

BELGIQUE

RAPPORT SUR LA TRANSPOSITION PARTIELLE
DE LA DIRECTIVE SUR LA PROTECTION TEMPORAIRE (*)

PAR

JEAN-YVES CARLIER

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT

1 – Norme de transposition

L'on peut parler d'une transposition partielle pour la Belgique. La directive est transposée par la loi du 18 mars 2003, « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », publiée au *Moniteur belge* (M.B.) du 11 avril 2003, p. 18606, avec *erratum* au M.B. du 22 mai 2003, fixant la date de promulgation au 18 février 2003, mais maintenant le titre « loi du 18 mars 2003 ».

La loi entrera en vigueur « à la date à fixer par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres » (art. 30). Cet arrêté, de même que les arrêtés d'application de la loi, n'ont pas encore été adoptés.

Le choix d'une loi permet de modifier la loi générale relative aux étrangers (loi du 15 décembre 1980, ici citée LE), ce que ne permettrait pas un simple arrêté royal. En revanche, le choix d'un arrêté royal pour l'entrée en vigueur permet au pouvoir exécutif (gouvernement) d'avoir la maîtrise de la mise en œuvre concrète de la loi.

Appréciation : Il est regrettable que la loi de transposition n'apporte aucune clarté, ni visibilité au mécanisme de protection temporaire, ce pour trois motifs :

1. Le titre même de la loi n'utilise pas les mots « protection temporaire ».
2. La loi introduit des modifications à la loi générale relative aux étrangers (LE). Cela pourrait révéler un souci d'avoir une loi

nationale générale relative aux étrangers qui est cohérente. Ce n'est pas le cas. D'une part, de façon générale, cette loi de 1980, ayant été modifiée plus de vingt fois depuis son adoption, a perdu toute lisibilité formelle (par exemple, la présente loi introduit des articles 50bis, 57/29, modifie un article 74/4bis...). D'autre part, les dispositions relatives à la protection temporaire seront à divers endroits de la loi, quelques-unes seulement étant réunies sous un « Chapitre IIbis – Bénéficiaires de la protection temporaire » avec référence à la directive comme celle-ci l'impose; d'autres se trouvant dans d'autres parties de la loi de 1980; d'autres encore devant être intégrées dans d'autres lois (accueil, travail, aide sociale, éducation). Le praticien ne consultera pas la loi du 18 mars 2003, mais la loi générale relative aux étrangers de 1980, telle que mise à jour et devra y rechercher, ainsi que dans d'autres futurs lois et arrêtés, toutes les dispositions relatives à la protection temporaire. C'est d'autant plus regrettable qu'il s'agira précisément d'une situation ponctuelle de « protection temporaire », qui s'appliquera au moment du constat de nécessité d'une protection temporaire par décision du Conseil de l'Union européenne.

2. – Impact de la transposition

a) – CHANGEMENT DU DROIT INTERNE

La transposition de la directive n'apporte pas de changement fondamental du droit interne mais donne un cadre législatif général à la pratique de la protection temporaire qui avait déjà été utilisée en Belgique par voie de simples directives ou circulaires pour des catégories spécifiques de personnes (directives du 18 septembre 1992 relatives au séjour et au permis de travail des ressortissants de l'ex-république de Yougoslavie; circulaire du 13 juin 1994 concernant l'entrée et le séjour dans le Royaume des ressortissants rwandais; circulaire du 27 octobre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour pour une durée illimitée aux personnes déplacées bosniaques qui séjournent sur le territoire belge; circulaires des 19 avril, 11 mai et 17 mai 1999 relatives au statut particulier de protection temporaire pour les réfugiés bosniaques).

(*) Information valable au 1^{er} janvier 2004.

b) – RETARD

La transposition s'est faite avec un retard de deux mois et demi (du 31 décembre 2002 au 18 mars 2003). Ce retard n'est pas dû à des difficultés politiques particulières mais à la lenteur habituelle du processus législatif de transposition.

En droit, la transposition n'est pas encore faite puisque la loi n'entrera en vigueur qu'à la date fixée par arrêté royal. L'absence d'arrêté royal à ce jour montre le peu d'intérêt pour cette question. Il n'est pas exclu que l'arrêté royal de mise en vigueur ne sera adopté que le jour où le Conseil de l'Union européenne prendra une décision de constat de mise en œuvre de la protection temporaire.

c) – DÉBAT JURIDIQUE ET POLITIQUE

Comme toute loi, le projet a fait l'objet de débats parlementaires (références, *infra*, pt. 6). Ceux-ci ont toutefois été relativement consensuels. À la Chambre, à l'exception d'un député indépendant (ex-Écolo-Vert) qui a effectué des propositions de protection plus large, le projet de loi a recueilli une large approbation (vote : 111 pour, 1 contre et 12 abstentions). L'opposition a plutôt reproché au gouvernement de ne pas avoir agi plus vite. Le projet de loi a été évoqué au Sénat (deuxième chambre législative) pour permettre un débat sur les questions de principe qu'il soulève. Là aussi, il y a eu unanimité en commission en faveur du projet et quasi unanimité en assemblée plénière (vote : 46 pour, 0 contre et 5 abstentions).

Du point de vue juridique, l'avis du Conseil d'État a consisté à veiller à une meilleure transposition par la reprise de phrases de la directive (par exemple, par une référence expresse à la directive conformément à son art. 32, § 2, qui a malheureusement été insérée uniquement à l'art. 2 et non dans le titre de la loi); ainsi qu'aux droits des personnes protégées (par exemple par la nécessité du renouvellement automatique du titre de séjour après le délai de 6 mois, si la protection est maintenue).

d) – RÈGLES INTERNES RENDUES PLUS STRICTES

Dans la mesure où il n'y avait pas de règles internes générales en matière de protection temporaire, ce point est sans objet.

e) – ABROGATION OU MODIFICATION
DE DISPOSITIONS INTERNES

Le législateur a utilisé la même loi pour modifier d'autres dispositions de la loi générale sur les étrangers. C'est par exemple la réintroduction de la possibilité d'assigner un étranger à résidence « dans des circonstances graves » pour « la sauvegarde de l'ordre public ». Cette possibilité est introduite pour les étrangers qui bénéficieront de la protection temporaire (art. 12, § 2, introduisant l'art. 57/32 LE) mais aussi réintroduite pour les étrangers en général (art. 7, § 2 modifiant l'art. 54, § 2 LE). Ces autres modifications, peu nombreuses, ne vont pas nécessairement dans un sens défavorable aux étrangers mais accroissent la confusion dans la loi.

3. – Dispositions non ou mal transposées

Plusieurs dispositions de la directive ne sont pas expressément transposées dans la loi. Cela posera relativement peu de problèmes juridiques dans la mesure où, tantôt la loi renvoie à la directive, tantôt les dispositions de la directive seront d'effet direct parce que claires, précises et inconditionnelles. Toutefois, c'est un mauvais exemple de transposition dans la mesure où le praticien sera contraint de lire sa loi nationale avec le texte de la directive.

Deux exemples de non-transposition

1. La *définition* même de la personne déplacée, inscrite à l'article 2, c de la directive n'est pas reproduite dans la loi. On peut estimer que ce n'est pas nécessaire, dans la mesure où la loi fait référence aux « personnes qui appartiennent aux groupes spécifiques décrits par cette décision [du Conseil de l'U.E.] » (art. 9, introduisant l'art. 57/29 LE). Cette absence de définition est toutefois regrettable pour le juriste qui ne sait pas, sans lire la directive, quel genre de personne est visé. C'est d'autant plus regrettable qu'à l'inverse, s'agissant des causes d'exclusions du statut de protection temporaire, la loi reprend *in extenso* le texte de l'article 28 de la directive (art. 12 de la loi introduisant un art. 57/12 LE). Ce déséquilibre entre les clauses d'inclusions et d'exclusions donne l'apparence d'un renversement entre le principe et l'exception. L'absence de définition de la notion de personne à protéger temporairement

est d'autant plus regrettable que, lors des travaux préparatoires, il a été mentionné expressément que, à défaut d'une majorité pour adopter une décision au sein du Conseil de l'Union européenne, « le gouvernement considère qu'il pourrait accorder, de manière unilatérale, une protection temporaire 'nationale' aux groupes de personnes visées » (Chambre, Doc. 50 2044/001, p. 21, référencé *infra*, pt. 6). Cette ouverture positive serait facilitée par la connaissance de la définition de ces « groupes de personnes visées ».

2. Les dispositions relatives aux *droits sociaux, économiques et culturels* ne sont pas transposées. Il s'agit des *articles 12, 13, 14 et 16* de la directive. Ces dispositions, qui imposent aux États membres tantôt des obligations positives de résultat (art. 12 et 14), tantôt de simples obligations de moyens (art. 13 et 16), devraient être transposées dans le futur dans d'autres législations. Cela montre que seul l'aspect administratif du séjour a été, à ce stade, pris en considération par la loi de transposition.

Certaines dispositions de la directive sont mal transposées. Compte tenu des remarques du Conseil d'État, des transpositions imparfaites sont volontaires. Tantôt, elles vont à l'encontre du texte de la directive, tantôt elles font un choix permis par la directive mais peu souhaitable.

Deux exemples de « mauvaise » transposition

1. S'agissant du regroupement familial, la notion de « partenaire non marié » visée à l'article 15, a de la directive n'est pas reprise dans la loi (art. 14 de la loi, insérant un art. 57/34 LE). Est seul visé « le conjoint étranger d'un étranger ». Toutefois, en Commission de l'intérieur du Sénat, le ministre de l'Intérieur a déclaré que « l'on ne parle que du conjoint mais cela vise également le partenaire » auquel cas une autre circulaire serait appliquée (Doc. Sénat, 2-1967/2, cité *infra*, n° 6).

En revanche, est également « mal » transposée, mais dans un sens favorable aux personnes protégées, la même disposition relative au regroupement familial (art. 15 Directive) sans reproduire les mots « lorsque les familles étaient déjà constituées dans le pays d'origine », ce qui permet le regroupement familial de familles qui connaissaient une forme de diaspora dans différents pays ou de familles constituées « sur place » dans le pays d'accueil, sauf pour les « autres parents proches » (art. 15, § 1^{er}, b, Directive) pour lesquels

les mots « qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements » sont repris dans la loi belge (art. 57/34, § 1^{er}, al. 2 LE).

2. S'agissant de l'accès à la *procédure d'asile* si il est prévu, conformément à l'article 17, § 1^{er}, de la directive que « le bénéficiaire de la protection temporaire peut à tout moment faire une déclaration ou adresser une demande de reconnaissance de sa qualité de réfugié » (art. 50bis nouveau LE). Il est également prévu que « l'examen de la demande d'asile... est suspendu jusqu'à ce que le régime de protection temporaire prenne fin » (art. 51/9 nouveau LE). Certes, cette possibilité se déduit de l'article 17, § 2, de la directive, mais est regrettable dans la mesure où elle empêche la répartition progressive entre le statut « protection temporaire » et le statut « Genève », alors même que le ministre de l'Intérieur a affirmé lors des débats que « la Convention de Genève reste le principe de base. Ceci a évidemment comme corollaire qu'il convient de lui donner une interprétation maximale. Si on devait abuser du système de protection subsidiaire, on en arriverait paradoxalement à vider la convention de Genève de son contenu » (Sénat, Doc. 2-1767/2, référencé *infra*, pt. 6).

4. – Applications

Il n'y a pas encore d'application de la loi transposant la directive. Toutefois, le statut de protection temporaire a déjà été utilisé antérieurement en Belgique (voir *supra*, pt. 2, a).

5. – Autres remarques

Empreinte digitale

L'article 57/31 nouveau LE prévoit expressément que « l'étranger bénéficiaire de la protection temporaire... peut être soumis à la prise des empreintes digitales ».

Capacité d'accueil

L'article 57/30, § 2, 1° nouveau LE prévoit que « le ministre ou son délégué peut refuser l'autorisation de séjour au bénéficiaire de la protection temporaire, lorsque la demande d'autorisation de séjour est introduite à l'étranger et que le nombre de personnes

bénéficiant de la protection temporaire dans le Royaume excède la capacité d'accueil de la Belgique indiquée dans la décision du Conseil de l'Union européenne ».

6. – Doctrine

Il n'y a pas encore d'analyse doctrinale de la loi du 18 mars 2003.

Antérieurement, un numéro spécial de la *Revue du droit des étrangers* avait été consacré aux personnes déplacées (*Rev. dr. étr.*, n° spécial, 1995).

Les travaux préparatoires de la loi peuvent être utiles à son interprétation. En voici les références :

Session ordinaire 2002-2003

Chambre des représentants, *Documents Parlementaires*, Projet de loi n° 2044/1, Rapport n° 2044/2, Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat, n° 2044/3; *Annales parlementaires*, Discussion et adoption, séance du 28 novembre 2002.

Sénat, *Documents Parlementaires*, Projet de loi évoqué par le Sénat, n° 1367/1, Rapport n° 1367/2, Texte réformé par la commission, n° 1367/3, Décision de ne pas amender, n° 1367/4; *Annales parlementaires*, Discussion et adoption, séance du 23 janvier 2003.

Ces documents sont accessibles sur les sites internet :

- Chambre des représentants : www.lachambre.be
- Sénat : www.senate.be

La loi générale relative aux étrangers (LE), c'est-à-dire la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est accessible en coordination officielle avec la mise à jour des nouvelles dispositions (même si elles ne sont pas encore entrées en vigueur) sur le site www.dofi.fgov.be (réglementation).