



Cour des comptes



Office des étrangers

Traitement des demandes de regroupement familial :
suivis 2021 et 2023 des recommandations



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, octobre 2023



Cour des comptes

Office des étrangers

Traitement des demandes de regroupement familial :
suivis 2021 et 2023 des recommandations



Rapport adopté le 11 octobre 2023 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Contexte | 4 |
| 2 | Audit initial de 2020 | 5 |
| 3 | Méthode de suivi | 6 |
| 4 | Recommandations mises en œuvre | 7 |
| 4.1 | Normes et maîtrise du processus de traitement des demandes | 7 |
| 4.2 | Collaboration entre l'Office des étrangers et ses partenaires externes | 13 |
| 5 | Conclusions | 18 |

Office des étrangers – traitement des demandes de regroupement familial : suivis 2021 et 2023 des recommandations

En janvier 2020, la Cour des comptes examinait la maîtrise du processus de traitement des demandes de regroupement familial à l'Office des étrangers. Elle examine à présent la mise en œuvre de ses recommandations de 2020 dans deux suivis, au 15 août 2021 et au 30 avril 2023.

Trois ans après l'audit initial, la Cour des comptes estime que, sur ses 26 recommandations de 2020, 6 ont été rencontrées, 15 sont en cours de mise en œuvre et 5 n'ont pas été suivies.

L'Office des étrangers maîtrise mieux les délais de traitement des demandes de visa et sa collaboration avec ses partenaires. Le SPF Affaires étrangères a, quant à lui, amélioré le monitoring des postes diplomatiques, grâce à un outil global d'évaluation de leurs performances et de leur charge de travail.

En 2020, la Cour des comptes recommandait de compléter le dispositif juridique encadrant le regroupement familial. Malgré des avancées dans la codification de la loi et de la réglementation relatives à la migration, ce travail n'est pas finalisé. La Cour recommandait également à l'Office des étrangers de mieux maîtriser la délivrance des permis de séjour aux personnes ayant bénéficié du regroupement familial sur le territoire belge. Elle observait notamment que la délivrance automatique de permis de séjour sans examen de la demande ne pouvait pas être quantifiée. Désormais, la délivrance automatique a été abandonnée, mais l'Office n'est toujours pas en mesure de suivre le délai moyen de traitement des demandes. La Cour réitère dès lors ses recommandations, insuffisamment mises en œuvre à ce jour.

1 Contexte

Le regroupement familial est une procédure d'accueil et de séjour qui permet aux personnes étrangères dont un membre de la famille séjourne en Belgique de le rejoindre à certaines conditions. L'étranger qui souhaite accéder au territoire belge doit avoir un passeport et un visa, sauf s'il est dispensé de l'un ou de l'autre en vertu d'accords internationaux. Pour les ressortissants de l'Union européenne, la carte d'identité suffit.

La première phase du regroupement familial (accès au territoire belge) se passe dans le pays d'origine du candidat au regroupement familial. Elle se déroule auprès du poste diplomatique belge du pays d'origine, avant l'arrivée en Belgique, et porte sur la demande de visa. Cette phase n'a lieu que si un visa est requis.

La deuxième phase du regroupement familial (séjour) se déroule en Belgique, après l'entrée sur le territoire, auprès de l'administration communale. À son arrivée, l'étranger doit en effet s'enregistrer auprès de sa commune de résidence. L'autorisation de séjour se concrétise par la délivrance d'un titre de séjour par l'Office des étrangers.

Les demandes de regroupement familial sont examinées par le service Regroupement familial de la direction Accès et Séjour de l'Office des étrangers, qui est une direction générale du SPF Intérieur. La Direction générale des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères intervient pour l'octroi du visa dans la première phase du regroupement familial.

2 Audit initial de 2020

Dans son rapport d'audit initial du 8 janvier 2020 au Parlement fédéral, la Cour des comptes examinait le cadre normatif, la maîtrise par l'État du processus de regroupement familial et la collaboration entre l'Office des étrangers et ses partenaires, en particulier le SPF Affaires étrangères.

La Cour des comptes constatait que le dispositif juridique (loi et arrêtés) devait être complété, notamment en réalisant la codification de la loi et de la réglementation relatives à la migration, annoncée en 2014, et en adoptant la déclaration, prévue par la loi du 18 décembre 2016, par laquelle les étrangers indiquent qu'ils comprennent les valeurs et les normes fondamentales de la société et qu'ils s'y conforment. L'absence d'accord entre les communautés sur le contenu de cette déclaration faisait obstacle à sa mise en œuvre.

Malgré l'allongement, en 2016, de certains délais légaux pour le traitement des dossiers, le nombre de visas accordés d'office avait augmenté en 2018 (311, contre 72 en 2017). Ces octrois d'office étaient dus au dépassement du délai d'examen par l'Office des étrangers.

En matière de séjour, l'Office des étrangers n'était pas en mesure de chiffrer le nombre de délivrances d'office pour non-examen. Dans un échantillon réduit d'une cinquantaine de dossiers, la Cour des comptes constatait qu'au moins un séjour avait été accordé d'office dans douze dossiers, soit dans près d'un dossier sur quatre. Or, ces délivrances d'office peuvent déboucher sur un titre de séjour définitif sans examen ultérieur. En effet, les demandes de renouvellement (7.170 cartes de séjour permanent pour regroupant belge ou européen en 2018) n'étaient plus examinées, faute de ressources humaines suffisantes.

Toujours en matière de séjour, la Cour des comptes constatait un manque de suivi des dossiers. En outre, pour les décisions d'octroi de séjour, l'Office des étrangers laissait systématiquement s'écouler le délai de traitement fixé par la loi. Il ne communiquait sa décision aux communes qu'en cas de refus d'octroyer le séjour. Contraire aux bonnes pratiques administratives, cette manière de procéder empêchait de comptabiliser les décisions positives, d'octroi du séjour, et de les distinguer de celles prises d'office, sans examiner le dossier.

La procédure ADN permet aux demandeurs de visa de regroupement familial de prouver leur lien de parenté avec le regroupant par un test ADN. Pour la Cour des comptes, les marchés publics des prestataires et fournisseurs concernés devaient être renouvelés dans le respect du principe général de concurrence.

Les évaluations globales du travail des administrations communales en matière de séjour par l'Office des étrangers étaient bonnes en général, même si elles révélaient des problèmes récurrents. L'Office n'avait, en effet, que peu de moyens de pression pour faire rectifier les pratiques fautives dans le traitement des dossiers de séjour.

La Cour des comptes estimait, enfin, que le monitoring des postes diplomatiques par le SPF Affaires étrangères devait s'appuyer sur une analyse de risques plus approfondie. Il devait aussi garantir une meilleure couverture du champ de contrôle (ensemble des postes diplomatiques). Le SPF devait assurer un suivi effectif des postes diplomatiques après leur contrôle, et élaborer des indicateurs de performance.

3 Méthode de suivi

La Cour des comptes a réalisé un premier suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans son audit initial de 2020 au 15 août 2021. Elle a ensuite dressé un deuxième état des lieux de leur mise en œuvre au 30 avril 2023.




La Cour des comptes a contacté l'Office des étrangers (SPF Intérieur) et le SPF Affaires étrangères par courriel le 5 avril 2023 pour dresser un état des lieux documenté de la mise en œuvre de ses recommandations. Elle a demandé des informations complémentaires les 9 et 14 juin ainsi que le 4 juillet 2023. Elle a reçu l'ensemble des réponses et informations complémentaires demandées les 12 et 22 juin et le 5 juillet 2023.

Une première version de ce rapport de suivi a été adressée le 17 juillet 2023 aux institutions auditées et aux cellules stratégiques des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères en vue du débat contradictoire. Leurs commentaires éventuels étaient attendus pour le 18 août 2023. L'Office des étrangers et la cellule stratégique de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration ont répondu les 10 et 11 août. Le 22 août, le SPF Affaires étrangères et le chef de cabinet de la ministre des Affaires étrangères ont signalé qu'ils n'avaient pas de remarques à formuler sur le projet de rapport. Des informations complémentaires ont encore été demandées à l'Office des étrangers le 29 août et le 13 septembre, qui a répondu respectivement les 11 et 14 septembre.

La Cour des comptes a analysé les réponses, dont elle a tenu compte pour rédiger ce rapport.

Ce rapport est basé sur un suivi simplifié, qui s'appuie sur les déclarations de l'administration et sur les documents transmis pour les étayer. La Cour des comptes n'a pas mené de travaux d'audit (tels que entretiens, tests et analyse approfondie des documents) pour apprécier la qualité des documents reçus et les actions mises en place.

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre de chaque recommandation de son audit initial de 2020. Elle leur a attribué un code couleur en fonction de l'avancement de la mise en œuvre :

| | |
|---|--------------------------|
|  | Mise en œuvre complète |
|  | Mise en œuvre en cours |
|  | Absence de mise en œuvre |

Le destinataire est précisé à côté de chaque recommandation.

4 Recommandations mises en œuvre

Lors de son premier suivi au 15 août 2021, la Cour des comptes a observé que, sur les 26 recommandations de son rapport d’audit initial de 2020, 5 avaient été totalement appliquées (recommandations 6, 12, 18, 22, 23) et 14 l’avaient été en partie ou étaient en cours de suivi (recommandations 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 20, 26). Enfin, 7 recommandations n’avaient encore fait l’objet d’aucune mesure (recommandations 1, 8, 16, 19, 21, 24, 25).

Lors de son deuxième état des lieux au 30 avril 2023, la Cour des comptes a réexaminé les 26 recommandations de son rapport initial.

La Cour des comptes articule son examen ci-après en deux sous-points : les normes et la maîtrise du processus de traitement des demandes de regroupement familial (point 4.1) ainsi que la collaboration entre l’Office des étrangers et ses partenaires externes (point 4.2).

4.1 Normes et maîtrise du processus de traitement des demandes

Recommandation 1

Inciter les communautés à définir les valeurs et les normes fondamentales de la société belge, auxquelles les candidats au regroupement familial devront se conformer pour que le contrôle de leur intégration dans la société belge puisse être mis en application

Office des
étrangers



L’Office des étrangers considère que la négociation d’un accord de coopération entre les communautés ne relève pas directement de sa compétence. La Cour des comptes estime cependant qu’il appartient à l’Office d’attirer l’attention des communautés sur l’importance de définir les valeurs et normes fondamentales de la société belge au regard desquelles l’intégration des étrangers pourra être évaluée.

La secrétaire d’État confirme que l’obligation, introduite au niveau fédéral en 2016, de signer la « déclaration de primo-arrivant » peut uniquement être mise en œuvre si les communautés définissent le contenu de cette déclaration dans un accord de coopération. Or, les communautés ne sont pas encore parvenues à se mettre d’accord sur ce contenu. La secrétaire d’État l’a déjà signalé en réponse à des questions parlementaires. Puisque la question est connue des communautés et qu’il s’agit d’un accord de coopération entre elles, l’autorité du secrétaire d’État à cet égard est toutefois très limitée.

Recommandation 2

Réaliser la codification annoncée par le secrétaire d’État à l’Asile et à la Migration dans sa note de politique générale du 28 novembre 2014, pour améliorer la qualité du texte légal

Office des
étrangers



Une commission indépendante d’experts travaille sur cette codification de la législation et de la réglementation en matière de migration depuis le 5 mars 2021. Elle est assistée d’un groupe de travail dont les membres sont issus des quatre instances compétentes en matière de migration et d’asile (Office des étrangers, Commissariat général aux réfugiés et apatrides, Fedasil et Conseil du contentieux des étrangers). L’avis des partenaires externes de l’Office a également été sollicité.

Cette commission pour le code de la migration a rédigé des lignes directrices, qui ont été approuvées en conseil des ministres du 4 février 2022¹. Le travail rédactionnel est en cours.

Dans sa réponse, la secrétaire d'État précise que la commission d'experts a également organisé une vaste enquête auprès d'une centaine d'acteurs de la société civile et d'autres organismes. Certaines parties du code de la migration ont déjà été discutées en groupe de travail intercabine et seront soumises au conseil des ministres dans un avenir proche.

Recommandation 3

Ramener le délai légal de traitement des demandes de séjour pour regroupement familial vers des regroupants étrangers à 6 mois, comme recommandé par la Commission européenne

Office des
étrangers



L'Office des étrangers souligne qu'une modification du délai dans lequel les décisions relatives aux demandes de séjour pour regroupement familial sont prises est une décision politique, qui implique de modifier la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'Office estime que cette recommandation sera probablement évaluée dans le cadre des travaux de la commission pour le code de la migration.

Dans sa réponse, la secrétaire d'État souligne que les délais légaux de traitement actuels sont conformes au cadre juridique européen. Il s'agit de périodes maximales : l'Office des étrangers vise donc, dans tous les cas, à traiter un dossier dans un délai aussi court que possible. Toutefois, vu le grand nombre de demandes de regroupement familial, la secrétaire d'État estime qu'il n'est pas possible pour l'instant d'introduire un délai de traitement maximum légal plus court. En outre, un délai plus court que ce que le droit européen exige réduirait la flexibilité lors des pics de demandes de regroupement familial.

Bien que le délai de 9 mois soit conforme au cadre juridique européen, la Cour des comptes rappelle que la Commission européenne a estimé qu'il se justifiait uniquement si la charge de travail dépasse exceptionnellement les capacités administratives ou si la demande exige un examen approfondi. La Cour estime qu'il appartient à l'autorité publique d'adapter ses capacités afin que chaque demande soit traitée « *rapidement et sans retard inutile* »².

Recommandation 4

Assurer un traitement dans les délais impartis de tous les dossiers de demande de visa soumis par les postes diplomatiques

Office des
étrangers



L'Office des étrangers souligne que, pour assurer un traitement dans les délais, son service Regroupement familial reste tributaire de la date d'envoi des demandes de visa par les postes diplomatiques et consulaires. Il estime néanmoins que le nombre de visas accordés en raison du dépassement du délai est désormais maîtrisé. Les chiffres des dernières années le montrent.

¹ SPF Chancellerie, Conseil des ministres, 4 février 2022, *Note conceptuelle pour le code de la migration*, <https://news.belgium.be>.

² Voir Commission européenne, *Communication au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial*, 3 avril 2014, p. 10, point 3.3, www.europarl.europa.eu.

Demandes de visa et décisions définitives (y compris les octrois d'office de visas en raison du dépassement du délai)

| Année | Demandes de visa à traiter | Décisions définitives | | | | | |
|-------|----------------------------|-----------------------|----------------|---------|-------|---|--|
| | | Total (a) | Visas accordés | | | Visas octroyés d'office (délai dépassé) (c) | |
| | | | Total (b) | % (b/a) | Total | % (c/b) | |
| 2019 | 17.133 | 15.700 | 10.043 | 64,0 % | 301 | 3,0 % | |
| 2020 | 11.439 | 12.848 | 8.170 | 63,6 % | 339 | 4,4 % | |
| 2021 | 16.143 | 17.743 | 12.228 | 68,9 % | 53 | 0,4 % | |
| 2022 | 20.470 | 17.363 | 11.079 | 63,8 % | 68 | 0,6 % | |

Source : Cour des comptes à partir des données de l'Office des étrangers

La Cour des comptes constate une diminution importante des visas accordés d'office. Cependant, l'effort de maîtrise doit se poursuivre afin de traiter tous les dossiers dans les délais. Par ailleurs, les délais de traitement tendent à s'allonger et le rattrapage qu'a permis la pandémie en raison du confinement et du renfort d'autres services, dont les tâches étaient allégées vu la situation, sera bientôt effacé. Ainsi, les délais étaient de 2 mois et 1,75 mois³ en septembre 2020 (délais les plus courts d'août 2020 à mars 2023). Ils ont été de 6 et 5 mois en mars 2023 (les plus élevés sur la même période).

Recommandation 5

Intensifier l'examen des demandes de séjour et de renouvellement des titres de séjour, dans les délais impartis

Office des
étrangers



L'Office des étrangers signale que la levée des mesures sanitaires a peu à peu normalisé la procédure et largement augmenté l'arriéré des demandes de séjour et de renouvellement à traiter. Deux facteurs se conjuguent pour l'expliquer : l'augmentation du nombre d'envois de demandes venant des administrations communales et la perte progressive de l'aide apportée durant la crise sanitaire par des agents d'autres services. L'Office des étrangers souligne qu'il reste également tributaire de la date d'envoi des demandes de séjour par les administrations communales.

La Cour des comptes observe que l'Office des étrangers n'est toujours pas en mesure de préciser le délai de traitement moyen des demandes de séjour par son service Regroupement familial. Elle constate en outre que l'arriéré, composé de demandes de séjour et de pièces à classer ou traiter, augmente : de 11.197 fin 2020, il est passé à 17.028 fin 2021 (+52,1 %) et à 23.879 fin 2022 (+40,2 %). Dans sa réponse, l'Office des étrangers souligne que la situation s'est cependant améliorée dans les derniers mois et que l'arriéré a été ramené à 22.149 pièces fin juillet 2023.

3 Respectivement pour les dossiers de regroupement familial avec un citoyen non européen (article 10 de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire et au séjour des étrangers) et pour les dossiers de regroupement familial avec un citoyen belge ou européen (article 40^{ter} de la même loi).

Dans sa réponse, l'Office des étrangers souligne également avoir progressé dans le traitement des demandes de séjour, contribuant ainsi à une meilleure gestion migratoire dans le respect de la jurisprudence européenne et nationale. En juin 2023, il a ainsi été convenu que l'Office traiterait toutes les demandes de séjour introduites par des membres de familles non UE, mettant fin à la procédure d'accord tacite appliquée lorsque les administrations communales ne reçoivent pas d'instructions de l'Office des étrangers dans les 6 mois de la demande. Suite aux nouvelles instructions aux administrations communales, celles-ci délivrent une carte valable 1 mois et contactent l'Office des étrangers si elles n'ont reçu aucune décision au terme du délai légal. Le service Séjour crée aussitôt une sous-tâche dans l'application de traitement des dossiers et lui réserve un traitement prioritaire : chaque demande est alors traitée dans les jours suivants. Des décisions positives ou négatives sont chaque fois prises, même si le délai est dépassé. Pour fonder l'abandon des accords tacites, l'Office des étrangers invoque la jurisprudence, qui a remis en question leur fondement légal⁴. Pour juillet 2023, il ressort ainsi d'un tableau statistique nouvellement élaboré par l'Office des étrangers que 88 décisions ont été prises après le délai légal de 6 mois (49 décisions positives et 39 décisions négatives). Parmi elles, 87 se rapportaient à des demandes non réceptionnées par l'Office qui juge que leur non-traitement dans le délai légal ne lui était dès lors pas imputable.

L'Office des étrangers précise, enfin, que les demandes de prolongation de titres de séjour sont à présent traitées dans les 2 mois.

La Cour des comptes constate qu'une procédure adaptée a été mise en place pour mettre fin aux accords tacites. Toutes les décisions ne sont néanmoins pas encore prises dans les délais réglementaires : ainsi, en août 2023, le nombre de décisions prises après le délai a augmenté par rapport au mois précédent (soit 145 décisions, dont 89 positives et 56 négatives).

Dans sa réponse, la secrétaire d'État souligne que le monitoring récemment mis en place montre que les décisions prises après le délai légal de traitement à imputer à l'Office des étrangers sont exceptionnelles par rapport au total de dossiers traités. En outre, l'Office reste déterminé à sensibiliser et à améliorer la coopération avec les administrations communales pour que les dossiers soient transmis à temps et les délais de traitement respectés.

La Cour des comptes prend acte des efforts réalisés par l'Office des étrangers pour améliorer la procédure d'examen des demandes de séjour. Comme le souligne la secrétaire d'État, la Cour estime prioritaire de favoriser une transmission rapide des dossiers par les administrations communales, afin que l'Office puisse effectuer son contrôle dans les délais fixés.

Recommandation 6

Mettre en place des indicateurs pour prévenir les dépassements de délai dans l'examen des demandes de séjour

Office des
étrangers



Comme précisé plus haut, les agents de l'Office des étrangers travaillent à présent à partir de sous-tâches créées dans le système informatique de gestion des processus. Ils peuvent ainsi trier et traiter les demandes de séjour dans un ordre chronologique, sous réserve des priorités éventuellement fixées par la hiérarchie. L'Office des étrangers précise qu'il traite toutes les demandes de séjour

⁴ Article 52 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; Cour de justice de l'Union européenne, arrêt C-246/17 du 27 juin 2018 dans l'affaire Ibrahim Diallo contre État belge, <https://curia.europa.eu> ; Conseil d'État, arrêt n° 255.275 du 15 décembre 2022, www.raadvst-consetat.be.

des membres de la famille d'un ressortissant d'un pays hors Union européenne qu'il a reçues. Concernant les demandes de séjour de membres de la famille d'un citoyen de l'Union, les administrations communales sont autorisées à traiter les demandes des conjoints et des enfants mineurs (soit la majorité des demandes), l'Office des étrangers traitant la majorité des autres demandes. L'Office n'était cependant pas en mesure de chiffrer le nombre précis de demandes non traitées dans les délais.

Dans sa réponse, l'Office des étrangers a indiqué qu'il produit depuis juillet 2023 des statistiques sur le nombre de dépassements de délais concernant les décisions relatives à des regroupés non européens. La Cour des comptes considère que ces nouvelles statistiques sont une avancée, mais que des statistiques plus précises sur les délais de traitement de toutes les demandes devraient être disponibles pour en suivre l'évolution et réduire progressivement les délais de traitement.

Recommandation 7

Abandonner le système des décisions positives tacites en matière de séjour pour répondre aux bonnes pratiques administratives et exercer le contrôle des conditions liées à ce séjour

Office des
étrangers



L'Office des étrangers souligne que modifier les conséquences d'une absence de décision dans le délai légal est une décision politique. L'Office estime que cette recommandation, comme la [recommandation 3](#), sera probablement évaluée dans le cadre des travaux de la commission pour le code de la migration précitée (voir commentaire de la [recommandation 2](#)).

Comme évoqué, l'Office des étrangers précise dans sa réponse avoir décidé, en juin 2023, de toujours envoyer une décision (positive ou négative), même si le délai n'est pas respecté. Il suit ainsi une jurisprudence récente⁵ selon laquelle la procédure de décisions positives tacites ne peut pas être fixée par arrêté royal sur la base de l'article 42 de la loi du 15 décembre 1980. La Cour des comptes constate toutefois que l'Office des étrangers a instauré cette nouvelle pratique sans que la loi précitée ni l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en particulier son article 52, aient été amendés.

Recommandation 8

Prévoir l'analyse périodique d'un échantillon de dossiers et suivre l'évolution de la qualité de leur traitement au moyen d'indicateurs

Office des
étrangers



L'Office des étrangers affirme ne pas avoir les moyens de mettre en place une analyse périodique structurelle d'un échantillon de dossiers, mis à part dans un des deux services s'occupant des permis de séjour, qui contrôle régulièrement des échantillons. Par contre, selon l'Office, le travail de son service Regroupement familial fait l'objet de nombreux contrôles quotidiens, via l'analyse des réclamations qui lui sont adressées directement, à l'infodesk, à la hiérarchie ou au secrétaire d'État. Des feedbacks et instructions internes sont ensuite donnés régulièrement.

Dans sa réponse, l'Office des étrangers précise encore que, même s'il n'effectue pas de contrôle sur échantillon, il traite entre 100 et 200 demandes par mois (demandes d'information sur les procédures et délais de traitement, d'explication des décisions, demandes de révision officieuses). Leur suivi permet de contrôler les délais et, surtout, la qualité du traitement (respect des dispositions légales et qualité des motivations). Tous les manquements, erreurs, mauvaises interprétations

5 Cour de justice de l'Union européenne, arrêt [Diallo](#), op. cit. ; Conseil d'État, arrêt n° 255.275, op. cit.

des dispositions légales font l'objet d'un feedback individuel à l'agent traitant ou d'une note plus générale à tout le service. Le but est d'attirer l'attention des agents voire d'adapter les pratiques administratives.

Recommandation 9

Harmoniser le processus de révision des décisions dans les différents services et le documenter pour améliorer la maîtrise du processus

Office des
étrangers



L'intranet du service Regroupement familial est régulièrement mis à jour : les agents ont ainsi un accès permanent à des informations actualisées sur les consignes de travail et la jurisprudence. Le service a également prévu, depuis 2021 déjà, de créer une cellule bilingue Quality Control, qui viendra en aide aux agents pour toutes les questions de jurisprudence et d'application du code de droit international privé. Elle garantira ainsi l'harmonisation des processus et des décisions. Dans l'attente d'un renfort en personnel suffisant pour réaliser ce projet, des agents examinent déjà des arrêts du Conseil du contentieux des étrangers afin d'améliorer et d'harmoniser la qualité des décisions prises par le service.

La Cour des comptes constate l'avancée en matière d'harmonisation des processus et de documentation. Celle-ci pourrait être significativement renforcée par la mise en place d'une cellule Quality Control aux missions élargies à tous les services liés au regroupement familial.

Dans sa réponse, l'Office des étrangers signale que, plutôt que de créer une cellule unique de contrôle de la qualité, il recourt à l'expertise pratique des agents, dont certains sont spécialement désignés par bureau (séjour FR, séjour NL et visa) pour analyser certains arrêts du Conseil du contentieux des étrangers afin d'harmoniser la jurisprudence, d'aider à motiver les refus/retraits et de donner des retours d'information réguliers et nécessaires aux autres agents du service. Des informations pertinentes sont donc régulièrement échangées entre les deux bureaux de séjour et le bureau de visa.

Recommandation 10

Mettre immédiatement en place un système d'échéancier pour le suivi des dossiers, qui fixe leur statut et les échéances, et prévoir l'intégration ultérieure d'un tel système dans l'application Evibel

Office des
étrangers



Plus de 3 ans après la publication du rapport de la Cour des comptes en 2020, il n'existe toujours pas d'échéancier automatique pour suivre les dossiers. L'Office des étrangers précise cependant que des cellules ont été créées au service Regroupement familial en vue d'assurer un suivi plus attentif de matières spécifiques (cellule Retrait de séjour, cellule Ordre public/Violences familiales, cellule Suivi des motivations/de la jurisprudence). Ces cellules sont chargées d'examiner et de suivre les dossiers concernés.

Dans sa réponse, la secrétaire d'État fait savoir que le signalement automatique des dossiers dont le délai de traitement va bientôt expirer fait partie du projet global de digitalisation e-migration en cours, qui s'est concrétisé pendant cette législature. La livraison des premiers modules n'est cependant attendue que début 2024.

Recommandation 11

Procéder à l'examen systématique des demandes F+ (ou en déléguer le traitement aux communes en cas d'avis favorable de leur part sur la demande) et prévoir à cette occasion la vérification des conditions d'intégration lorsque les regroupants sont belges afin d'utiliser la possibilité de contrôle qu'offre cette étape de la procédure

Office des
étrangers



Le bureau Séjour francophone de l'Office des étrangers traite les demandes d'octroi de cartes F+ de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne depuis le début 2021. Selon l'Office, ce bureau a été en mesure de traiter environ 75 % des demandes jusqu'avril 2023 et quasiment 100 % ensuite. Au bureau Séjour néerlandophone, la formation d'un nouvel agent a permis de reprendre le traitement de ces demandes depuis mai 2023.

Recommandation 12

Évaluer l'utilité du bulletin de renseignement à compléter par la police (bulletin ABC) et étudier la possibilité d'avoir directement accès à ces renseignements via le nouveau système Evibel, afin d'alimenter un bulletin de renseignement automatisé et de simplifier la procédure

Office des
étrangers



Le bulletin ABC a été supprimé en mai 2021. Par contre, les administrations communales doivent encore envoyer les documents d'inscription à l'Office des étrangers afin qu'il ait connaissance des étrangers inscrits au registre des étrangers (document d'identité, enquête de résidence, etc.).

Recommandation 13

Dans le cadre de la procédure ADN, recourir à une procédure de marché public ou de concession pour les fournitures et prestations de services concernées, dans le respect de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et, le cas échéant, de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession pour respecter les normes en matière de mise en concurrence

Office des
étrangers



Début avril 2023, l'Office des étrangers a lancé un appel d'offres à d'autres sociétés que celle qui lui fournissait jusque-là les kits de prélèvement pour la procédure ADN. Il avait en effet connu divers problèmes de livraison de ces kits. L'Office a interrogé l'hôpital Érasme sur les spécificités indispensables à indiquer dans cet appel d'offres. Le service Comptabilité de l'Office suivra ce dossier.

4.2 Collaboration entre l'Office des étrangers et ses partenaires externes

Recommandation 14

Mettre à jour les circulaires disponibles sur le site web, en fonction des nouveautés légales et réglementaires, pour une information correcte et complète des demandeurs

Office des
étrangers



L'Office des étrangers a mis en ligne son nouveau site web au printemps 2021. S'y trouvent la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (et ses annexes) et l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le site renvoie par ailleurs vers le site web du SPF Justice.

La Cour des comptes considère que sa recommandation n'est pas mise en œuvre, dans la mesure où les demandeurs ne bénéficient pas d'un accès direct, sur le site web de l'Office des étrangers,

aux circulaires qui peuvent les éclairer sur les procédures à appliquer. En outre, même si ce site présente notamment les modalités du regroupement familial⁶, il ne liste pas systématiquement les normes légales, réglementaires et administratives (circulaires) applicables par matière.

Recommandation 15

Mettre en place un mode de transmission fiable, unique et sécurisé, entre l'Office et les administrations communales pour assurer une communication exhaustive des pièces et dossiers relatifs aux demandes de séjour

Office des
étrangers



Un vaste projet de digitalisation de la communication entre les administrations communales et l'Office des étrangers a été lancé sous la direction du service Personnel et Organisation du SPF Intérieur. L'analyse préalable à la mise en œuvre du projet a commencé en 2021. Le projet est toujours en cours.

Recommandation 16

Développer un monitoring formalisé des postes diplomatiques

Office des
étrangers



L'Office des étrangers souligne que les contacts avec les postes diplomatiques et consulaires sont quotidiens : échanges d'informations, demandes de dossiers en vue d'en évaluer le traitement, formation, soutien et contrôle. En outre, la concertation avec la DG Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères et l'Office est désormais structurée : des réunions hebdomadaires sont organisées. La Cour des comptes estime que cette collaboration étroite et continue favorise un traitement conforme aux attentes respectives des partenaires. Néanmoins, l'Office annonçait en 2020 prévoir un monitoring structuré des postes diplomatiques. Or, il n'a pas encore été implémenté.

Recommandation 17

Évaluer l'exercice par le SPF Affaires étrangères des missions qui lui sont déléguées et la qualité du monitoring de la délivrance des visas par les postes diplomatiques

Office des
étrangers



L'Office des étrangers a entamé un exercice visant à mesurer sa charge de travail. Le résultat montre que les principaux services de la direction Accès et séjour sont en sous-effectifs pour accomplir les tâches qui leur incombent. Dans ces conditions, l'Office considère que la mise en place structurelle de mesures pour évaluer la manière dont les missions déléguées aux postes diplomatiques et consulaires sont exercées n'est pas raisonnablement envisageable. De plus, l'Office souligne qu'une collaboration effective s'est mise en place avec le SPF Affaires étrangères (voir la [recommandation 16](#)).

Recommandation 18

Accroître le nombre de communes contrôlées afin de rencontrer les objectifs fixés par l'analyse de risques adoptée par le service Appui aux partenaires externes (APE)

Office des
étrangers



La manière de travailler du service APE a été adaptée afin de contrôler plus de communes.

⁶ Office des étrangers, *Regroupement familial*, page web consultée en juillet 2023, dofi.ibz.be.

Ainsi, en 2021, le service APE a contrôlé 13.434 dossiers et 69 communes, dont il a également évalué le niveau de connaissance des normes réglementaires et administratives en matière de séjour (approfondie, suffisante, à améliorer et insuffisante). Il a donné 8 jours de formation à ces normes, auxquels ont participé 2.373 agents communaux.

En 2022, le service APE a contrôlé 28.873 dossiers et 68 communes, dont il a également évalué le niveau de connaissance. Il a donné 20 jours de formation auxquels ont participé 3.104 agents communaux. Il a aussi répondu à 9.565 courriels.

La Cour des comptes constate que le nombre de communes contrôlées est inférieur à ce qu'il était lors de l'audit, puisqu'il était encore de 90 communes en 2018, contre 161 en 2015. Il diminue donc en continu. Selon la méthode de monitoring du service APE, 180 communes (sur 589 en Belgique) devraient être contrôlées chaque année.

Dans sa réponse, l'Office des étrangers souligne que les communes contrôlées ont été ciblées en fonction des difficultés ou erreurs rencontrées. La forte augmentation du nombre de dossiers contrôlés en témoigne. En outre, une attention toute particulière a été et est toujours apportée à la qualité des formations destinées aux administrations communales. L'Office signale, enfin, que le service APE vient d'être renforcé afin d'augmenter encore la qualité des contrôles.

Dans sa réponse, la secrétaire d'État souligne en outre que beaucoup plus d'agents communaux ont été formés par le service APE en 2022.

Recommandation 19

Procéder à moyen terme à une évaluation de la mission de contrôle des administrations communales et, le cas échéant, à la révision de l'analyse de risques et des méthodes de contrôle; ces évaluations et révisions doivent être exécutées par des agents extérieurs au service APE

Office des
étrangers



Faute d'effectifs suffisants (voir la [recommandation 17](#)), l'Office des étrangers n'a pas été en mesure de mettre en œuvre cette recommandation.

Recommandation 20

Tenir des statistiques des interactions avec les administrations communales; définir des indicateurs de performance et fixer des objectifs à ce sujet; envisager un système de « tickets » électroniques pour répondre aux questions posées par les administrations communales

Office des
étrangers



L'Office des étrangers a sollicité l'aide du service Personnel et Organisation (numérisation) du SPF Intérieur. Un projet semblable, de formulaire en ligne, est en effet en développement pour l'Infodesk de l'Office des étrangers.

Recommandation 21

Interroger globalement les administrations communales sur leurs besoins et leur satisfaction, en matière d'assistance, de formation, de monitoring et de référentiels pratiques ; à partir de cette évaluation, à réitérer régulièrement, veiller à rencontrer les desiderata exprimés et augmenter le cas échéant le niveau de service et la maîtrise des différents processus d'assistance et de contrôle

Office des
étrangers



En juin 2022, l'Office des étrangers a mis en ligne un nouveau site web dédié aux communes (Gemcom), plus moderne et convivial. Six formations de base ont été organisées au niveau provincial (Gent, Antwerpen, Brussel, Mons, Namur, Bruxelles). Un formulaire d'évaluation a été envoyé aux communes participantes après chaque formation. Le programme de formation a été retravaillé en fonction des réponses reçues. Ce nouveau programme est testé lors des formations données en 2023.

Dans leurs réponses, la secrétaire d'État et l'Office des étrangers soulignent également que, dans le cadre de la digitalisation des procédures de gestion des flux migratoires entre l'Office des étrangers et les administrations communales (projet e-Migration), ces dernières ont pu s'exprimer sur les problèmes rencontrés et améliorations souhaitées. Quinze ateliers ont été organisés à ce sujet.

Recommandation 22

Conjointement avec l'Office des étrangers, procéder à une analyse de risques et à l'élaboration d'une méthode qui objectivent la sélection d'un poste diplomatique, le nombre de dossiers à examiner, le temps nécessaire à cet examen, au rapportage et au suivi, et le nombre d'agents nécessaires pour ce monitoring

SPF Affaires
étrangères



Pour mieux structurer et objectiver le monitoring des postes diplomatiques, le SPF Affaires étrangères a envoyé un questionnaire à tous les postes ayant une activité visa. Les réponses et les indicateurs qui en découlent permettent d'évaluer les risques liés à cette activité et de classer les postes par importance du risque de fraude. Cette analyse de risques de 2021 n'a pas encore été actualisée, mais le sera en 2024. Par ailleurs, le SPF Affaires étrangères a réalisé avec l'Office des étrangers un document de monitoring qui précise, notamment, les critères utilisés. Ce document complète les résultats de l'analyse de risques pour sélectionner un poste diplomatique à contrôler et les modalités du contrôle. Enfin, à la requête de l'Office, le SPF a également réactualisé au premier semestre 2021 le courriel circulaire de 2019 sur le risque migratoire qui sert de base à l'évaluation de l'Office des étrangers. Ensuite, à partir de l'analyse des données recueillies auprès des postes, le service Monitoring de la DG Affaires consulaires a effectué, en 2022, le contrôle des postes présentant le plus de risques.

La Cour des comptes constate que le document de monitoring des Affaires étrangères prévoit qu'en principe tous les postes devraient être contrôlés une fois tous les 4 ans. Cependant, cet objectif ambitieux n'est pas atteint, puisque, sur 83 postes diplomatiques, 5 ont été contrôlés en 2021, 6 en 2022, et 11 contrôles ont été effectués ou sont prévus pour 2023.

Par ailleurs, sur les 10 postes identifiés comme présentant le risque le plus élevé selon l'analyse de risques de 2021, 5 seulement ont fait l'objet d'un contrôle depuis lors ou d'un contrôle programmé au second semestre 2023.

Recommandation 23

Suivre systématiquement la mise en œuvre des recommandations formulées après les contrôles de la délivrance des visas pour permettre un cycle d'apprentissage

SPF Affaires
étrangères



Le monitoring est un processus continu qui fait l'objet d'un échange avec les postes diplomatiques. Des échanges ont ainsi eu lieu lors de la découverte d'une fraude présumée à la délivrance des permis uniques⁷ en Turquie. À l'initiative de l'Office des étrangers, des agents du SPF Affaires étrangères se sont rendus à Istanbul lors d'une mission conjointe de contrôle avec les services de la Région flamande, au cours de laquelle plus de 700 dossiers ont été examinés.

Par ailleurs, les conclusions du monitoring sont intégrées dans le processus de formation permanente des agents des postes diplomatiques lors de conférences régionales regroupant les ambassadeurs belges d'une région donnée⁸.

Recommandation 24

Envisager davantage de contrôles sur place si l'analyse de risques approfondie en révèle la nécessité, en les confrontant cependant aux coûts supplémentaires qu'ils entraîneraient

SPF Affaires
étrangères



Cette recommandation n'avait pas pu être mise en œuvre en raison de la pandémie. Le détournement de la procédure du permis unique précité, révélé début 2023, a été à l'origine d'une mission de contrôle sur place (voir la [recommandation 23](#)). Le SPF Affaires étrangères souligne, en outre, que les missions effectuées lors des conférences régionales sont également l'occasion de contrôles dans le poste où se déroule l'événement.

La Cour des comptes considère qu'une pratique des contrôles sur place basée sur une analyse de risques formellement définie pourrait compléter le dispositif de monitoring des postes mis en place par le SPF Affaires étrangères si l'efficacité du contrôle est avérée et son coût raisonnable.

Recommandation 25

Évaluer les coûts de l'implémentation d'un monitoring automatisé dans VisaNet et les bénéfices attendus en termes de meilleure maîtrise des risques de fraude et de dépassement de délai ; en fonction du résultat de cette évaluation, procéder éventuellement à son développement et à son implémentation

SPF Affaires
étrangères



La diversité des situations locales et des postes diplomatiques (volume, difficulté des dossiers, personnel) entrave une approche automatisée du monitoring. Une telle standardisation devrait être définie poste par poste, avec des mises à jour fréquentes. Le SPF Affaires étrangères estime qu'un tel développement n'est pas réaliste et réalisable. Il a donc opté pour une approche tenant compte de situations locales, difficiles à paramétrer à partir des données présentes dans ses programmes. L'approche locale sera renforcée dans le cadre des mises à jour envisagées du programme VisaNet,

⁷ Le permis unique est un titre de séjour qui permet aux ressortissants non européens de travailler et de séjourner en Belgique plus de 90 jours.

⁸ Il y a, en général, deux conférences régionales par an. Toutefois, en raison de la pandémie, il n'y en a eu qu'une seule depuis 2021 à Abidjan en avril 2023. La prochaine est prévue en novembre 2023.

qui reprend toute demande de visa, au deuxième semestre 2024⁹. Le but est de permettre un suivi plus poussé grâce à un tableau de bord propre à chaque poste. Il reprendra, entre autres choses, l'évolution des demandes de visas, des accords et des refus de l'Office des étrangers.

La Cour des comptes estime que cette approche locale est de nature à garantir une maîtrise suffisante des risques de fraude et de dépassement de délai.

Recommandation 26

Mettre en place des indicateurs de performance, pour le travail du service Monitoring et pour le traitement des demandes de visas par les postes diplomatiques (par exemple, sur le délai de traitement de chaque type de demande de visa), auxquels doivent être associés des objectifs précis

SPF Affaires
étrangères



Dans le cadre d'un projet *Business Intelligence*, le SPF Affaires étrangères a mis en place un outil global d'évaluation des performances et de la charge de travail des postes diplomatiques afin de mettre en adéquation les ressources et les besoins. Cet outil permet également un meilleur suivi des délais de délivrance des visas.

La Cour des comptes estime que cet outil permet de suivre utilement les performances des postes diplomatiques. À ce stade, le SPF Affaires étrangères ne fixe cependant pas d'objectifs pour ceux-ci, et le travail du service Monitoring n'est pas assorti d'objectifs ni d'indicateurs.

5 Conclusions

Au terme de ses suivis aux 15 août 2021 et 30 avril 2023, la Cour des comptes estime que, sur les 26 recommandations formulées dans son audit initial de janvier 2020, 6 ont été rencontrées, 15 sont en cours de mise en œuvre et 5 n'ont pas été suivies.

Les recommandations de la Cour des comptes relatives à la maîtrise des délais de traitement des demandes de visa et à l'amélioration de la collaboration de l'Office des étrangers avec ses partenaires (communes et SPF Affaires étrangères) ont été suivies.

Néanmoins, plusieurs recommandations importantes demeurent incomplètement mises en œuvre ou non suivies. C'est notamment le cas en matière de délivrance des permis de séjour : un manque de suivi des dossiers et un manque de statistiques indispensables entraînent une maîtrise insuffisante du processus.

L'Office des étrangers a entamé une mesure de sa charge de travail. Il estime sur cette base qu'un sous-effectif important l'empêche d'accomplir ses missions essentielles. La Cour des comptes estime que cette mesure devrait permettre d'objectiver les besoins en personnel. Elle devrait toutefois être assortie d'une mesure précise des délais de traitement de l'ensemble des demandes.

⁹ Cette mise à jour consistera à ajouter, dans VisaNet, des rapports intégrés qui seront à la disposition du personnel (chef de poste, consul, agents en charge du visa). Ils reprendront le volume des demandes traitées, les décisions prises (accords/refus), les délais de traitement ainsi que la répartition des dossiers traités par les agents locaux et par les agents intervenant au niveau de la prise de décision. Ces rapports donneront au chef de poste une vue d'ensemble de l'activité de son poste et de la charge de travail des agents ainsi que du rapport entre les demandes adressées à l'Office des étrangers et les délivrances d'office.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2023/1128/35

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be