'annexe I du code qui prévoit (toujours en matière de court séjour) des exemples de documents justificatifs que les agents aux frontières peuvent examiner pour déterminer si la personne est en mesure de prouver l'objet et les conditions de son court séjour.

10 En ce sens, *Comprendre les statuts et les droits des étrangers par les textes, commentaires, lois et règlements*, D. ANDRIEN, D. BATSELÉ, E. DERRIKS, M. SCARCEZ, *Bruylant*, Bruxelles, 1997, p. 195. Les auteurs considèrent que « le refoulement ne peut être envisagé qu'à l'égard des étrangers venus en Belgique pour un court séjour ».

11 Le rapport d'activités 2020 de l'Office des étrangers ne permet pas de savoir si des refoulements dans le cadre de visa D ont été effectués (voir page 55 et suivantes) : <https://dofi.ibz.be/sites/default/files/2021-09/Rapport%20annuel%202020.pdf>

12 Les documents à joindre sont énumérés à l'article 58 de la loi sur les étrangers. Cet article vient d'être modifié par une loi du 11 juillet 2021 mais est toujours d'application jusqu'à la rentrée 2022-2023.

13 Notons que le nouvel article 61/1/3 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 11 juillet 2021, stipule que la demande de séjour étudiant peut être rejetée si : « des preuves ou motifs sérieux et objectifs permettent d'établir que le séjour poursuivrait d'autres finalités que les études ». Une telle disposition ne figurait pas dans la loi avant cette modification mais le Conseil du contentieux des étrangers considérait déjà que la vérification de la réalité du projet d'études était un élément constitutif de la demande elle-même : en ce sens, CCE arrêt n° 22 017 du 2 janvier 2009, arrêt CCE n° 65 369 du 4 août 2011, CCE arrêt n° 210 397 du 01.10.2018, CCE arrêt n° 225 987 du 10.09.2019.

l'attestation d'autorisation d'inscription jugeant son dossier concluant. L'aptitude et la réalité du projet d'étude de Junior avaient donc été largement examinées dans le cadre d'étapes successives.

Anéantir le résultat de toutes ces étapes procédurales par une remise en cause du projet dans le cadre d'un contrôle frontalier (basé en partie sur des questions à caractères académiques), le jour de l'arrivée en Belgique, semble disproportionné et totalement contraire à la sécurité juridique.

On peut en effet légitimement se demander si les agents aux frontières disposent des qualifications requises pour évaluer la réalité d'un projet d'études qui a déjà été examiné par plusieurs autorités et s'interroger sur le contrôle effectué de leur analyse par l'autorité ayant délivré le visa en amont.

Enfin, le contenu, l'étendue ainsi que le caractère proportionné de ces contrôles posent question. Sont-ils systématiquement approfondis ? Dans la négative, qu'est-ce qui justifie qu'une personne soit contrôlée de manière approfondie à la frontière et pas une autre ? Les agents aux frontières sont-ils formés pour effectuer ces contrôles dans le cadre des visas long séjour qui touchent à des matières techniques et variées ? Existe-t-il un cadre ou des instructions encadrant ces examens ? Les conclusions des agents aux frontières sont-elles systématiquement validées par le bureau de l'Office des étrangers ayant délivré le visa D ou sont-elles évaluées par un autre service interne (peut-être moins spécialisé) ?

La sécurité juridique exige qu'un tel contrôle aux frontières pour des visas long séjour, s'il est admis, soit effectué par des personnes compétentes, réponde à un cadre objectif et soit validé de manière sérieuse par l'autorité ayant délivré le visa.

Le secrétaire d'État, interrogé sur ces questions en Commission Intérieur de la Chambre des représentants, est resté évasif et s'est retranché derrière la décision du Conseil du contentieux des étrangers pour affirmer que l'état de droit a été respecté dans ce dossier¹⁴.

Selon le secrétaire d'État, la libération de Junior est justifiée par des éclaircissements de la part de l'UCL sur son dossier. Celle-ci aurait en effet confirmé que l'inscription de Junior était tout à fait valable malgré le solde des frais d'inscription à payer et aurait fourni des informations supplémentaires sur les éléments et la manière dont elle a évalué l'aptitude de l'étudiant et son intention d'étudier dans son université.

Il est cependant surprenant, au niveau des doutes sur le paiement des droits d'inscription, que l'Office des étrangers, traitant pourtant de nombreuses demandes de visa en vue d'études à l'UCL, n'ait pas connaissance des règles applicables en la matière. Par ailleurs, cette question aurait pu être éclaircie rapidement si l'UCL, qui a spontanément donné cette information dans la presse, avait été préalablement contactée à ce sujet. Cela aurait évité à Junior de passer ses deux premières semaines en Belgique derrière les murs d'un centre fermé.

Junior est aujourd'hui libre mais la saga ne semble cependant pas terminée. A la sortie du centre de détention, il a en effet constaté que son visa long séjour était abrogé et avait été remplacé par un visa d'un mois. Selon l'Office des étrangers, ce visa « *lui donne un délai qui doit lui permettre de se mettre en ordre et apporter toutes les justifications nécessaires* »¹⁵. Contrairement à ce qu'a déclaré le secrétaire d'État en Commission, Junior n'est donc vraisemblablement pas encore définitivement admis à séjourner pour entamer ses études en Belgique et son périple administratif ne semble pas terminé.

Non convaincus par les réponses du secrétaire d'État à leur demande d'éclaircissement, certains députés ont demandé qu'une enquête soit diligentée dans ce dossier, estimant que le respect des voies légales ainsi que les démarches administratives prévues par la loi doivent être privilégiés à ces contrôles contestables aux frontières. Nous les suivons totalement dans cette demande.

Valentin Henkinbrant, juriste ADDE a.s.b.l., valentin.henkinbrant@adde.be

¹⁴ Commission de l'intérieur, compte rendu analytique, 05/10/2021, p.4 et 5 : <https://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/55/ac588.pdf>

¹⁵ Article RTBF, 05/10/2021 : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_junior-l-etudiant-congolais-menace-d-expulsion-finalement-admis-sur-le-territoire-mais-a-titre-provisoire?id=10853966