

# Office des étrangers : traitement des demandes de regroupement familial

En 2018, 13.946 visas ont été délivrés en vue d'un regroupement familial, soit 43 % des visas de longue durée.

Parmi ceux-ci, 311 visas ont été délivrés sans examen de la demande, en raison d'un dépassement de délai.

Au cours de la même année, l'Office des étrangers a reçu 83.932 demandes de séjour (nouvelles demandes ou demandes de prolongation).

Le regroupement familial est une procédure qui permet aux personnes étrangères dont un membre de la famille séjourne en Belgique de venir le rejoindre à certaines conditions. Ce regroupement comporte deux phases. D'une part, la demande de visa permet l'entrée sur le territoire (uniquement dans les cas où un visa est requis) et, d'autre part, la demande de séjour permet d'y demeurer.

L'Office des étrangers est responsable des demandes tant de visa que de séjour. Le visa est accordé en collaboration avec les postes diplomatiques et le séjour avec celle des communes. En général, ces partenaires réceptionnent les demandes et formulent un avis avant de transmettre le dossier pour décision à l'Office des étrangers. Ce dernier transmet ensuite sa décision aux partenaires, chargés de la notifier aux demandeurs. Pour certaines catégories de demandes, les partenaires peuvent prendre eux-mêmes la décision d'octroi.

La Cour des comptes a examiné le cadre normatif, la maîtrise par l'État du processus de regroupement familial et la collaboration entre l'Office des étrangers et ses partenaires.

## Normes applicables

La loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire et au séjour des étrangers organise notamment le regroupement familial. Elle fixe à l'administration des délais de décision de six ou de neuf mois selon le type de demande. Le dépassement de ces délais entraîne généralement une décision d'octroi.

Malgré les fréquentes modifications de la loi du 15 décembre 1980, l'Office des étrangers maîtrise la complexité de la matière et adapte ses procédures au cadre légal et à la jurisprudence.

Bien que les directives européennes aient été transposées au cours des dernières années, deux arrêts récents de la Cour constitutionnelle nécessitent encore d'adapter le dispositif législatif.

Par ailleurs, l'obligation pour les étrangers de signer une déclaration relative aux valeurs et normes fondamentales de la société n'est pas encore mise en œuvre, faute d'accord entre les communautés sur son contenu.

La Cour des comptes recommande d'inciter les communautés à définir les valeurs et les normes fondamentales de la société belge, auxquelles les candidats au regroupement familial devront se conformer.

## Processus de traitement des demandes

Le nombre de visas accordés d'office a augmenté en 2018 (311, contre 72 en 2017). Ces délivrances d'office sont dues au dépassement du délai d'examen par l'Office des étrangers.

En matière de séjour, l'Office des étrangers ne peut pas estimer le nombre de délivrances d'office pour non-examen. La situation pourrait être préoccupante, car l'échantillon examiné par la Cour des comptes indique que ce nombre pourrait être élevé (au moins un séjour accordé d'office dans 12 dossiers sur les 50 examinés).

En outre, ces délivrances d'office déboucheront parfois sur un titre de séjour définitif sans examen ultérieur. En effet, de nombreuses demandes de renouvellement (dont les 7.170 cartes de séjour permanent pour regroupant belge ou européen – F+ – en 2018) ne sont plus examinées, faute de ressources suffisantes. Or, outre la vérification des conditions générales de séjour, cette étape est actuellement le seul stade de la procédure qui prévoit l'examen des conditions d'intégration pour les regroupants belges.

La Cour des comptes a constaté un manque de suivi des dossiers de séjour. En outre, pour les décisions favorables, l'Office laisse systématiquement s'écouler le délai. Il ne communique sa décision aux communes qu'en cas de refus. Cette pratique, contraire aux bonnes pratiques administratives, empêche de comptabiliser les décisions positives et de les distinguer des décisions prises en l'absence d'examen du dossier. Le demandeur est également obligé d'attendre systématiquement la fin du délai.

Depuis 2003, la procédure ADN offre la possibilité pour les demandeurs de visa de regroupement familial de prouver leur lien de parenté avec le regroupant. La Cour n'a pas constaté de dysfonctionnements dans l'exécution de cette procédure. Pour ce qui concerne les prestataires et fournisseurs concernés par la procédure ADN (laboratoire d'analyse et kits de prélèvement), les marchés ont été conclus anciennement. Ils devraient être renouvelés, dans le respect du principe général de concurrence.

La Cour des comptes recommande notamment :

- d'assurer un traitement dans les délais impartis de tous les dossiers de demande de visa et de séjour, afin d'éviter de délivrer des autorisations en raison du dépassement du délai ;
- d'abandonner le système des décisions positives tacites en matière de séjour pour se conformer aux bonnes pratiques administratives ;
- de recourir à une procédure de marché public ou de concession pour les fournitures et prestations de services relatifs à la procédure ADN.

## Collaboration avec les partenaires externes

Les attributions du SPF Affaires étrangères et des administrations communales sont pour l'essentiel définies par la loi. En outre, les compétences déléguées sont concrètement détaillées dans des référentiels spécifiques, régulièrement mis à jour par l'Office des étrangers.

La transmission des informations et des dossiers est efficace et sécurisée entre les postes diplomatiques et l'Office des étrangers. Il n'en va parfois pas de même avec les administrations communales: certains documents et dossiers relatifs aux séjours, transmis par ces administrations, ne parviennent pas à l'Office. La transmission non sécurisée des courriels de l'Office vers les administrations communales expose également à un risque de courriels frauduleux.

Au sein de l'Office des étrangers, le service d'appui aux partenaires externes (APE) s'occupe presque exclusivement du monitoring et du soutien des administrations communales, alors que ses attributions incluaient également les postes diplomatiques.

Le monitoring du service APE sur les 581 administrations communales du pays consiste notamment à vérifier les dossiers de séjour. En cas de manquements importants, l'Office a toutefois peu de moyens de pression pour faire rectifier les pratiques fautives.

Le service APE offre également une assistance pour répondre aux questions techniques des agents des services Étrangers des communes. L'Office des étrangers ne procédant pas au monitoring de ces interactions, il n'est pas possible d'évaluer la charge de travail et la qualité de l'assistance offerte. En outre, l'Office ne sollicite pas un retour d'information généralisé et régulier des administrations communales sur l'assistance offerte par le service APE.

Un service du SPF Affaires étrangères est chargé du monitoring de la délivrance des visas par les postes diplomatiques. Ce service procède notamment à un contrôle de dossiers de visas, choisis dans un poste sélectionné sur la base d'une analyse de risques succincte. La Cour estime que cette analyse de risques devrait être approfondie et, en outre, que le champ de contrôle devrait être mieux couvert. Elle a constaté également que le suivi des contrôles n'était pas encore systématique et que le recours à des contrôles sur place était faible.

Par ailleurs, la Cour a constaté qu'il n'existe pas de système automatisé permettant d'identifier des indices de fraude ou de dépassement de délai dans le système VisaNet. Enfin, il n'y a pas d'indicateurs de performance, ni pour la délivrance des visas par les postes diplomatiques, ni pour le travail du service de monitoring du SPF Affaires étrangères.

La Cour des comptes recommande notamment :

- de mettre en place un mode de transmission fiable, unique et sécurisé, entre l'Office des étrangers et les administrations communales ;
- de suivre systématiquement la mise en œuvre des recommandations formulées après les contrôles de la délivrance des visas.

## Réponse des ministres et des administrations

L'Office des étrangers explique que les manquements constatés doivent être mis en perspective avec les moyens à sa disposition. Il souligne notamment la charge de travail pesant sur les effectifs disponibles dans les services concernés.

La ministre responsable de l'Asile et la Migration a pris connaissance de la réponse de son administration et entend examiner la stratégie et la politique générales à mener par rapport aux problèmes soulevés.

Le ministre des Affaires étrangères confirme les observations du département. Ces dernières relativisent la faiblesse de la couverture du champ de contrôle et insistent sur la nécessité d'améliorer l'analyse de risques en collaboration avec l'Office des étrangers.