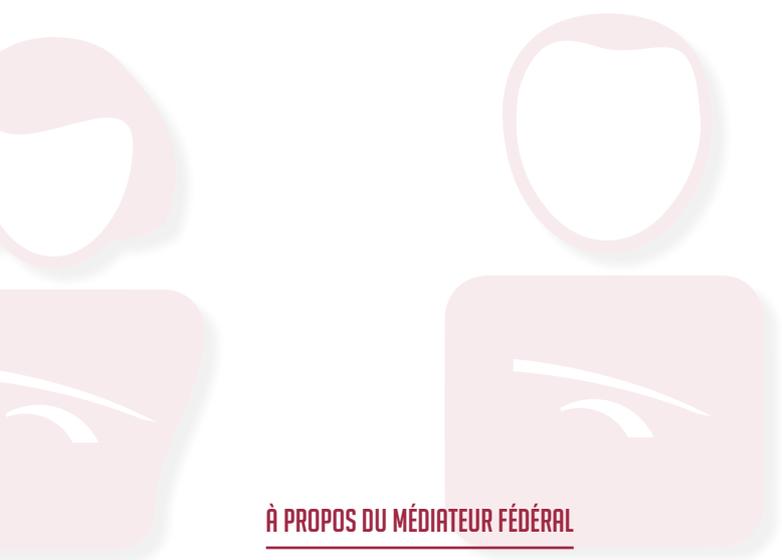


DEMANDES DE VISA POUR ÉTUDES INTRODUITES AU CAMEROUN

Recommandations



le Médiateur fédéral



À PROPOS DU MÉDIATEUR FÉDÉRAL

Le Médiateur fédéral examine les **plaintes** des citoyens à l'encontre des administrations fédérales et cherche des solutions à travers le **dialogue**. Sur base des plaintes ou à la demande de la Chambre des représentants, il mène des **enquêtes** indépendantes sur le fonctionnement des administrations et veille aux droits des citoyens. Il enquête aussi sur les signalements d'abus et de fraude au sein de l'administration fédérale et protège les fonctionnaires lanceurs d'alerte.

Sur base des enquêtes, il formule des **recommandations** afin d'améliorer la pratique administrative et la législation. Il en fait rapport à la Chambre des représentants.

À travers ses différentes missions, le Médiateur fédéral veut devenir le **point de contact** naturel des **citoyens** en difficultés avec l'administration et le **centre de référence** des autorités en matière de **bonne administration**.

Février 2020

le Médiateur fédéral

Éditeurs responsables : C. De Bruecker et G. Herman
Conception graphique, mise en page et impression : Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

La reproduction, en tout ou en partie, à des fins éducatives et non commerciales est encouragée avec mention de la source.

INTRODUCTION

Un peu plus de 10 000 étudiants étrangers introduisent, chaque année, une demande de visa auprès du poste diplomatique belge compétent pour leur lieu de résidence afin de venir étudier en Belgique.

Parmi ces demandes, environ 2 000 concernent des étudiants en provenance du Cameroun. Ce nombre particulièrement élevé rend difficile leur traitement dans un délai raisonnable, tant par l'Ambassade de Belgique à Yaoundé que par l'Office des étrangers (OE).

Le Médiateur fédéral est donc saisi, depuis plusieurs années, de plaintes d'étudiants en provenance du Cameroun¹. Ces plaintes concernent, d'une part, le délai de traitement des demandes de visa et, d'autre part, la motivation des décisions de refus.

Le Médiateur fédéral a décidé d'examiner ces plaintes de manière groupée et structurelle. Il a rencontré les administrations concernées, à savoir l'OE et la Direction générale des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères, afin d'avoir une vue aussi complète que possible des enjeux auxquels ces administrations sont confrontées.

En partant d'une analyse approfondie des plaintes relatives aux demandes de visa introduites en 2018 auprès de l'Ambassade de Belgique à Yaoundé, le Médiateur fédéral a dressé plusieurs constats qu'il a partagés avec les administrations concernées. Le présent rapport s'appuie sur ces constats tout en les actualisant à la lumière des nouvelles informations récoltées en 2019.

1. LES CONDITIONS POUR OBTENIR UN VISA POUR ÉTUDES

L'article 58 de la loi du 15 décembre 1980² consacre le droit de venir suivre en Belgique des études dans l'enseignement supérieur ou une année préparatoire à cet enseignement supérieur aux conditions cumulatives suivantes :

- 1) le demandeur ne doit pas être exclu en raison de son comportement personnel, (signalement, risque pour les relations internationales, danger pour l'ordre public...)³.
- 2) il doit produire les documents suivants :
 - une attestation de (pré)inscription délivrée par un établissement d'enseignement conformément à l'article 59 de la loi⁴ ;

1 En 2018, le Médiateur fédéral a été saisi d'une cinquantaine de plaintes. En 2019, il en a reçu une centaine.

2 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle transpose en son article 58 la Directive 2004/114/CE abrogée et remplacée par la Directive 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016.

3 Voir article 3, alinéa 1^{er}, 5 à 8 de la loi du 15 décembre 1980.

4 Sont visés tous les établissements d'enseignement organisés, reconnus ou subsidiés (par les pouvoirs publics) : (hautes)-écoles et universités.

- la preuve qu'il possède des moyens de subsistance suffisants ;
- un certificat médical attestant qu'il n'est pas atteint d'une des maladies ou infirmités énumérées à l'annexe de la loi ;
- si l'étudiant étranger est âgé de plus de 21 ans, un certificat constatant l'absence de condamnation pour crime ou délit de droit commun.

S'agissant d'un droit, le visa doit être délivré lorsque l'ensemble de ces conditions sont remplies, sous réserve toutefois d'une vérification de l'intention réelle de l'étudiant de suivre des études en Belgique (voir infra).

2. CONSTATS ET ANALYSE

2.1. Un nombre très élevé de demandes

Depuis plusieurs années, le nombre de demandes de visa pour études introduites auprès de l'Ambassade de Belgique à Yaoundé est particulièrement élevé pour ce pays avec lequel la Belgique n'a pourtant pas de lien particulier (historique ou autre).

Voici quelques chiffres communiqués par l'Office des étrangers :

	Total des demandes introduites, tous postes confondus	Total des demandes introduites à Yaoundé ⁵	Pourcentage des demandes introduites à Yaoundé	Total des demandes Yaoundé refusées
2017	10 372	1949	19%	1087
2018	11 038	1903	17%	1148
2019	11 518	2107	18%	1314 ⁶

L'Ambassade de Belgique à Yaoundé éprouve des difficultés à gérer cet afflux de demandes. Ce poste diplomatique, de taille modeste, dispose en effet proportionnellement de peu de moyens pour faire face à la situation.

Les demandes transitent de l'ambassade à l'OE. Chaque été, l'OE est engorgé par les demandes de visa pour études en provenance du Cameroun. À titre d'exemple, au 31 octobre 2019, il devait encore traiter 800 dossiers sur les 2 032 en provenance de Yaoundé.

⁵ Les chiffres englobent toutes les demandes introduites au Cameroun pour venir étudier en Belgique, y compris les demandes introduites sur la base de l'article 9 de la loi sur les étrangers. Il s'agit des demandes pour lesquelles les établissements d'enseignement ne répondent pas aux conditions de l'article 58 de la même loi. Le visa n'est, dans ce cas, pas un droit. En 2017, 697 demandes de ce type avaient été introduites, pour 315 en 2018 et 251 en 2019.

⁶ 791 demandes en provenance du Cameroun ont été accordées en 2019.

2.2. Des délais de traitement très longs

Avant d'introduire une demande de visa pour études, le candidat étudiant doit constituer un dossier complet, comprenant notamment une équivalence de diplôme et une préinscription dans un établissement d'enseignement belge. L'étudiant doit donc faire reconnaître par les autorités compétentes⁷ son aptitude à accéder à l'enseignement supérieur et se faire accepter dans une (haute) école ou une université belge.

Une fois tous les documents nécessaires réunis et avant d'introduire sa demande de visa, l'étudiant doit passer un entretien concernant son projet d'études. Cet entretien se déroule auprès d'un intermédiaire, Campus Belgique, dont le rôle est développé au point 2.4.

La dernière étape concerne l'introduction de la demande proprement dite. Jusqu'en septembre 2018, l'introduction de la demande avait lieu directement auprès de l'ambassade. Depuis lors, elle se fait par l'intermédiaire du « Visa application center » (VFS) qui agit comme sous-traitant.

Une fois la demande introduite, la procédure peut aller vite. Si le poste constate que le demandeur satisfait aux conditions, il peut délivrer le visa d'office. Ce n'est toutefois pas le cas le plus fréquent. En 2017, 417 visas ont été délivrés d'office par le poste sur un total de 1 949 demandes. En 2018, 391 visas ont été délivrés d'office sur un total de 1 903 demandes.

En cas de doute ou d'avis négatif, le poste envoie le dossier à l'OE qui l'examinera et décidera de la suite à y réserver. À partir de là commence un parcours qui dure encore plusieurs semaines :

- 1) le poste dépose le « dossier papier » de la demande dans la prochaine valise diplomatique en partance pour Bruxelles ;
- 2) la valise est réceptionnée par le SPF Affaires étrangères, qui la transmet à l'OE ;
- 3) l'OE ouvre la valise et identifie chaque demande qui s'y trouve. Les documents papier sont scannés dans le dossier électronique ;
- 4) la demande arrive sous format électronique au Bureau long séjour de l'OE, compétent pour la traiter ;
- 5) le Bureau long séjour traite la demande en respectant l'ordre chronologique de leur arrivée dans le service.

Sur la base d'un échantillon de plaintes dont il a été saisi, le Médiateur fédéral a constaté les délais moyens suivants :

- environ 1 mois d'attente pour obtenir un rendez-vous auprès de Campus Belgique ;
- environ 2 mois d'attente pour obtenir un rendez-vous à l'Ambassade de Belgique à Yaoundé afin d'y introduire sa demande ;
- environ 5 à 6 semaines entre la date d'introduction de la demande à l'ambassade et la réception du dossier à l'OE ;
- environ 6 à 8 semaines pour le traitement de la demande par l'OE.

⁷ Communauté flamande ou Fédération Wallonie-Bruxelles.

En 2018, le délai de traitement complet d'un dossier transmis à l'Office des étrangers pouvait donc varier entre 4,5 et 5,5 mois, lorsque les rendez-vous auprès de Campus Belgique et de l'ambassade avaient été demandés en même temps. Le délai passait à 6,5 mois lorsque l'étudiant avait attendu d'avoir eu son entretien à Campus Belgique avant de prendre un rendez-vous avec l'ambassade. Les étudiants n'étaient en effet pas informés de la possibilité de demander le rendez-vous à l'ambassade sans attendre d'avoir passé leur entretien à Campus Belgique, de sorte que beaucoup d'entre eux ont perdu un mois de plus. Le Médiateur fédéral remarque que ce manque d'information a été corrigé, en 2019, sur les sites internet de l'Ambassade de Belgique à Yaoundé et de VFS⁸.

Pour la rentrée 2018, le Médiateur fédéral devait constater que les délais d'attente pour des demandes de visa pour études introduites à Yaoundé n'étaient pas raisonnables. Le SPF Affaires étrangères a analysé la situation et a reconnu une mauvaise coordination entre Campus Belgique et le poste diplomatique, certaines tâches ayant été effectuées deux fois. Il a pointé, à l'instar de l'OE, un manque de moyens pour faire face à un tel nombre de demandes.

En prévision de la rentrée suivante, le SPF Affaires étrangères a tenté de trouver des réponses aux problèmes identifiés en 2018. La mise en place de VFS et l'amélioration de la collaboration avec Campus Belgique, en 2019, ont permis, au poste à Yaoundé, de s'acquitter de ses tâches dans un délai qui peut être qualifié de raisonnable.

À l'OE, le délai de traitement ne s'est, par contre, pas amélioré en 2019.

2.3. Une redevance payée « pour rien »

De tels délais de traitement ont parfois des conséquences irrémédiables. En effet, dans la plupart des établissements d'enseignement supérieur, la date limite de présence de l'étudiant est fixée au 31 octobre de l'année en cours. Pour une 7^e année préparatoire dans un établissement secondaire, l'étudiant doit se présenter à l'école au plus tard le 30 septembre.

Dans plusieurs dossiers examinés par le Médiateur fédéral, l'OE n'a pas été en mesure de traiter les demandes avant ces dates limites alors qu'elles avaient été introduites suffisamment à l'avance⁹. Des décisions de refus ont ainsi été notifiées au seul motif qu'il était trop tard pour entamer l'année académique et que la demande était dès lors devenue sans objet.

Dans ce cas, les étudiants sont victimes du mauvais fonctionnement de l'administration belge alors qu'ils ont déboursé des sommes d'argent non négligeables, dont certaines sont censées précisément garantir la prestation d'un service de qualité.

8 Le site de l'ambassade mentionne désormais les informations et les liens utiles pour prendre rendez-vous auprès de Campus Belgique et de VFS ainsi que les documents nécessaires pour constituer son dossier. Il précise également que le rendez-vous auprès de VFS peut être pris en même temps que le rendez-vous à Campus Belgique.

9 Sur la base des informations relatives aux différentes étapes du traitement des demandes, le Médiateur fédéral estime que 6 à 10 semaines constituent un délai raisonnable qui aurait dû permettre à l'administration de rendre une décision en temps utile.

En effet, outre le coût de constitution du dossier¹⁰, l'étranger souhaitant venir étudier en Belgique doit également s'acquitter, depuis 2018, d'une centaine d'euros pour l'intervention obligatoire de Campus Belgique. Cette somme s'ajoute au frais de visa de 180 euros qui, sauf exception, sont dus.

À ces montants s'ajoute encore la redevance administrative exigée, depuis mars 2015, pour l'introduction de certains types de demandes de visa, dont le visa pour études¹¹. Le montant de cette redevance est fixé à 204 euros¹² et vise à couvrir les frais administratifs de traitement du dossier par l'administration belge. La somme doit être versée sur un compte bancaire au nom de l'OE et la preuve de paiement doit être fournie lors de la demande. À défaut, la demande de visa est déclarée irrecevable et n'est pas examinée.

Certains demandeurs, dont le dossier n'a pas été traité dans les délais, ont sollicité l'intervention du Médiateur fédéral pour obtenir le remboursement de cette redevance administrative. Ils estimaient en effet qu'elle avait été payée indûment vu la prestation non effectuée.

Exemple d'une plainte

Max souhaite se préparer à des études scientifiques. Pour la deuxième année consécutive, il introduit une demande de visa afin de suivre une 7^e année préparatoire en Belgique. En 2017, le visa lui avait été refusé car le document devant garantir sa solvabilité financière n'avait pas été accepté. Cette fois-ci, il a donc veillé à préparer correctement son dossier et a bon espoir de recevoir son visa. Après un entretien à Campus Belgique, il dépose sa demande à l'ambassade fin juillet 2018. Son dossier n'est transmis à l'OE que le 1^{er} septembre et le 28 septembre, date limite pour son inscription, Max attend toujours une décision. Sa demande est finalement refusée le 2 octobre en raison de l'expiration de la date limite d'inscription pour son année préparatoire. Max demande à être remboursé des 200 euros de redevance : malgré ses efforts pour introduire sa demande de visa suffisamment à l'avance, l'administration belge n'a pas été en mesure de la traiter dans un délai utile. Il estime qu'en contrepartie de la redevance payée, il était en droit d'attendre qu'une décision soit rendue avant l'expiration de la date limite de son inscription. Max se sent lésé et trouve cette situation totalement injuste.

Interpellé par le Médiateur fédéral à ce sujet, l'OE est d'avis que la redevance reste justifiée en raison des frais administratifs engendrés par le traitement du dossier, tant au niveau du poste diplomatique que de l'OE lui-même.

10 Frais de légalisation, frais de traitement, frais d'inscription, éventuellement frais de traduction, ...

11 Article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

12 Il s'agit ici du montant dû en cas d'inscription dans un établissement organisé, reconnu ou subsidié par les pouvoirs publics. Pour les écoles privées, le montant est de 358 euros. Dans ces écoles, la date limite d'inscription est toutefois plus fréquemment prolongée, de sorte qu'il est plus rare que l'OE rejette la demande au seul motif que celle-ci n'a pas pu être traitée dans les temps.

13 Montant de la redevance payée à l'époque pour des études dans un établissement organisé, reconnu ou subsidié par les pouvoirs publics (article 58 de la loi du 15 décembre 1980).

Le Médiateur fédéral ne peut se satisfaire d'une telle réponse pour les demandes introduites suffisamment à temps par rapport à la date limite fixée par l'école pour l'arrivée de l'étudiant en Belgique. Si ces demandes ont certes été traitées par l'ambassade, l'OE s'est quant à lui dispensé de les examiner au fond en raison de l'expiration du délai d'inscription et le demandeur a, par conséquent, perdu toute chance de voir son visa accordé.

Dans son avis rendu sur le projet de loi visant à instaurer la redevance, le Conseil d'Etat a rappelé que puisque la compétence d'en fixer le montant était confiée au Roi et non au législateur, cette redevance devait s'entendre comme étant une *rétribution* et non pas un *impôt/taxe* au sens de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution. Selon le Conseil d'Etat, la redevance a dès lors un « *caractère rémunérateur* », ce qui implique qu'elle doit présenter un « *rapport raisonnable entre le service fourni et la rétribution réclamée* »¹⁴.

Dans les demandes pour lesquelles le retard de l'administration est seul responsable du dépassement de la date limite d'arrivée et qui n'ont pas été examinées par l'OE, la redevance de 204 euros ne peut pas être considérée comme justifiée au regard du service (non) presté. Une bonne administration implique donc de procéder au remboursement de la redevance payée.

Cette attente légitime de l'étudiant est d'ailleurs renforcée par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat dont deux arrêts estiment qu'il n'est actuellement pas démontré que le montant de la redevance est proportionnel au coût des services fournis¹⁵.

2.4. L'intervention de Campus Belgique mal exploitée

Au Cameroun, le processus d'introduction d'une demande de visa pour études a connu un changement important en 2018 : la mise en place de Campus Belgique comme nouvel intermédiaire.

L'idée de Campus Belgique est inspirée du système français. Créé en 2010, Campus France est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé de l'Enseignement supérieur français. Il se veut « *l'interlocuteur privilégié des étudiants tout au long de leurs démarches et constitue une étape indispensable avant toute demande de visa long séjour pour études auprès des consulats de France au Cameroun* ».

Les missions de Campus France sont définies comme suit :

- « *fournir tous les renseignements sur les études en France (diplômes, filières, vie étudiante en France, financement...)* ;
- *accompagner l'étudiant dans la construction de son projet d'études et l'aider à constituer son dossier* ;
- *faciliter les candidatures de préinscription auprès des établissements de l'enseignement supérieur en France qui sont connectés avec Campus France* ».

14 Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, 0672/001, p. 211.

15 CE n°245.403 et 245.404 du 11 septembre 2019.

L'OE a considéré que Campus France pouvait constituer un partenaire utile grâce à sa connaissance du système éducatif camerounais et à son expertise sur le terrain, deux atouts pouvant présenter une plus-value notamment en matière de lutte contre les faux documents.

Le 16 janvier 2018, un protocole d'accord a été signé entre l'Institut français du Cameroun, dont fait partie Campus France, et la Direction générale de l'OE afin de déterminer les modalités d'une collaboration entre ces deux services. Optant pour une approche qui semble très différente de celle développée par Campus France, l'OE énonce comme objectifs principaux de cette collaboration :

- 1) « de renforcer la lutte contre la fraude documentaire, en raison de l'expertise développée par Campus France en matière de faux documents camerounais ;
- 2) de lutter contre les risques de détournement de procédure, l'entretien à Campus Belgique visant à évaluer le projet d'études ».

Ces deux objectifs font écho à l'article 20 de la 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. Bien que non encore transposée en droit belge¹⁶, cette directive précise que le visa pour études sera refusé notamment lorsque :

- 1) les documents présentés ont été obtenus par des moyens frauduleux, falsifiés ou altérés d'une quelconque manière (article 20.1 b) ;
- 2) l'État membre possède des preuves ou des motifs sérieux et objectifs pour établir que le ressortissant de pays tiers séjournerait à d'autres fins que celles pour lesquelles il demande son admission (article 20.2 f).

Dans la pratique, l'OE a chargé Campus France, sous l'appellation « Campus Belgique », d'auditionner les étudiants candidats à un visa d'études pour la Belgique. L'audition se déroule sur la base d'un questionnaire. En 2018, le conseiller d'entretien était chargé d'auditionner l'étudiant et de remplir le questionnaire à partir des réponses données. En 2019, c'est l'étudiant lui-même qui remplissait ce questionnaire avant d'être entendu sur son projet d'études.

Campus Belgique se charge ensuite de transmettre à l'Ambassade de Belgique un dossier contenant :

- le questionnaire soumis à l'étudiant ;
- un « *avis académique* » : il s'agit d'un rapport reprenant l'identité du demandeur, son âge, son parcours académique, ses notes et ses éventuelles années de retard. Le rapport précise si les documents présentés sont authentiques et conformes. Il évalue le projet d'études et comporte une « *synthèse de l'entretien* » rédigée par le conseiller d'entretien. Le responsable de Campus Belgique rend également un avis favorable ou défavorable.

¹⁶ La Commission européenne a engagé une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique (procédure du 25/07/2019 nr 20180131).

2.4.1. Premier objectif : lutter contre la fraude documentaire

Avec les moyens actuels, il est devenu relativement facile de se procurer de faux documents. Tant l'OE que le SPF Affaires étrangères se disent convaincus de l'ampleur du recours à la fraude documentaire par les ressortissants camerounais. En réponse à une question parlementaire, ces propos ont été réaffirmés par la ministre de l'Asile et de la Migration Maggie De Block en novembre 2019¹⁷.

Dans les dossiers dont il a été saisi en 2018, le Médiateur fédéral n'a pourtant relevé aucune décision de refus de visa et aucun avis de Campus Belgique mentionnant des faux documents ou une quelconque présomption en ce sens. Ce constat est étonnant au vu des affirmations de l'administration quant au nombre élevé de faux documents déposés à l'appui des demandes de visa au Cameroun.

Le Médiateur fédéral s'en est donc étonné auprès de l'OE et du SPF Affaires étrangères qui n'ont pas apporté de réponse vraiment convaincante, même s'ils ont émis des réserves sur la rédaction des avis fournis par Campus Belgique. Dès 2018, le Médiateur fédéral s'est donc interrogé sur l'efficacité et l'utilité de Campus Belgique dans le cadre de la lutte contre la fraude documentaire.

En 2019, le Médiateur fédéral a constaté que les avis de Campus Belgique et les décisions de l'OE mentionnaient désormais explicitement la suspicion de faux document lorsqu'il y avait des indices au dossier. Concrètement, lorsqu'il a des doutes quant à l'authenticité des documents d'un dossier, Campus Belgique en informe l'OE. L'analyse de Campus Belgique apparaît toutefois, dans les cas portés à la connaissance du Médiateur fédéral, relativement superficielle : s'il mentionne l'origine de ses doutes (par exemple, l'encre sur le document qui est trop fraîche par rapport à la date mentionnée sur le document), Campus Belgique n'en vérifie pas le bien-fondé. Ainsi, il ne semble pas s'informer sur l'authenticité d'un document contesté auprès de l'autorité émettrice (par exemple, l'école).

Cette analyse superficielle a été sanctionnée à plusieurs reprises par le Conseil du Contentieux des étrangers (CCE) dans le cadre de recours en extrême urgence introduits durant l'été 2019. Dans un arrêt du 8 août 2019, le CCE a indiqué que *« les éléments invoqués par la partie adverse (l'État Belge), au titre de la démonstration du caractère inauthentique des documents, sont peu sérieux et insuffisamment étayés »*¹⁸.

Dans ses arrêts, le CCE relève également que les documents scolaires de l'étudiant ont déjà fait l'objet de vérifications préalables dans le cadre de la constitution de son dossier. Rappelons en effet que, pour introduire sa demande de visa, l'étudiant doit obtenir préalablement une équivalence de diplôme (pour laquelle il doit présenter son diplôme de baccalauréat accompagné d'un relevé de notes) ainsi qu'une préinscription dans un établissement scolaire.

Concernant un visa refusé au motif que les bulletins de note de l'étudiant auraient été falsifiés, le CCE a donc estimé que *« quoiqu'il n'est pas démontré que d'autres administrations auraient considéré ces mêmes documents comme authentiques, il doit être, en l'état actuel du dossier administratif, tenu*

17 Réponse du ministre aux questions jointes n°6 de Dries Van Langenhove et Yoleen Van Camp, 27 novembre 2019, CRABV 55, COM 060, *Doc. parl.*, la Chambre, 2019-2020, p. 10.

18 CCE, 8 août 2019, n°224.748. Voy. aussi CCE, 11 septembre 2019, n°226.012.

pour acquis que le requérant est titulaire d'un baccalauréat, de sorte qu'il a nécessairement dû réussir les années d'études visées par les bulletins contestés, dès lors que ce diplôme a été considéré comme équivalent au « certificat d'enseignement secondaire supérieur, enseignement technique de qualification, secteur Economie, n'admettant la poursuite des études que dans l'enseignement supérieur de type court » (voy. Décision d'équivalence du Ministère de la Communauté française du 5 avril 2019) »¹⁹.

Au regard de ce qui précède, le Médiateur fédéral s'interroge donc sur la plus-value apportée par Campus Belgique à l'OE en matière de lutte contre la fraude aux documents.

2.4.2. Détournement de procédure

L'obtention d'un séjour pour études est un droit, dès lors que l'ensemble des documents prévus par la loi ont été produits. Ce droit est néanmoins subordonné au contrôle préalable du projet d'études pour lequel le visa est demandé. L'article 58 de la loi du 15 décembre 1980 vise en effet l'étranger « *qui désire faire des études en Belgique* ». L'OE vérifie donc que l'intention du demandeur est effectivement de venir en Belgique pour y étudier. Il entend ainsi se donner les moyens de lutter contre le risque d'immigration illégale et de détournement de procédure à des fins migratoires.

Le CCE a validé cette lecture de l'article 58 dans plusieurs arrêts en indiquant que « *ce contrôle ne saurait être considéré comme une condition supplémentaire que la partie défenderesse ajouterait à l'article 58 de la loi mais doit être compris comme un élément constitutif de la demande elle-même, dès lors qu'il permet à la partie défenderesse de vérifier si le demandeur a effectivement l'intention d'étudier en Belgique* »²⁰. Le CCE a toutefois également posé les limites de ce contrôle : il s'agit uniquement pour l'administration de procéder « *à la vérification de la réalité du projet d'études* ».

Par ailleurs, comme rappelé ci-dessus, la Directive 2016/801 permet à un Etat membre de refuser le droit au séjour pour études lorsqu'il « *possède des preuves ou des motifs sérieux et objectifs pour établir que le ressortissant de pays tiers séjournerait à d'autres fins que celles pour lesquelles il demande son admission* »²¹.

En tant qu'interlocuteur direct du candidat étudiant, le conseiller d'entretien de Campus Belgique semble le mieux placé pour évaluer la sincérité du projet d'études. En conclusion du rapport académique qu'il transmet à l'ambassade, Campus Belgique donne un avis (favorable ou défavorable) sur le parcours académique de l'étudiant et sur ses intentions réelles d'étudier en Belgique.

Parmi les rapports que le Médiateur fédéral a consulté en 2018, beaucoup ont paru peu circonstanciés et ne permettaient pas de comprendre le raisonnement ayant conduit à un avis défavorable de la part de Campus Belgique.

¹⁹ CCE, 11 septembre 2019, n°226.012.

²⁰ Voy. notamment CCE, 21 mars 2017, n°184.115 et CCE, 21 octobre 2014, n°131.748.

²¹ Article 20, 2 f.

Exemple d'une plainte

Diane a obtenu un bachelier en gestion au Cameroun. Elle envisage des études de gestion hôtelière pour gérer, dans le futur, son propre hôtel au pays. Lors de son entretien à Campus Belgique, elle évoque notamment la mauvaise gestion des structures hôtelières camerounaises et l'absence de personnel qualifié. Elle ajoute que le tourisme reste un secteur porteur dans son pays d'origine. Dans son rapport d'entretien, Campus Belgique conclut toutefois que le projet n'est pas pertinent, sans autre explication, et rend un avis défavorable.

Or la mention des éléments concrets à l'origine d'un tel avis revêt une importance particulière pour l'OE dans le cadre de son obligation légale de motivation adéquate des décisions de refus.

Le Médiateur fédéral rappelle, à cet égard, que, selon le CCE, l'obligation de motivation implique de mentionner *« de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise (...) »*²².

Exemple d'une plainte

Gilles projette de suivre des études d'optique optométrique mais essuie un refus de visa. Dans sa décision, l'OE invoque comme seuls éléments la réorientation complète de ses études, doublée d'une régression par rapport aux études de biologie entamées au Cameroun. Aux yeux de l'OE, il s'agit là d'un faisceau d'indices d'une tentative de détournement de procédure, conduisant inévitablement à un refus de visa. La décision de l'OE laisse Gilles perplexe : il ne comprend pas pourquoi une réorientation dans son projet d'études est considérée comme une régression permettant, à elle seule, de conclure que son intention n'est pas de venir étudier en Belgique.

Dans le cadre de l'examen des plaintes qu'il a reçues en 2019, le Médiateur fédéral a pu constater certaines améliorations au niveau de la structure et de la rédaction des avis émis par Campus Belgique.

Ces améliorations ne semblent toutefois pas suffisantes au regard de la jurisprudence développée par le CCE dans le cadre de recours en extrême urgence introduits durant l'été 2019. Plusieurs arrêts ont en effet conclu que les éléments invoqués dans la décision de refus de visa ne permettent pas, contrairement aux affirmations de l'OE, de remettre en cause la réalité du projet d'études présenté par l'étudiant²³.

²² Voy., par exemple, CCE, 21 octobre 2014, n°131.748.

²³ CCE, 23 août 2019, n°225 175, CCE 24 octobre 2019, n°227 992.

En réalité, il s'avère difficile et périlleux de se prononcer sur un éventuel détournement de procédure. L'exercice est d'autant plus malaisé qu'il s'agit de se prononcer sur une intention future et que, contrairement à ce que semble penser Campus Belgique, le passé scolaire d'un étudiant ne peut préjuger de la réalité de son projet d'avenir. Il faut d'ailleurs distinguer la réalité et la faisabilité de ce projet. Cette dernière, entendue comme la capacité de l'étudiant à intégrer un cycle d'études en Belgique, semble moins relever de la compétence de l'OE que de celle du Service d'Equivalence des Diplômes et de celle des écoles et universités amenées à examiner les candidatures des étudiants.

À cet égard, l'avis rendu par l'avocat général, dans une affaire opposant un candidat étudiant à l'Allemagne devant la Cour européenne de Justice, comporte quelques enseignements intéressants. Le visa pour études avait été refusé en raison des doutes quant à la motivation de l'étudiant, tenant compte notamment de ses notes insuffisantes, de sa faible connaissance de l'allemand et de l'absence de lien entre la formation envisagée et son projet professionnel.

L'avocat général Paolo Mengozzi rappelle que si l'évaluation du rendement scolaire de l'étudiant « peut constituer un élément parmi d'autres pouvant être pris en considération pour apprécier la cohérence de la demande d'admission, elle ne peut pas (...) constituer en soi-même un motif de refus d'admission »²⁴. Et d'ajouter qu'il revient « usuellement aux établissements d'enseignement supérieur, et non au personnel diplomatique, d'évaluer la capacité d'un futur étudiant d'achever ses études, ce qui n'empêche aucunement aux Etats membres d'introduire dans leur réglementation nationale des règles obligeant ces établissements à subordonner l'admission des ressortissants de pays tiers à l'examen et à la démonstration d'exigences de nature éducative d'un degré déterminé ».

Exemple d'une plainte

À 28 ans, **Isabelle** souhaite suivre, en Belgique, des études en éducation spécialisée pour ouvrir, au Cameroun, un centre d'accueil pour les enfants porteurs d'un handicap. Elle accompagne sa demande de visa d'un certificat d'aptitude pédagogique d'institutrice, obtenu avec une moyenne de 14/20, et d'une attestation de stage en fonctionnement des administrations sociales publiques et en résolution de conflits sociaux conjugaux et familiaux. Elle fournit également un article sur les enfants porteurs de handicap non scolarisés au Cameroun. Cet article souligne le manque d'infrastructure et de personnel pour ces enfants au Cameroun. Dans son rapport d'entretien, Campus Belgique souligne le cursus tardif d'Isabelle, qui a obtenu son baccalauréat à 24 ans, et rend dès lors un avis défavorable. Si Isabelle reconnaît qu'elle a obtenu son baccalauréat tardivement, elle ne comprend pas pour quelle raison cet élément suffit à conclure que son objectif n'est pas de venir en Belgique pour y étudier.

²⁴ Conclusions de l'Avocat général M. Paolo Mengozzi du 12 juin 2014 – Affaires C-491/13 – Mohamed Ali Ben Alaya contre Bundesrepublik Deutschland (arrêt du 11 septembre 2014).

Exemple d'une plainte

Gilles souhaite suivre des études en optique optométrique. Il ressort du rapport d'entretien à Campus Belgique qu'il a obtenu son baccalauréat en 2016 avec la mention « passable ». Au Cameroun, il a entamé et raté une première année universitaire en biologie. Lors de son entretien, il explique son projet de venir étudier en Belgique dans un domaine qu'il affirme être peu développé au Cameroun. Il nourrit le projet d'ouvrir, par la suite, son propre cabinet au pays. Campus Belgique estime que le projet de Gilles est cohérent mais relève que son cursus antérieur est « passable », il rend dès lors un avis défavorable. Les résultats de Gilles ne sont certes pas brillants, mais il ne peut se déduire de ce seul élément que son intention n'est pas de venir étudier en Belgique.

Il est intéressant de constater qu'en France, l'intervention de Campus France intervient plus tôt dans le parcours de l'étudiant qu'en Belgique. Campus France met en effet son expertise non pas tant au service des autorités chargées du contrôle de l'immigration que des écoles chargées d'examiner les candidatures qui leur sont soumises par les étudiants camerounais.

Ces étudiants se trouvant par définition à l'étranger, il n'est pas possible aux écoles de les rencontrer pour évaluer, par exemple, leur motivation. Elles doivent donc prendre une décision sur la base d'un dossier dont il n'est pas certain que les documents soient authentiques.

Le recours à Campus France permet d'examiner les motivations de l'étudiant, son projet d'études, son projet professionnel, la validité des documents produits ainsi que son niveau de français. Les notes et le rapport issus de cet entretien seront transmis à la/aux école(s) dans laquelle/lesquelles l'étudiant postule son inscription afin de l'/les aider à examiner cette candidature. L'école pourra ainsi décider d'accepter ou non d'inscrire l'étudiant sur la base d'un dossier complet quant à ses motivations, ses aptitudes et ses diplômes. Après avoir été admis dans une école, l'étudiant pourra alors introduire sa demande de visa auprès des autorités françaises.

En réponse à une question parlementaire, la ministre de l'Asile et la Migration Maggie De Block a d'ailleurs indiqué, fin 2019, que l'Office des étrangers et Campus Belgique « *plaident pour que l'authenticité des documents soit contrôlée avant que l'attestation d'inscription soit délivrée* »²⁵.

²⁵ Réponse du ministre aux questions jointes n°6 de Dries Van Langenhove et Yoleen Van Camp, 27 novembre 2019, CRABV 55, COM 060, *Doc. parl.*, la Chambre, 2019-2020, p. 10.

2.5. Un défaut d'information

À partir des plaintes qu'il a traitées durant l'été 2018, le Médiateur fédéral a relevé que les demandeurs de visa en provenance du Cameroun n'étaient pas bien informés.

La nouvelle procédure via Campus Belgique introduite en 2018 était certes reprise sur le site de l'Ambassade de Belgique, mais elle était peu détaillée et ne reprenait aucune information concrète. Les candidats étudiants n'étaient pas informés, par exemple, de la possibilité de demander simultanément les rendez-vous auprès de Campus Belgique et de l'ambassade.

Le Médiateur fédéral a également relevé l'absence d'information mise à jour relative au délai de traitement des demandes de visa pour études. Informer sur l'important retard dans les dossiers aurait permis aux retardataires d'introduire leur demande en connaissance de cause et d'être conscients du risque de ne plus pouvoir obtenir de décision à temps.

Enfin, le service de l'OE qui traite les demandes de visa pour études dispose d'une adresse e-mail via laquelle les demandeurs peuvent actualiser leur demande. Ils peuvent, par exemple, fournir une preuve de la prolongation du délai d'inscription. Or cette adresse n'était reprise à aucun endroit, ni sur le site de l'OE ni sur le site de l'ambassade.

Depuis l'instauration de VFS qui dispose de son propre site internet, l'information donnée aux demandeurs a été complétée en ce qui concerne la procédure d'introduction d'une demande.

Du côté de l'OE, il a fallu attendre le mois de septembre 2019 pour pouvoir lire sur son site qu'en cas d'envoi de la demande de visa à l'administration centrale, le délai de traitement était de minimum trois mois à compter de son introduction. Désormais, l'OE recommande aux étudiants d'introduire leur demande dès le mois de mai.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le visa pour études est un visa de droit, ce qui implique qu'il doit être délivré si les conditions sont réunies.

Dès lors et au regard des différents constats repris dans le présent rapport, le Médiateur fédéral invite l'OE et le SPF Affaires étrangères à porter une attention particulière aux points suivants à l'occasion de l'évaluation de cette procédure :

1. concernant le **décal de traitement des demandes**, l'administration doit prendre les mesures nécessaires pour assurer un délai de traitement raisonnable et permettre au demandeur de visa diligent d'obtenir une décision dans un délai utile pour son arrivée en Belgique avant la date limite imposée par l'école. La multiplication des intervenants au cours de la procédure ne peut en aucun cas justifier que le délai de traitement rende ineffectif un droit consacré par la législation belge et européenne ;
2. concernant **Campus Belgique**, si la coopération avec Campus Belgique est maintenue, elle doit constituer une réelle plus-value pour le traitement des dossiers. Les tâches assignées à Campus Belgique doivent être clairement définies et permettre de décharger les autres intervenants de ces tâches. En ce qui concerne la lutte contre la fraude (faux documents et risque de détournement de la procédure), il convient que les rapports rédigés à l'attention du poste/de l'OE soient plus circonstanciés et contiennent, le cas échéant, tout élément pertinent permettant à l'OE de remplir son obligation de motivation formelle et adéquate.
3. concernant la **motivation formelle des décisions**, il appartient à l'OE de motiver adéquatement ses décisions en mentionnant tous les éléments de fait et de droit l'ayant conduit à conclure à une fraude (faux documents ou détournement de procédure) ;
4. concernant l'information, l'OE et le SPF Affaires étrangères doivent veiller à une meilleure information des demandeurs de visa pour études ainsi qu'à une meilleure lisibilité de cette information notamment en :
 - mentionnant et actualisant chaque mois sur le site de l'ambassade le délai moyen de traitement pour une demande de visa transmise à l'OE ;
 - mentionnant sur le site de l'OE, voire sur le site de l'ambassade, l'adresse e-mail de l'OE via laquelle les demandes peuvent être actualisées/complétées.

Par ailleurs, le Médiateur fédéral recommande à l'OE de

1. RO 19/35 - procéder au **remboursement de la redevance** lorsque le service qu'elle doit couvrir n'a pas été rendu du fait de l'administration :

L'OE doit rembourser la redevance perçue pour les demandes de visa pour études introduites au Cameroun qui n'ont pas fait l'objet d'un examen au fond, en raison de son incapacité à prendre une décision avant la date limite d'inscription.

L'OE devrait pouvoir s'engager sur une date limite pour la transmission des dossiers par le poste jusqu'à laquelle il s'engage à prendre une décision en temps utile et, à défaut, à rembourser la redevance (une sorte de *service level agreement*).

2. RO 19/36 - effectuer une **radioscopie approfondie du processus** de traitement des demandes de visa pour études en provenance du Cameroun :

L'OE doit engager une concertation avec tous les acteurs (communautaires et académiques) impliqués dans la procédure d'admission d'un étudiant étranger aux études en Belgique en vue de :

- évaluer l'utilité de Campus Belgique : le cas échéant, redéfinir sa mission et déterminer le moment le plus opportun de son intervention ;
- replacer la réflexion dans la perspective de la Directive 2016/801 dont le premier objectif reste d'attirer et de stimuler la production et l'acquisition de compétences et de connaissances ;
- veiller à délivrer un service conforme à la réglementation, respectueux des droits des demandeurs et des normes de bonne conduite administrative (en particulier l'information active, le délai raisonnable, la gestion consciencieuse et la motivation adéquate).



le **Médiateur** fédéral

Rue de Louvain 48 bte 6
1000 Bruxelles

T. 0800 99 961

T. 02 289 27 27

E. contact@mediateurfederal.be

www.mediateurfederal.be