



Recommandation 2022/02 au Parlement – Septembre 2022

Une solution urgente pour les étrangers qui attendent le renouvellement de leur titre de séjour

Recommandation visant à rendre plus équitable l'attente du renouvellement des titres de séjour temporaires

1. Introduction

Certains ressortissants étrangers sont autorisés au séjour en Belgique de manière temporaire, généralement pour un an. Avant l'expiration de leur titre de séjour, ces ressortissants étrangers doivent introduire auprès de leur administration communale **une demande de renouvellement de leur titre de séjour** et prouver à cette occasion qu'ils remplissent toujours les conditions pour séjourner en Belgique. Ces conditions dépendent du type de séjour dont ils bénéficient¹.

Dans certaines circonstances², l'administration communale peut renouveler elle-même le titre de séjour mais dans de nombreux cas, elle transmet la demande à l'Office des étrangers. Et celui-ci n'arrive pas toujours à traiter la demande en temps utile.

2. Analyse

Le problème des délais de traitement des demandes de renouvellement n'est pas neuf. Déjà en 2006, le Médiateur fédéral formulait une **recommandation** afin que toutes les mesures nécessaires soient prises pour que l'Office des étrangers traite les demandes de renouvellement d'un titre de séjour avant sa date d'échéance³.

¹ Un étudiant devra prouver qu'il étudie toujours et qu'il a des moyens de subsistance suffisants ; une personne régularisée pour raison humanitaire doit généralement prouver qu'elle travaille ; une personne régularisée pour raison médicale doit prouver qu'elle est toujours malade et ne peut pas être soignée dans son pays d'origine ; la personne qui a obtenu le regroupement familial doit prouver qu'elle continue à en remplir les conditions.

² Ainsi, l'administration communale peut renouveler elle-même le titre des séjours des étudiants, à condition que leur demande soit introduite à temps, que l'étudiant remplisse toutes les conditions du renouvellement de son titre de séjour et qu'il ne prolonge pas ses études de manière excessive. Dans tous les autres cas, l'administration communale doit transmettre la demande à l'Office des étrangers.

³ Recommandation RO 06/05, [Rapport annuel 2006](#), pp. 56, 153 et 173.

Par la suite, la réglementation⁴ a été modifiée à plusieurs reprises, d'abord pour veiller à ce que le ressortissant étranger introduise sa demande en temps utile et ensuite, pour prévoir la délivrance d'un document qui couvre provisoirement le séjour⁵ lorsque le ressortissant étranger a introduit sa demande dans le délai prévu par la réglementation et qu'il n'a pas obtenu de réponse à l'expiration de son titre de séjour. Ce document, appelé « annexe 15 », est valable 45 jours et peut être renouvelé deux fois. En outre, en octobre 2021, la réglementation a fixé à 90 jours maximum le délai de traitement des demandes de renouvellement des titres de séjour des étudiants⁶.

De nombreuses personnes dans l'attente d'une décision

Cependant, toutes ces modifications n'ont pas permis d'éviter que certaines catégories d'étrangers soient contraintes d'attendre une décision sur leur demande de renouvellement longtemps après l'expiration de leur titre de séjour.

Le Médiateur fédéral a réceptionné de nombreuses réclamations à ce sujet, dans un premier temps émanant essentiellement d'étudiants. Ils se plaignaient de demeurer pendant de nombreuses semaines, voire de nombreux mois, sans titre de séjour en attendant que l'Office des étrangers statue sur leur demande de renouvellement.

Il faut relever que les titres de séjour des étudiants expirent tous en même temps, le 31 octobre de chaque année, et que les étudiants doivent introduire leur demande de renouvellement au plus tard le 15 octobre. **Lorsque l'administration communale transmet la demande à l'Office des étrangers, il est peu probable que l'étudiant reçoive une décision avant que son titre de séjour n'expire.** En effet, il doit produire toute une série de documents⁷ qu'il peut difficilement se procurer avant le mois d'octobre. Il lui est donc généralement impossible d'introduire sa demande trois mois avant l'expiration de son titre de séjour. Or la loi prévoit que l'Office des étrangers dispose précisément de 90 jours pour traiter la demande. Dès lors, l'étudiant n'étant pas en mesure d'introduire sa demande fin juillet⁸, l'Office des étrangers prendra donc généralement une décision après l'expiration de son titre de séjour.

De plus, **l'Office des étrangers dépasse souvent le délai de traitement légal de 90 jours.** En juillet 2022, un certain nombre d'étudiants, dont le séjour avait expiré le 31 octobre 2021 (!), n'avaient pas encore été informés de la décision de renouveler ou non leur titre de séjour !

Par ailleurs, depuis quelques mois, les plaintes auprès du Médiateur fédéral ne se limitent plus aux étudiants : **des personnes régularisées pour raison humanitaire** saisissent également le Médiateur fédéral du délai de traitement déraisonnablement long de leurs demandes de renouvellement de séjour.

L'Office des étrangers accuse en effet actuellement un retard conséquent dans le traitement des demandes de renouvellement de séjour des personnes régularisées **pour raison humanitaire.** En août 2022, l'Office des étrangers a ainsi indiqué traiter les demandes réceptionnées en février-mars 2022. Par contre, l'arriéré dans le traitement des demandes **des étudiants** était quant à lui pratiquement résorbé à la fin de l'été 2022.

⁴ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (article 61/1/2, alinéa 1^{er}) et arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (article 103, § 5, alinéa 2 et 3).

⁵ Un spécimen du document est consultable ici : <https://dofi.ibz.be/sites/default/files/2022-02/Annexe%2019.pdf>

⁶ Il s'agit d'un délai d'ordre découlant de la Directive 2016/801.

⁷ Les résultats académiques, la preuve de l'inscription à l'année scolaire suivante, etc.

⁸ 90 jours avant l'expiration de son titre de séjour.

L'annexe 15 : une solution inadéquate

Le Médiateur fédéral a examiné de nombreuses plaintes et en a conclu que **l'annexe 15 délivrée en cas de décision tardive est loin d'offrir une solution satisfaisante** car ce document :

- ne permet pas de voyager ;
- constitue un obstacle sur le marché de l'emploi, les employeurs rechignant à engager une personne sous annexe 15, même si c'est légalement autorisé ;
- pose problème pour la perception de certaines allocations sociales ou l'ouverture d'un/ l'accès à compte bancaire ;
- ne permet aucune opération nécessitant une identification en ligne (car il s'agit d'un document papier) ;
- ne peut être prolongée que deux fois (pour un total de 3 x 45 jours), or le Médiateur fédéral constate régulièrement des délais de traitement qui excèdent ce délai maximum de validité.

De plus, si la demande de renouvellement est jugée tardive, la réglementation prévoit **qu'aucune annexe 15 ne sera délivrée** et ce, quelle que soit la raison pour laquelle le ressortissant étranger n'a pas pu s'adresser à temps à son administration communale. Dans le cas des étudiants, l'administration communale peut même déclarer la demande irrecevable si elle est introduite au-delà du délai prévu par la réglementation.

Ces sanctions posent problème. En effet, dans certains cas, le ressortissant étranger n'est pas responsable de l'introduction tardive de sa demande : il n'était peut-être pas possible pour l'administration communale de fixer un rendez-vous plus tôt⁹, ou, pour une ambassade, de légaliser un document ou de prolonger un passeport, etc. Par ailleurs, même si le ressortissant étranger introduit sa demande avec quelques jours de retard sans justification valable, il est **disproportionné de le laisser ensuite pendant des mois sans aucun document couvrant son séjour** dans l'attente d'une décision sur sa demande.

En fin de compte, avec ou sans annexe 15, les personnes concernées sont placées dans une **situation d'insécurité à laquelle s'ajoutent de nombreux problèmes administratifs**, dont certains seront irrémédiables. Certaines personnes perdront leur travail, ne pourront plus payer leur loyer, seront empêchées d'assister aux obsèques d'un être cher au pays d'origine ou auront de grandes difficultés à percevoir les allocations sociales auxquelles elles peuvent prétendre.

Aucune solution individuelle et immédiate en vue

Depuis fin 2021, le Médiateur fédéral a reçu plus de 150 plaintes de ressortissants étrangers éprouvant des difficultés en raison de la durée de traitement de leur demande de renouvellement de séjour. Dès lors que le retard était généralisé, il n'était pas envisageable de demander à l'Office des étrangers dans chacun de ces dossiers individuels de traiter par priorité toutes ces demandes. De telles interventions auraient créé une inégalité de traitement entre étudiants car ceux qui se seraient adressés au Médiateur fédéral auraient reçu une décision plus rapidement.

Le Médiateur fédéral a rencontré l'Office des étrangers ainsi que le cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration pour tenter de trouver une solution structurelle aux problèmes constatés. L'un et l'autre ont reconnu le problème mais l'ont attribué à une augmentation constante des demandes et à un manque d'effectifs.

⁹ Depuis la crise sanitaire, de nombreuses administrations communales ne reçoivent les citoyens que sur rendez-vous.

Aucune solution concrète et immédiate n'a donc pu être dégagée pour limiter les conséquences pour les ressortissants étrangers dont le titre de séjour a expiré et dont la demande de renouvellement n'avait pas encore pu être traitée. Une modification de la réglementation pourrait toutefois contribuer à atténuer ces conséquences.

3. Recommandation

Le Médiateur fédéral comprend les difficultés auxquelles l'Office des étrangers fait face en raison de sa charge de travail. Aucune administration n'est à l'abri de retards de traitement. Mais les conséquences pour la personne qui demeure pendant des mois dans l'attente d'une décision sur sa demande de renouvellement de séjour (impossibilités de se déplacer à l'étranger, de subvenir à ses besoins ou d'effectuer des démarches administratives, etc.) sont disproportionnées et méritent qu'on y apporte une solution durable. Le Médiateur fédéral estime que la réglementation devrait prévoir des garanties procédurales afin que le citoyen ne doive pas subir les effets de retards de traitement dont il n'est pas responsable.

Par ailleurs, s'il est légitime d'imposer un délai d'introduction pour une demande de renouvellement et de requérir que le ressortissant étranger dépose un dossier complet, la sanction en cas d'introduction tardive doit rester proportionnée car personne n'est à l'abri d'une erreur ou d'un oubli. Si l'objectif est d'inciter le ressortissant étranger à introduire sa demande en temps utile, le priver d'un document de séjour provisoire ne nous semble pas la meilleure manière d'atteindre le but poursuivi¹⁰. Dans une situation où l'Office des étrangers met par ailleurs des mois à traiter les demandes de renouvellement, cette sanction semble particulièrement peu équitable.

Pour finir, si le ressortissant étranger n'est pas responsable de l'introduction tardive de sa demande de renouvellement, il ne devrait pas être sanctionné du tout : la réglementation devrait donc lui permettre d'établir que l'introduction tardive découle de circonstances indépendantes de sa volonté¹¹.

Dès lors, le Médiateur fédéral recommande que le Législateur :

- **insère dans la loi des garanties procédurales afin qu'un ressortissant étranger qui a demandé le renouvellement de son titre de séjour et n'a pas reçu de décision à l'échéance du document, soit mis en possession d'un titre de séjour électronique qui lui permette de se déplacer librement et d'exercer pleinement ses droits ;**
- **revoie la sanction appliquée en cas d'introduction tardive d'une demande de renouvellement afin qu'elle soit proportionnée au regard du but poursuivi, lequel est d'inciter le demandeur à introduire sa demande à temps ;**
- **prévoit la possibilité pour le ressortissant étranger d'établir que l'introduction tardive de la demande ne lui est pas imputable, auquel cas l'éventuelle sanction ne lui sera pas applicable.**

¹⁰ La France, par exemple, aborde différemment la question d'une éventuelle sanction : l'introduction tardive de la demande de renouvellement de séjour est sanctionnée par une amende administrative.

¹¹ En France, le ressortissant étranger conserve la possibilité d'établir que le retard dans l'introduction de sa demande n'est pas de son fait.

4. Dispositions légales

- Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, articles 13 et 61/1/2.
- Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, articles 32, 33 et 103.
- Directive 2016/801 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair, article 34.

5. Destinataires

- La Présidente de la Chambre des représentants
- La Présidente de la commission des Pétitions
- Le Président de la commission de l'Intérieur

En copie :

- La Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration
- Les Présidents de la commission Code de la migration
- L'Office des étrangers

6. Personnes de contact

- Jérôme Aass, médiateur fédéral, mediateur@mediateurfederal.be
Tel. 02 289 27 07
- David Baele, médiateur fédéral, ombudsman@federaalombudsman.be
Tel. 02 289 27 23