

MIGRATIO

RAPPORT 2007

CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
PARTIE I :	
ÉCLAIRER LES POUVOIRS PUBLICS SUR LA NATURE ET L'AMPLEUR DES FLUX MIGRATOIRES	11
Introduction	12
1 Flux migratoires légaux (immigration et émigration)	14
1. Evolution et perspective historique	15
2. Un portrait démographique des migrants étrangers	21
3. Les motifs légaux de migration	23
2 Les flux de demandes d'asile et le devenir des demandeurs	28
1. Quelques définitions	29
2. Evolution de la demande d'asile	30
3. Origine et nationalité	31
4. Reconnaissance et refus de reconnaissance	32
5. Les réfugiés et les déboutés	34
6. Conclusion partielle d'une histoire mouvementée	35
3 La population étrangère (légale) et ses caractéristiques	36
1. Une population étrangère qui stagne du fait des changements de nationalité	37
2. Une population étrangère essentiellement européenne	40
3. Une population qui se féminise	45

4.	Une géographie reflet des immigrations actuelles et passés	46
5.	«Population légale» et «population de fait»	47
6.	Limites et conséquences de l'usage du concept de nationalité	48
7.	Conclusion partielle	49
4	Acquisition et attribution de la nationalité belge à des étrangers	50
1.	Impact des modifications du Code de la nationalité	51
2.	Nationalité précédente des nouveaux Belges	53
3.	Lieu de naissance	56
4.	Région de résidence	57
5.	Age	58
6.	Durée de séjour	59
5	La population d'origine étrangère [stock]	60
1.	Quelle(s) définition(s) et quelles données?	61
2.	Propositions d'estimation	62
3.	Conclusion partielle : le choix d'une définition et le choix des résultats	74
6	Migrations et populations en situation irrégulière :	
	approches quantitatives et données statistique de base	76
1.	Des estimations globales disponibles	77
2.	Des indices	79
	Conclusion : Vers une pratique statistique rigoureuse	84
	Bibliographie	86

PARTIE 2 :

VEILLER AUX DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTRANGERS 89

1 Accès au territoire et protection internationale 90

1. Asile et protection subsidiaire 91
2. Le visa, outil de contrôle et de politique migratoire 100

2 Séjour 110

1. Le nouvel article 9ter - Séjour sur la base de raisons médicales 111
2. Le nouvel article 9bis - Séjour pour raisons humanitaires :
les régularisations toujours d'actualité 114
3. Migration des étudiants 116
4. Mutualisation des soins de santé pour les mineurs étrangers non accompagnés scolarisés 119

3 Droit de vivre en famille 122

1. Les différents régimes de regroupement familial 123
2. Les mariages simulés 124
3. Réformes du droit au regroupement familial 130

4 Nationalité 134

5 Libre circulation et emploi 136

1. Introduction 137
2. Mesures de transition concernant la libre circulation pour les Bulgares et les Roumains 138
3. Mineurs étrangers non accompagnés : le cas des Roumains et des Bulgares 142
4. Résidents de longue durée 143
5. Migration économique : une réalité de plus en plus étendue 144

6 Politique d'éloignement et d'expulsion	148
1. Introduction	149
2. L'impérieux besoin de savoir et d'évaluer	150
3. Les centres fermés, l'accès au droit et le droit à un recours effectif	152
4. Le Règlement «Dublin» et la détention	155
5. De la prison au centre fermé	156
6. La détention d'enfants dans les centres fermés	157
7. Les étrangers atteints de maladies graves	158
8. Vers un nouveau centre 127 et Inad	159
9. Le régime de groupe et l'isolement	160
10. La Commission des plaintes	161
Conclusion: Observer les migrations, veiller sur les droits	164
ANNEXES	169

INTRODUCTION GÉNÉRALE

*par Edouard Delruelle et Jozef De Witte,
directeur-adjoint et directeur du Centre pour l'égalité
des chances et la lutte contre le racisme*

MIGRATIO N

En ce début du XXI^e siècle, les questions qui touchent aux étrangers et aux migrations restent parmi les plus sensibles et les plus controversées. Pour les alimenter, des images insoutenables nous interpellent. Elles nous montrent des Africains prêts à tout pour gagner l'Eldorado européen.

Plus près de nous, des «sans-papiers» ont continué en 2007 à revendiquer la régularisation de leur séjour, en mettant parfois leur santé en péril. À ce propos, l'opinion publique semble partagée. Si une partie de la population se montre compatissante au sort de ces migrants particulièrement vulnérables, une autre soutient fermement la politique officielle de la Belgique dans sa volonté de s'en tenir strictement à la loi, les deux attitudes n'étant d'ailleurs pas incompatibles.

Mais dans cette matière comme dans d'autres, la loi n'est pas toujours à même de maîtriser le réel et donc de contenir une pression migratoire qui s'accumule à nos frontières et sur notre propre territoire, comme expression du déséquilibre Nord-Sud et du manque de liberté et de sécurité dont souffrent tant de populations dans le monde. Devant une telle pression, encore amplifiée par les effets de la mondialisation qui a ouvert un véritable marché migratoire où toute demande solvable finit toujours par rencontrer un pourvoyeur de service, de puissants outils de gouvernance mondiale sont indispensables. Ils n'existent pas à l'heure actuelle, même si de timides initiatives en ce sens se font jour.

En 1974, pour se protéger de cette pression, notre pays, à l'instar des pays voisins, a décrété un stop migratoire. Et officiellement, jusqu'à nouvel ordre, ce «stop» est toujours en vigueur. Cela n'a pas empêché que, depuis plus de vingt ans, le solde migratoire (les arrivées de migrants légaux moins les départs) n'a cessé de croître pour dépasser en 2005 le maximum historique de 45.000. Les dispositifs qui permettent l'accès légal au territoire sont révisés l'un après l'autre afin, notamment, de prévenir les abus, qu'il s'agisse de l'asile ou du regroupement familial, avec pour principal effet de déplacer la pression d'un dispositif vers un autre. Malgré tout, le nombre de migrants continue

d'augmenter, mais la précarité de leur séjour augmente simultanément, et par voie de conséquence les inégalités multiples en droit et en fait vécues par des personnes qui cohabitent sur le territoire.

Mais l'année 2007 marque sans doute un changement. Au Sommet européen de Tampere d'octobre 1999, la Commission européenne avait déjà tourné la page de l'immigration zéro en plaidant pour une ouverture migratoire. Elle s'est longtemps heurtée à la résistance des États nationaux soucieux de maintenir le contrôle de l'immigration au nom de leur souveraineté nationale. À partir du 11 septembre 2001 et du Sommet européen de Laeken qui a suivi (décembre 2001), la lutte contre le terrorisme s'est imposée comme la première des priorités. Les vellétés d'ouverture sont alors mises en sourdine.

En 2007, la Belgique, comme d'autres États européens, se prépare à emboîter le pas à la Commission. En vue des élections fédérales de juin 2007, plusieurs partis se sont déclarés en faveur d'une nouvelle immigration. On peut s'attendre à ce que, pour la première fois depuis des décennies, il soit question d'ouverture migratoire dans le débat politique. Avec constance, le Centre pour l'égalité des chances a toujours plaidé pour une politique migratoire «les yeux ouverts», qui s'appuie sur des réalités et non sur des fictions ou des fantasmes. Il ne peut donc que se réjouir de la fin officielle de l'«immigration zéro» et de l'ouverture d'un débat public sur les migrations. Mais attention: ce débat ne peut se limiter à l'immigration économique, en laissant de côté les migrations pour raisons humanitaires (asile, regroupement familial) et les migrations «de fait» qui aboutissent à gonfler la population de personnes en séjour irrégulier (les «sans-papiers»). La politique migratoire que le Centre appelle de ses vœux devra englober toutes ces catégories qui par ailleurs se recouvrent, étant donné que les migrants «humanitaires» et les «sans-papiers» jouent également un rôle économique qui est trop peu considéré. Enfin, cette politique devra tenir le plus grand compte d'un contexte européen dans le cadre duquel un maximum de convergence est recherché entre les différents États. Cette convergence est à tous égards salubre, ne fut-ce que pour éviter une concurrence stérile entre les États en vue d'attirer les migrants réputés «utiles» ou de se prémunir des migrants réputés «inutiles». Le Centre espère que, dans le concert des États

européens, la Belgique agisse et soit perçue comme l'avocate des droits fondamentaux des étrangers et qu'elle puisse contribuer à ce que l'Europe reste cet espace protecteur des droits humains dont elle a encore l'image, parfois de façon imméritée, dans le reste du monde.

Ce rapport se divise en deux parties, qui correspondent à deux des trois missions du Centre relatives aux migrations¹.

Partie 1 : «Éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires»

La partie 1 donne une photographie, arrêtée en octobre 2007 en fonction des données disponibles à cette date des migrations vers (et à partir de) la Belgique². Nous avons privilégié les données les plus utiles à une bonne compréhension des dynamiques migratoires. Il s'agit de l'aperçu le plus complet à ce jour, et probablement du seul qui aborde simultanément toute les dimensions de la migration. Ce tableau a été réalisé sous la direction scientifique de Nicolas Perrin, chercheur au Groupe de démographie appliquée (Gédap) de l'Université catholique de Louvain (UCL), et avec la collaboration de l'Office des étrangers, de la Direction générale «Statistique et information économique» et du SPF Affaires étrangères, que nous remercions.

Ces données seront régulièrement mises à jour dans les chiffres et les interprétations qu'ils suggèrent. Le Centre est tout particulièrement bien placé pour en fournir la synthèse. Notre pays recèle une riche expertise en matière d'analyse des flux migratoires, mais celle-ci est dispersée en de multiples lieux de nature différente : les administrations (en premier lieu l'Office des étrangers, qui dépend du ministre de l'Intérieur), les centres universitaires et les organisations non gouvernementales. La «valeur ajoutée» du Centre est de pouvoir se situer au cœur de ce réseau d'expertise, entretenant avec les trois branches de ce réseau des rapports équilibrés de saine collaboration.

Partie 2 : «Veiller aux droits fondamentaux des étrangers»

La partie 2 aborde différents domaines où l'action publique s'est exercée. Certains de ces domaines concernent directement les droits fondamentaux, comme la protection internationale (droit d'asile et protection subsidiaire) et le droit de vivre en famille

(regroupement familial, droit au mariage). Dans d'autres questions de nature plus controversée, les droits fondamentaux sont néanmoins directement en jeu: politique d'enfermement (centres fermés) et rapatriements forcés, régularisation de séjour. Enfin, d'autres matières abordées se situent dans le champ des prérogatives politiques, telles que les migrations de travail. Mais toutes ces questions ont un point commun: des choix sont posés par l'autorité politique, ou devront l'être. En théorie, l'exercice des droits fondamentaux ne devrait jamais faire l'objet d'arbitrages. Dans la pratique, ceux-ci donnent toujours lieu à interprétation, ce qui permet aux priorités politiques d'interférer dans les modalités d'exercice des droits. En outre, des droits concurrents s'exercent parfois autour d'un même objet. Ainsi, les multiples modifications de la loi du 15 décembre 1980 «sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers» sont l'expression du droit souverain de l'État à contrôler ses frontières, dans les limites des obligations internationales de la Belgique en matière de droits fondamentaux. Cette évolution traduit toujours une recherche d'équilibre entre deux principes forts: la souveraineté de l'État et les droits fondamentaux des étrangers. Conformément à sa mission légale, le rôle du Centre est de veiller à la prise en compte optimale des droits fondamentaux des étrangers dans la recherche de cet équilibre. À partir de ce positionnement qui lui est propre et qui le pousse à privilégier en toute circonstance le droit des personnes présentes et à venir, le Centre est préoccupé par deux idées qui sont souvent avancées dans le débat en cours sur les migrations économiques.

«Immigration choisie»? La première idée est celle de l'«immigration choisie», une notion ambiguë dont le sujet est l'État de destination et qui a pour but de se distinguer de l'«immigration subie». D'autres l'appellent «utilitarisme migratoire»: les frontières ne s'ouvriraient qu'aux migrants «utiles». Mais utiles exactement à qui? Comme l'a rappelé le Forum global «Migration et développement³», la migration doit toujours être

1 La troisième de ces missions – «stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains» – fait l'objet d'un rapport séparé depuis 1996. Le rapport 2007 sera publié en mai 2008.

2 Une version plus détaillée de cette partie est accessible sur le site du Centre : www.diversite.be

pensée comme un élément du développement des pays d'origine. Des politiques unilatérales de «fuite des cerveaux» ou «brain drain» au profit des pays les plus riches seraient moralement inacceptables. Bref, «immigration choisie» ou «immigration concertée», sans doute, mais alors en associant les trois parties concernées: les États de départ et de destination ainsi que les migrants eux-mêmes. Enfin, nous relevons ce paradoxe: dans un petit pays comme le nôtre, certaines régions ou sous-régions ne trouvent pas la main d'œuvre qu'elles recherchent, tandis que dans les territoires voisins subsistent d'énormes poches de chômage, qui concentrent en grande partie des jeunes issus des migrations précédentes. Une politique d'immigration économique obnubilée par le seul objectif de remplir à moindre coût les «fonctions critiques» et qui négligerait de prendre tous les paramètres en considération – comme la persistance de discriminations à l'embauche ou le déficit de formation des chômeurs – risquerait d'accentuer des déséquilibres déjà inquiétants, tant au plan international qu'au sein de notre société, au détriment des personnes et des groupes les plus fragiles.

Une immigration «à somme nulle»?

La deuxième idée préoccupante est celle d'une immigration «à somme nulle»: on ouvrirait le robinet des «migrations économiques», mais on fermerait dans les mêmes proportions le robinet des «migrations humanitaires», en rendant plus difficile l'accès à l'asile, à la protection subsidiaire et au regroupement familial. Ainsi, la somme totale des migrants admis n'augmenterait pas, ce qui permettrait par hypothèse de faire mieux accepter la nouvelle immigration économique à une opinion publique que certains imaginent peu favorable à l'arrivée de nouveaux étrangers. Cette idée est déjà à l'œuvre. Le regroupement familial, première porte d'entrée de l'immigration légale, fait en ce moment l'objet d'un faisceau concentré de mesures législatives et de pratiques administratives pour en limiter l'exercice sous prétexte de combattre les abus. Quant à l'asile, si la toute récente réforme de la loi du 15 décembre 1980 paraît à cet égard équilibrée, sous réserve d'évaluer sa mise en œuvre, on ne peut que s'inquiéter d'une tendance qui consiste à bloquer les demandeurs d'asile avant qu'ils n'arrivent en Belgique (et plus généralement en Europe) pour y demander la protection de l'État.

Ceci passe par la «responsabilisation» des pays de transit, invités à traiter sur leur territoire les demandes d'asile de ceux qui cherchent à atteindre l'Europe, et par celle des transporteurs qui doivent refuser de convoier toute personne ne disposant pas d'un visa d'entrée dans le pays de destination. Ces mesures expliquent en bonne partie pourquoi le nombre des demandes d'asile en Belgique a été divisé par trois depuis le pic de 2000. Et pourtant, depuis lors, le monde n'est pas devenu trois fois plus sûr et les raisons de rechercher une protection internationale n'ont donc pas diminué en proportion. Bref, s'il est assurément possible pour la Belgique de mieux planifier une partie des flux migratoires en fonction des priorités qu'elle se fixe, cette planification a forcément des limites. Par nature, il est impossible de planifier les besoins de protection qui peuvent surgir à tout moment n'importe où dans le monde et l'exercice par tout citoyen du droit de se marier et de fonder une famille, cette famille ayant droit à la protection de la société et de l'État selon le prescrit de l'article 16 de la déclaration universelle des droits de l'Homme.

↳ Dans l'exercice des deux missions légales qui font l'objet de ce rapport, le Centre a bien conscience du lieu d'où il parle et d'où il agit. Comme tout service public, son objectif est de concourir à l'intérêt général. Mais il doit poursuivre cet objectif en toute indépendance, à partir des deux portes d'entrée qui lui sont assignées: une exigence d'information rigoureuse et au-dessus de tout soupçon de partialité, et le souci que la poursuite de l'intérêt général intègre bien le respect des droits fondamentaux d'une population particulièrement vulnérable. Cette position particulière le distingue de l'administration, agent d'exécution de décisions politiques qu'elle ne peut remettre en cause, et d'organisations non gouvernementales extrêmement vigoureuses sur ce thème en Belgique, mais qui n'ont pas les contraintes et les obligations déontologiques du service public. Comme la loi qui le fonde l'y invite, le Centre veille à remplir ses missions dans la concertation et le dialogue avec tous les acteurs publics et privés opérant sur le même terrain.

3

Ce Forum, organisé par la Belgique à la demande des Nations Unies les 10 et 11 juillet 2007 à Bruxelles, a rassemblé plus de cent États et organisations internationales. Jozef De Witte, directeur du Centre, y a été rapporteur pour les questions transversales, parmi lesquelles les droits des migrants.

PARTIE I

**ÉCLAIRER LES
POUVOIRS PUBLICS
SUR LA NATURE
ET L'AMPLEUR DES
FLUX MIGRATOIRES**

Introduction



Introduction

Les migrations et leurs conséquences sont au centre de multiples débats publics en Belgique comme en Europe. Cependant, si la problématique intéresse, elle reste souvent mal comprise. La méconnaissance des réalités migratoires ne peut qu'accroître les incompréhensions au sein d'une société profondément marquée par la diversité des origines, mais elle risque aussi d'aboutir à des choix de société et à des orientations politiques mal adaptés à la situation réelle.

Afin de comprendre comment sont produites les informations statistiques présentées dans ce rapport synthétique, le lecteur peut se reporter à la version longue du rapport qui propose une introduction méthodologique permettant d'éclairer le débat qui entoure non seulement les migrations, mais aussi les «chiffres de l'immigration».

Dans ce cadre, ce rapport a pour but de fournir les éléments statistiques et démographiques permettant d'éclairer les citoyens comme les décideurs sur la conjoncture migratoire et les populations qui sont issues de l'immigration. L'apport de la statistique à cette meilleure appréhension des migrations n'est vraisemblablement que très minime dans une réflexion plus large et plus fine. Malgré tout, les données chiffrées peuvent servir de points de repères afin de comprendre et d'évaluer la situation tout en assurant la transparence du débat sur le phénomène, mais aussi sur les politiques menées en la matière.

La description de la dynamique migratoire et de la dynamique démographique des populations issues de l'immigration est divisée en 6 parties qui peuvent être utilisées indépendamment :

- › Les flux migratoires internationaux (légaux), l'immigration et l'émigration.
- › L'asile et la procédure d'asile.
- › La population étrangère (en situation légale) et son évolution.
- › L'acquisition et l'attribution de la nationalité belge.
- › Les populations d'origine étrangère (en situation légale).
- › L'illégalité ou l'irrégularité du séjour.

I Flux migratoires légaux (immigration et émigration)



1. Evolution et perspective historique

Avant de s'attarder sur la seule immigration étrangère, il convient de souligner l'ampleur accrue des mouvements migratoires pour les Belges comme pour les étrangers.

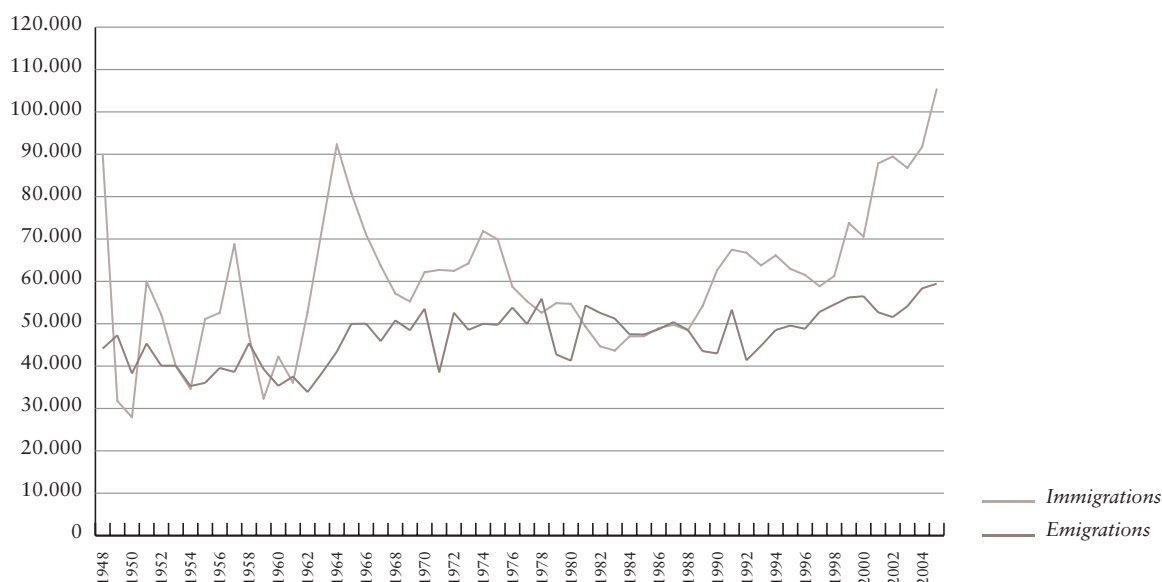
1.1. Une immigration et un solde migratoire historiquement élevé

Avec un peu plus de 105.000 immigrations (Belges et étrangers inclus⁴), 2005 a été l'année où l'on a enregistré le plus d'immigrations internationales depuis que l'on dispose de telles statistiques et vraisemblablement de toute l'histoire de la Belgique (fig. 1.1). Les précédents maxima avaient été enregistrés en 1948 et en 1964 suite à la signature d'accords destinés à faciliter le recrutement de la main-d'œuvre étrangère. Contrairement aux précédentes périodes où l'on avait enregistré des pics d'immigration, la croissance actuelle ne peut pas être qualifiée de conjoncturelle. De fait le nombre d'immigrations connaît une croissance quasi continue depuis le milieu des années 1980⁵.

Dans le même temps, sur la longue durée, les émigrations demeurent assez stables entre 40 et 60.000 départs par an depuis les années 1960 (fig. 1.1). Au final, cette augmentation des émigrations a abouti à un niveau actuel d'environ 60.000 émigrations en 2005 (Belges et étrangers inclus) qui n'empêche pas le solde migratoire de demeurer largement positif (environ 45.000 en 2005) et croissant depuis 1984. En 20 ans, le solde migratoire a entraîné directement un accroissement de 434.000 habitants, sans compter les enfants d'immigrés nés en Belgique.

- 4 En prenant en compte les demandeurs d'asile reconnus ou régularisés regroupés sous la catégorie «changements de registre» par la Direction générale Statistique et Information économique (noté DG SIE par après dans ce texte), alors que ceux-ci ne sont pas habituellement considérés.
- 5 Le creux observé dans les statistiques durant le cours des années 1990 correspond en grande partie à une conséquence de l'exclusion des demandeurs d'asile des statistiques de l'immigration.
- 6 Les demandeurs d'asile reconnus réfugiés ou régularisés ont été inclus au nombre des immigrants contrairement aux pratiques habituelles de la DG SIE à partir de 1999 (les données ne sont pas disponibles pour la période précédente). Le solde des radiés d'office et des réinscrits ayant été radiés d'office a été comptabilisé dans les émigrations.

Figure 1.1. Evolution du nombre total d'immigrations et d'émigrations (Belges et étrangers), 1948-2005 (demandeurs d'asile non reconnus ou régularisés exclus) (Source: Registre national (noté RN par après dans ce texte) – DG SIE)⁶



1.2. La mobilité internationale et l'émigration croissante des Belges

Si l'arrivée d'étrangers est l'objet de toutes les attentions, il faut rappeler que les mouvements migratoires des Belges quittant ou revenant en Belgique sont loin d'être négligeables. En effet, en 2005, 20.980 Belges ont quitté le pays et 12.950⁷ y sont revenus. Les Belges représentaient ainsi environ 12% des immigrants enregistrés et 35% des émigrants de l'année.

Si les ampleurs des mouvements migratoires des Belges et des étrangers ne sont pas directement comparables, il convient de ne pas les dissocier totalement. D'une part, comme l'arrivée d'étrangers, les expériences migratoires de plus en plus fréquentes des Belges soulignent la mobilité internationale accrue de manière générale et son impact grandissant pour la société belge. D'autre part, l'intensification des deux types de migrations internationales – migrations des Belges et migrations des étrangers – trouve sa source dans le même processus : la mondialisation.

1.3. Une croissance sans précédent de l'immigration étrangère

Si les Belges ont tendance à quitter le pays, le solde migratoire totale de la Belgique (Belges et étrangers inclus) est très largement positif grâce à l'apport de l'immigration étrangère.

Le nombre d'entrées d'étrangers est de fait à un niveau historiquement élevé. Plus de 90.000 immigrations étrangères ont été enregistrées en 2005. On a ainsi dépassé de loin les précédents maximums observés en 1948 et 1964, ce qui est remarquable à plus d'un titre (*fig. 1.2*). En effet, l'immigration étrangère était souhaitée et organisée par l'Etat dans l'après-guerre et les années 1960. Par ailleurs, les pics observés précédemment étaient assez conjoncturels, alors que loin d'être le fruit de la conjoncture, cette immigration étrangère croissante s'inscrit dans la longue durée puisque le début de la hausse des entrées remonte au milieu des années 1980.

Après le premier choc pétrolier, la décision prise en 1974 de mettre un terme à l'immigration de travail avait clairement permis de réduire le nombre d'immigrations étrangères, permettant même d'enregistrer un solde migratoire négatif pour la population étrangère en 1982 et 1983. Cependant, dès 1984, les entrées commencèrent à croître, dépassant le nombre des départs et rééquilibrant le solde migratoire. Les modalités de cette reprise de l'immigration sont bien connues. Il s'agit tout d'abord de la conséquence du développement de ce qu'on désigne sous le terme générique de «regroupement familial». D'un côté, dans le cas des étrangers déjà établis en Belgique et qui ont laissé une partie de leur famille à l'étranger avant d'immigrer, les membres de la famille ont le droit d'immigrer. De l'autre, des étrangers et des Belges établis en Belgique épousent des étrangers qui obtiennent de ce fait le droit d'entrer en Belgique.

Le début des années 1990 voit la croissance des entrées s'amplifier sous le coup du regroupement familial et de l'immigration européenne, mais un troisième phénomène majeur entre en jeu : l'augmentation spectaculaire du nombre des demandes d'asile à partir de 1989. La chute des demandes d'asile de 1994 à 1997 entraîne une réduction temporaire des entrées, réduction amplifiée par l'exclusion des demandeurs d'asile des statistiques de l'immigration à partir de 1995 (la diminution des entrées est donc assez artificielle de 1995 à 1998). Malgré tout, les entrées repartent fortement à la hausse dès 1998 pour connaître le niveau record actuel. L'exclusion des demandeurs d'asile de la statistique rend malgré tout difficile l'utilisation de cette statistique basée sur une définition officielle de l'immigration éloignée de la réalité⁸.

7 Les seuls départs considérés sont les départs déclarés. Le solde des radiés d'office et des réinscrits ayant été radiés d'office a été comptabilisé dans les émigrations.

8 La DG SIE ne comptabilise pas les réfugiés reconnus dans les flux de l'immigration, mais les ajoute à la catégorie «ajustement» sous l'appellation administrative «changement de registre».

1.4. Une ré-émigration et des retours¹⁰ d'étrangers assez limités

Alors que les entrées d'étrangers ont largement repris depuis le début des années 1980, force est de constater que les départs d'étrangers sont assez limités (*fig. 1.2*). Sur le long terme, ils stagnent, voire déclinent depuis la fin des années 1960. Ils ont légèrement crû durant les dix dernières années, mais cette croissance très modérée est loin de compenser la réelle explosion des entrées.

Les explications à cette stagnation des retours sont assez diverses, voire contradictoires selon le point de vue de leurs auteurs. Tout d'abord, il est vrai que le différentiel des niveaux de vie reste élevé entre les pays traditionnels d'émigration et la Belgique, laissant subsister des conditions favorables à l'émigration et peu favorables au retour des immigrés. De plus, du fait de l'ancienneté de certaines immigrations, du développement de ladite seconde génération issue de l'immigration (les personnes nées en Belgique de parents immigrés) et même de la troisième génération, les retours sont moins facilement envisageables pour les immigrés et leurs descendants, même si les allers-retours peuvent être fréquents.

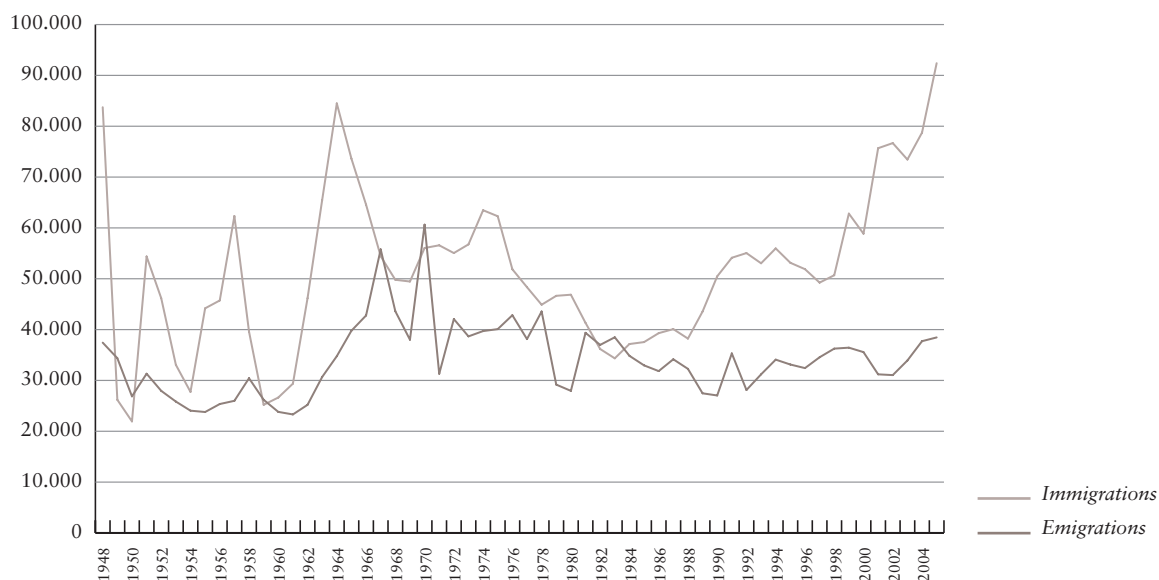
1.5. Une immigration européenne malgré les évolutions et les perceptions

1.5.1. Aperçu général

Trois nationalités se détachent nettement, les Français, les Néerlandais et les Marocains représentant respectivement 13, 13 et 9% des entrées d'étrangers en 2005 (*tab. 1.1*). Les autres nationalités ne regroupent que beaucoup moins d'immigrants. Il s'agit des Polonais qui représentent 6% des entrées, des Allemands et des Turcs et qui représentent environ 4% de celles-ci. Viennent ensuite les Roumains, la quasi-totalité des pays méditerranéens membres de l'Union-Européenne,

- 9 Les demandeurs d'asile reconnus réfugiés ou régularisés ont été inclus au nombre des immigrants contrairement aux pratiques habituelles de la DG SIE à partir de 1999 (les données ne sont pas disponibles pour la période précédente). Le solde des radiés d'office et des réinscrits ayant été radiés d'office a été comptabilisés dans les émigrations.
- 10 Lorsque nous parlons ici de «retours», nous nous référons au processus de retours d'immigrants en situation légale quittant le pays ou censé avoir quitté le pays à la suite du non renouvellement de leur titre de séjour. Dans un certain langage administratif et dans une littérature spécialisée sur l'immigration irrégulière, le terme de «retour» est utilisé, à notre sens assez abusivement, pour désigner les retours forcés et les retours assistés d'étrangers en situation irrégulière.

Figure 1.2. Evolution du nombre d'immigrations et d'émigrations d'étrangers, 1948-2005 (demandeurs d'asile non reconnus ou régularisés exclus) (Source: RN - DG SIE)⁹



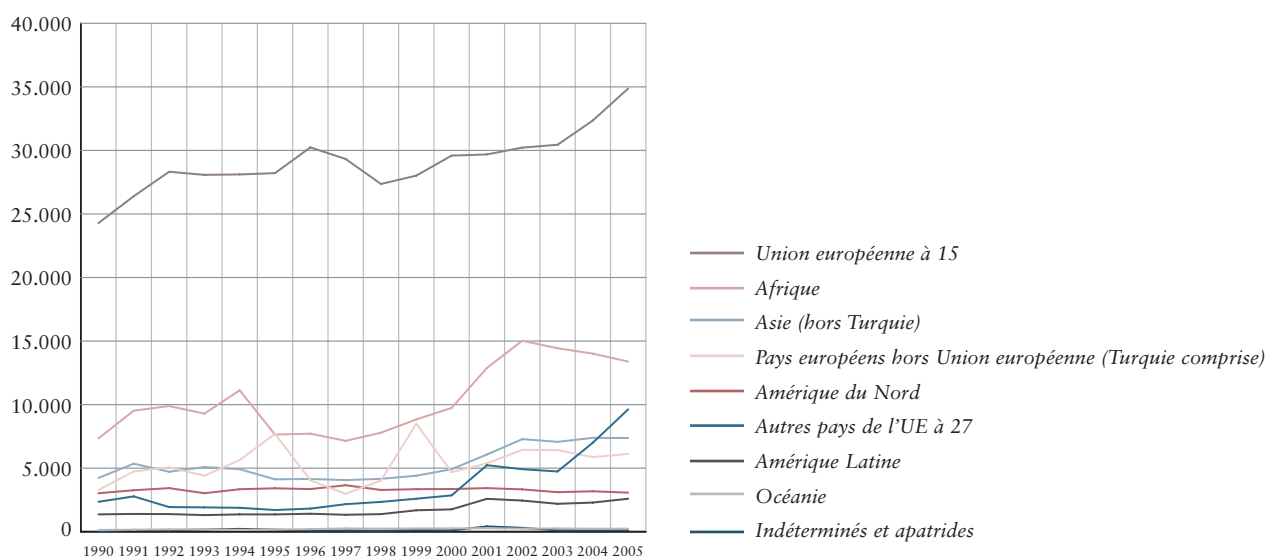
les Britanniques et les Américains. A l'exception du Maroc et de la Turquie, l'essentiel des flux migratoires importants proviennent donc de l'Union européenne ou de pays riches comme les Etats-Unis.

Contrairement à l'opinion courante, la plus grande part de l'immigration durant ces dernières années est principalement le fait de ressortissants communautaires (fig. 1.3). Ainsi, sur les 77.387 immigrations d'étrangers enregistrées en 2005¹¹, 41.325 correspondaient à des entrées de ressortissants communautaires (53%). Ces immigrants communautaires provenaient essentiellement des anciens pays membres de l'Union européenne à 15 telle qu'elle existait avant 2004 (34.872, soit 45% du total des entrées). La part des ressortissants des 10 nouveaux membres entrés dans l'Union en 2004 demeure faible (6.453, soit 8% du total des entrées), de même que celles des Roumains et Bulgares entrés dans l'Union en 2007 (3.175 entrées, soit 4% du total des entrées). La progression d'un certain nombre de flux migratoires en provenance de cette récente extension de l'Union européenne est notable sur les dernières années. Il s'agit principalement du cas des Polonais et des Roumains.

Si l'immigration non-communautaire a fortement cru durant la dernière décennie, la croissance de l'immigration communautaire ne doit donc pas être négligée, même si cette composante n'est pas toujours perçue. En effet, depuis le début des années 2000, en chiffres absolus, la croissance de l'immigration communautaire (anciens membres comme nouveaux membres) est supérieure à celle de l'immigration non communautaire¹².

- 11 Ce chiffre ne prend pas en compte lesdits changements de registre contrairement aux données précédentes car le détail de ces données par nationalité n'est pas disponible.
- 12 Le fait que les demandeurs d'asile ne soient pas pris en compte a évidemment un impact sur la répartition.

Figure 1.3. Evolution par grands groupes de nationalité des immigrations enregistrées, 1990-2005 (hors demandeurs d'asile et réfugiés depuis 1995) (Source: RN - DG SIE)



1.5.2. Une immigration européenne¹³ forte qui se modifie

L'essentiel des immigrations européennes est encore aujourd'hui le fait des ressortissants des anciens pays de l'Union européenne à 15 (*tab. 1.1*). La fin des années 1990 et l'élargissement de mai 2004 ont amené une croissance des flux en provenance des nouveaux pays membres de l'Union et notamment de la Pologne et de la Roumanie. Cependant, ces flux restent à un niveau assez réduit comparé aux ressortissants des anciens membres de l'Union européenne. L'immigration européenne en provenance des pays qui ne sont pas aujourd'hui membres de l'Union est plus chaotique.

De fait, les 4 pays limitrophes (France, Pays-Bas, Allemagne et Luxembourg) alimentent 47% des immigrations européennes. Loin d'être une simple migration transfrontalière, ces flux de courte distance sont en évolution rapide. La croissance des flux de l'immigration française et néerlandaise est tout à fait comparable à ce que l'on observe pour les flux non européens.

Plus généralement, l'immigration européenne reste forte donc. Même si elle se transforme, les migrations en provenance des pays limitrophes restent prépondérantes et le rythme du changement est assez mesuré. Bien loin des craintes fantasmées une première fois au moment de la chute des régimes communistes d'Europe centrale et orientale et une seconde fois au moment de l'élargissement de 2004, le flux en provenance d'Europe centrale et orientale croît, mais à un rythme modéré dans la plupart des cas, ce qui n'exclut pas quelques exceptions. Les nouveaux flux en provenance de Pologne et de Roumanie se caractérisent ainsi par leur dynamisme et mériteraient des analyses plus fines.

1.5.3. Une immigration non européenne renouvelée

L'immigration non-européenne est tout d'abord marquée par l'existence d'une immigration marocaine beaucoup plus importante que les autres qui représente 9% des entrées totales et 26% des entrées non

européennes (*tab.1.1*). Cette immigration marocaine est désormais une migration ancienne pour la Belgique, puisqu'elle fait partie des principaux flux d'immigration depuis plus de 40 ans. Comme les autres immigrations, elle avait fortement été affectée par la fin de l'immigration de travail avant de reprendre progressivement au milieu des années 1980. Toutefois, contrairement aux autres immigrations, la fin des années 1990 a apporté un accroissement très marqué des entrées que l'on retrouve dans peu d'autres groupes. Les causes de cette reprise plus forte sont multiples. On doit surtout y voir une reprise du regroupement familial. Dans une seconde phase, celui-ci a par ailleurs pu être ravivé à la suite de la campagne de régularisation lancée en 1999, même si cette campagne n'explique pas tout, puisque le phénomène de reprise forte de l'immigration marocaine est bien antérieur.

13

Dans tous les tableaux et graphiques, la Turquie est considérée au sein de la catégorie «Europe» conformément à l'usage statistique et aux classifications utilisées par la statistique belge (DG SIE) et européenne (Eurostat). Nous sommes conscients que cette classification peut donner lieu à controverse. C'est pourquoi, afin d'éviter toute confusion, on a décidé de privilégier la distinction entre les ressortissants de l'Union européenne et les ressortissants du reste du monde. Dans la mesure du possible, on a par ailleurs essayé de traiter de la situation spécifique de Turquie à part.

Tableau 1.1. Répartition par groupes de nationalité des immigrations enregistrés, 1990-2005 (hors demandeurs d'asile et réfugiés) (Source: RN - DG SIE)

Nationalité	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	57.593	67.098	66.648	64.125	66.883	64.259	62.650	60.645	61.252	68.443	68.599	77.572	82.637	81.890	85.370	90.337
Belgique	11.531	13.339	11.603	10.654	10.134	9.768	9.616	9.609	10.572	10.681	11.320	11.610	12.423	13.113	12.932	12.950
Etrangers	46.062	53.759	55.045	53.471	56.749	54.491	53.034	51.036	50.680	57.762	57.279	65.962	70.214	68.777	72.438	77.387
Europe (Turquie comprise)	29.928	33.917	35.327	34.396	35.636	37.619	36.106	34.476	33.739	39.111	37.133	40.294	41.581	41.602	45.231	50.615
Union européenne à 27	26.639	29.176	30.261	29.991	29.994	29.920	32.057	31.491	29.704	30.614	32.451	34.916	35.139	35.185	39.362	44.500
Union européenne à 15 dont	24.285	26.398	28.321	28.077	28.112	28.213	30.238	29.325	27.358	28.018	29.593	29.685	30.220	30.446	32.356	34.872
Allemagne	2.677	3.035	2.952	3.131	3.207	3.289	3.325	3.249	3.206	3.070	3.036	2.883	2.965	2.942	3.307	3.250
Autriche	90	76	93	121	184	175	317	361	262	258	205	220	258	248	248	254
Danemark	320	396	435	470	490	449	497	462	397	385	408	383	326	339	299	343
Espagne	717	833	1.115	1.118	1.104	1.227	1.149	1.318	1.141	1.163	1.355	1.527	1.503	1.545	1.591	1.827
Finlande	173	274	207	320	381	620	655	786	416	411	462	389	510	388	421	387
France	5.799	5.807	5.992	6.088	6.354	6.472	6.732	7.210	7.385	7.931	8.108	8.039	8.134	8.187	9.520	10.377
Grande-Bretagne	2.706	3.215	3.141	2.971	3.063	2.899	2.893	2.805	2.722	3.020	3.222	2.660	2.545	2.496	2.364	2.207
Grèce	642	742	777	881	872	810	633	676	539	605	531	554	593	636	601	716
Irlande	359	421	482	506	406	321	377	365	352	328	339	344	348	292	278	285
Italie	2.535	2.625	2.585	2.877	2.885	2.745	2.858	2.916	2.502	2.603	2.600	2.439	2.310	2.293	2.301	2.459
Luxembourg	150	193	231	281	241	224	220	237	194	184	189	218	234	231	227	244
Pays-Bas	5.521	6.195	6.601	6.667	6.509	6.539	7.830	6.334	6.242	6.200	7.178	8.167	8.403	8.546	8.789	10.109
Portugal	1.637	1.957	3.222	2.165	1.891	1.761	1.881	1.693	1.384	1.313	1.320	1.347	1.565	1.822	1.907	1.933
Suède	959	629	488	481	525	682	871	913	616	547	640	515	526	481	503	481
Autres pays de l'UE à 27 dont	2.354	2.778	1.940	1.914	1.882	1.707	1.819	2.166	2.346	2.596	2.858	5.231	4.919	4.739	7.006	9.628
Pologne	737	539	585	723	787	797	946	1.066	1.120	1.152	1.132	2.929	2.427	2.085	3.481	4.815
Bulgarie	198	385	233	258	189	140	119	180	197	227	269	425	474	498	706	853
Roumanie	1.208	1.634	831	589	485	326	311	384	388	587	650	966	996	998	1.438	2.322
Autres pays de l'UE à 27	211	220	291	344	421	444	443	536	641	630	807	911	1.022	1.158	1.381	1.638
Pays européens hors Union (Turquie comprise) dont	3.289	4.741	5.066	4.405	5.642	7.699	4.049	2.985	4.035	8.497	4.682	5.378	6.442	6.417	5.869	6.115
Bosnie-Herzégovine					3	1.210	47	30	19	47	28	76	77	90	113	99
Croatie				54	46	95	35	33	53	57	41	112	95	60	86	99
Macedoine					20	53	61	79	84	120	114	185	233	232	201	267
Russie	1	2		54	113	160	208	172	204	223	319	445	449	486	492	497
Passeport ex-URSS	185	383	415	431	493	309	290	264	298	310	260	200	145	124	107	150
Serbie-Monténégro	496	960	1.457	741	685	2.543	17	54	66	4.245	70	161	222	259	296	281
Passeport ex-Yougoslave	10	3	4	4	6	39	264	213	172	593	122	180	169	149	155	165
Turquie	2.262	2.850	2.695	2.501	3.586	2.624	2.510	1.446	2.449	2.132	2.815	2.987	3.874	3.831	3.237	3.389
Autre Europe	335	543	495	620	690	666	617	694	690	770	913	1.032	1.178	1.186	1.182	1.168
Asie (hors Turquie)	4.233	5.353	4.719	5.083	4.918	4.123	4.151	4.062	4.161	4.406	4.917	6.074	7.281	7.072	7.385	7.370
Chine	358	586	632	616	542	606	585	603	667	700	821	1.280	2.127	1.579	1.394	1.225
Inde	513	791	635	730	519	386	515	435	536	561	662	852	959	1.101	1.213	1.339
Japon	776	734	705	984	1.107	889	800	797	872	956	890	798	820	938	1.083	1.027
Pakistan	342	458	355	451	289	156	189	185	221	167	147	283	383	390	564	673
Philippines	289	365	423	360	411	437	526	538	430	397	410	559	538	399	368	349
Thaïlande	172	206	217	227	232	233	244	242	276	325	373	447	469	553	614	573
Autre Asie	1.783	2.213	1.752	1.715	1.818	1.416	1.292	1.262	1.159	1.300	1.614	1.855	1.985	2.112	2.149	2.184
Afrique	7.338	9.524	9.887	9.290	11.123	7.641	7.713	7.149	7.792	8.835	9.741	12.884	15.025	14.435	14.012	13.388
Algérie	390	495	424	341	570	437	377	321	357	425	466	674	710	732	769	725
Cameroun	205	329	295	167	142	142	134	152	181	207	249	335	468	456	510	618
Congo (R.D.)	1.588	1.843	2.692	2.325	2.226	1.024	833	637	674	793	822	1.413	1.313	1.133	1.143	1.106
Ghana	572	701	349	348	162	99	176	180	174	213	273	370	617	387	261	529
Maroc	2.441	3.379	3.242	3.324	4.738	3.593	3.975	3.880	4.327	4.936	5.667	7.072	8.495	8.438	8.014	7.106
Rwanda	230	262	256	240	585	341	166	134	158	145	177	147	138	207	203	163
Tunisie	411	374	301	298	323	276	279	231	258	290	354	440	494	510	445	494
Autre Afrique	1.501	2.141	2.328	2.247	2.377	1.729	1.773	1.614	1.663	1.826	1.733	2.433	2.790	2.572	2.667	2.647
Amérique du Nord	3.027	3.263	3.429	3.028	3.343	3.415	3.355	3.656	3.285	3.347	3.360	3.430	3.331	3.110	3.181	3.073
Canada	325	408	346	374	430	398	426	521	457	459	566	540	632	628	578	665
Etats-Unis	2.702	2.855	3.083	2.654	2.913	3.017	2.929	3.135	2.828	2.888	2.794	2.890	2.699	2.482	2.603	2.408
Amérique Latine	1.365	1.398	1.387	1.307	1.364	1.359	1.415	1.333	1.384	1.685	1.760	2.587	2.450	2.196	2.294	2.594
Bresil	324	298	324	304	282	292	324	280	296	323	416	487	472	451	584	737
Autre Amérique Latine	1.041	1.100	1.063	1.003	1.082	1.067	1.091	1.053	1.088	1.362	1.344	2.100	1.978	1.745	1.710	1.857
Océanie	138	163	187	191	143	172	203	259	243	256	263	278	241	259	234	240
Indéterminés et apatrides	33	141	109	176	222	162	91	101	76	122	105	415	305	103	101	107

2. Un portrait démographique des migrants étrangers

2.1. Les âges de la migration

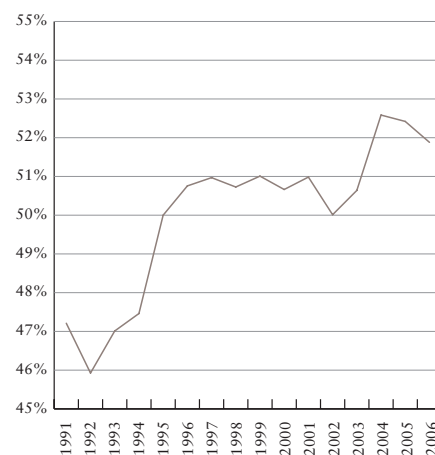
L'essentiel des immigrants étrangers arrivent en Belgique entre 18 et 40 ans (65% des entrées de 2005) avec un âge modal¹⁴ à l'immigration assez marqué à 25. Ces immigrants étant parfois accompagnés d'enfants, on compte un nombre non négligeable d'enfants le plus souvent assez jeunes. Cependant, le nombre de ces enfants n'est pas à surestimer. Les mineurs ne représentent que 17% des entrées (fig. 1.4). Lorsqu'ils repartent, les étrangers le font le plus souvent peu après leur entrée. La probabilité de départs est en effet maximale pour les étrangers présents dans le pays depuis peu. Au fur et à mesure que le séjour s'allonge, cette probabilité diminue (Perrin, 2007b). Contrairement à certaines prévisions, on observe bien quelques retours aux âges de départ à la retraite. Cependant, ceux-ci restent très limités (fig. 1.4).

2.2. La féminisation de l'immigration étrangère

Si l'immigration des « Trente Glorieuses » était caractérisée par une présence masculine très majoritaire, la crise des années 1970 et les nouveaux régimes migratoires qui se

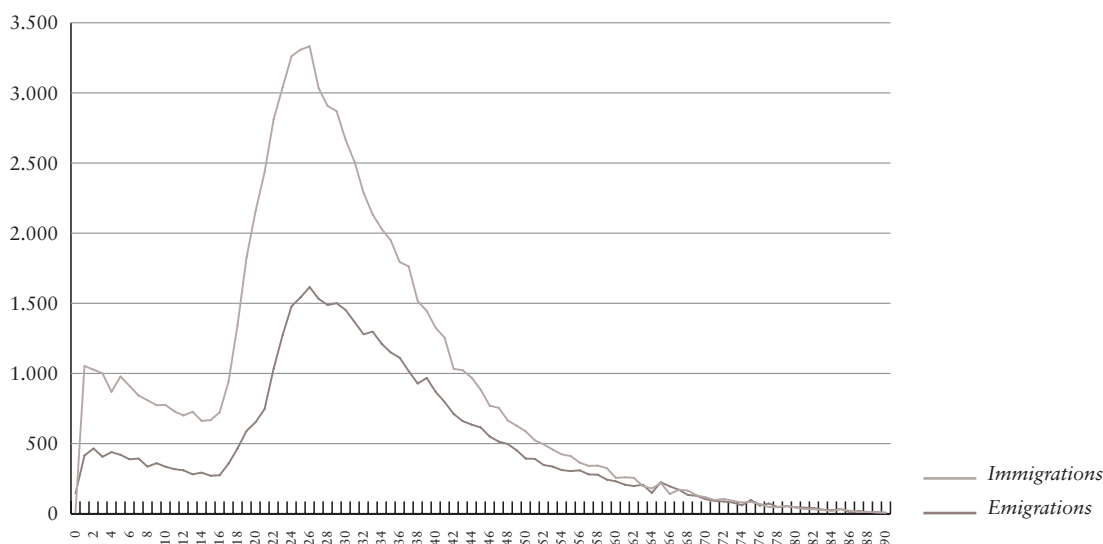
sont par la suite installés ont abouti à une féminisation marquée de l'immigration, les femmes devenant majoritaires parmi les nouvelles entrées enregistrées dès 1995 (fig. 1.5). Cette féminisation de l'immigration a été favorisée par le regroupement familial dont ont bénéficié

Figure 1.5. Part des femmes dans les immigrations d'étrangers, 1990-2005 (Source: RN - DG SIE)



14 L'âge modal à l'immigration est l'âge à laquelle on compte le plus d'entrées.

Figure 1.4. Age à l'immigration et à l'émigration des étrangers, 2005 (nombre d'immigrations et d'émigrations par âge) (Source: RN - DG SIE)



dans un premier temps les épouses des travailleurs migrants. Toutefois, plus récemment, la féminisation a surtout profité de l'émergence de nouvelles formes de migration et de nouveaux courants migratoires où la place des femmes est centrale. Les formes extrêmes de ce type de migrations sont bien connues : il s'agit des migrations en provenance d'Europe orientale ainsi que des flux en provenance d'Asie du Sud-Est. Ainsi plus de trois quarts des immigrants thaïlandais et philippins sont des femmes. De même, environ 70% des immigrations en provenance de Russie et 56% en provenance de Roumanie sont le fait de femmes. On notera toutefois que la féminisation des migrations en provenance des nouveaux pays membres de l'Union européenne tend à disparaître. Dans le cas de la Pologne, les hommes sont ainsi déjà majoritaires¹⁵.

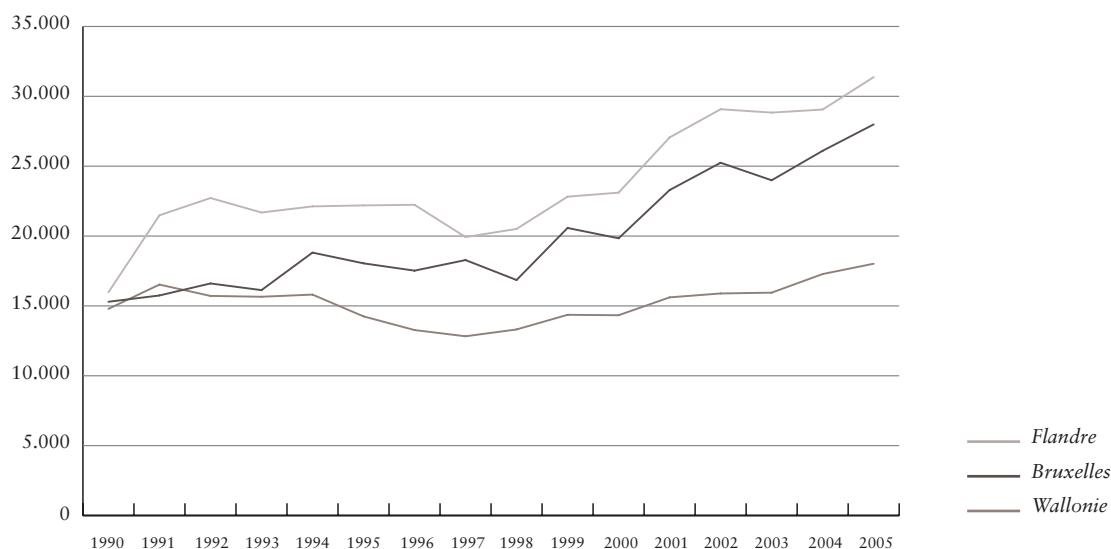
immigrants, suivie de près par Bruxelles (*fig. 1.6*). Le nombre d'entrées d'étrangers croît à nouveau en Wallonie, mais le rythme reste plus lent que dans les deux autres régions. Du fait de sa taille, c'est évidemment dans la région-capitale que l'impact du mouvement est le plus notable. Dans les trois régions, les dernières années ont vu une hausse des entrées de ressortissants communautaires. Cependant, la tendance est nettement plus forte à Bruxelles qui a toujours été un pôle d'attraction pour les ressortissants communautaires et a été la principale bénéficiaire des entrées de ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union. En termes d'immigrations non communautaires, Bruxelles accueille quasiment autant d'immigrants que la Flandre et a particulièrement bénéficié des régularisations menées dans le cadre de la loi de 1999.

2.3. Géographie des zones de destination des immigrants

Alors que la Wallonie avait longtemps été la principale terre d'immigration en Belgique, la tendance s'est aujourd'hui largement inversée. La Flandre est désormais la région à accueillir le plus de nouveaux

15 Certaines de ces valeurs extrêmes doivent cependant être nuancées. N'apparaissent dans les statistiques que les personnes en situation légale. Or, les pratiques matrimoniales sont aujourd'hui telles que les femmes étrangères se marient souvent avec des Belges alors que l'inverse (un homme étranger épousant une femme belge) est plus rare. Les femmes étrangères en situation irrégulière ont donc des probabilités d'obtenir un titre de séjour et d'apparaître dans les statistiques plus élevées que les hommes (Perrin et Rajabaly, 2005). Un bon exemple de ce biais est donné par les ressortissants des nouveaux pays membres. L'ouverture progressive de nouvelles possibilités d'immigration légale entraîne la soudaine apparition dans la statistique de davantage d'hommes que par le passé.

Figure 1.6. Evolution de l'immigration étrangère par région, 1990-2005 (hors demandeurs d'asile et réfugiés)
(Source: RN - DG SIE)



3. Les motifs légaux de migration¹⁶

Les statistiques habituellement disponibles concernant les étrangers et les immigrants ne permettent pas de comprendre le cadre légal et les motifs de leur séjour. On peut trouver des données se rapportant au nombre d'étrangers par âge, sexe, nationalité, situation matrimoniale, commune... mais il est habituellement impossible d'avoir une information claire et précise sur les raisons qui ont permis aux personnes en question d'entrer et de résider en Belgique. Est-ce suite à une procédure de regroupement familial? Après un mariage? Pour poursuivre des études dans un établissement belge? Suite à l'obtention d'un emploi en Belgique?

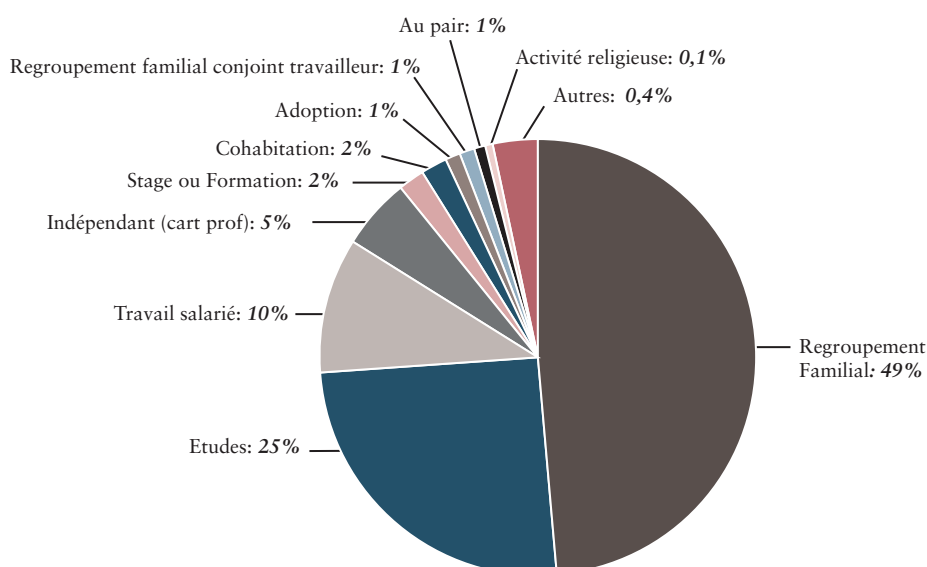
Malheureusement, il n'y a pas d'information fiable actuellement disponible sur ce thème des motifs de l'immigration. Ce problème est particulièrement frappant pour ce qui concerne le regroupement familial, qu'il concerne l'arrivée d'un conjoint, d'un enfant ou d'un ascendant, puisqu'il s'agit certainement de la principale source d'immigration depuis 30 ans. Certaines données indirectes, notamment relatives aux visas, permettent de comprendre que le phénomène est d'une ampleur primordiale, mais elles ne permettent assurément pas un monitoring suffisant de la situation.

On notera que l'introduction au Registre national d'une nouvelle variable légale concernant le motif de délivrance d'un titre de séjour est en cours de préparation au sein de l'Office des étrangers, ce qui devrait remédier à l'absence de données sur le sujet.

Un des rares éléments d'information provient du Service public fédéral Affaires étrangères qui produit des données sur les visas distinguant les motifs de la délivrance du visa (Perrin, 2007a). Ces données ne permettent toutefois qu'une estimation préliminaire, faute de mieux. En effet, elles ne couvrent pas l'ensemble des immigrants puisqu'un certain nombre de pays ne sont pas soumis au régime des visas. Par ailleurs, des personnes peuvent demander un visa, l'obtenir, mais finalement ne pas venir en Belgique.

16 Cette partie du rapport reprend partiellement une note produite précédemment pour la journée internationale du migrant du 18 décembre 2006 : Perrin, 2006c, Les motifs de séjour et les regroupements familiaux, Note de travail produite pour la Journée Internationale du Migrant organisé par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et support du site internet www.migrantdujour.be, 24 p.

Figure 1.7 Répartition des visas de longue durée délivrés en 2006 selon le motif du séjour (Source: Base de données «visas» du SPF Affaires Etrangères – Calculs: Nicolas Perrin Gédap-UCL)



De plus, certaines personnes obtiennent un visa pour un certain type de séjour, mais obtiennent une modification de leur statut une fois en Belgique. Finalement, certaines personnes peuvent pénétrer illégalement sur le territoire belge (ou pénétrer sur le territoire belge pour une visite de courte durée qui ne nécessite pas de visa), demeurer dans le pays et faire régulariser leur situation par après sans jamais avoir demandé de visa. Malgré tout, il reste un lien entre le nombre de visas délivrés et l'immigration réelle. Ainsi, on observe que sur les 30.178 visas de longue durée (autorisant un séjour de plus de 3 mois) accordés en 2006, plus de la moitié concernent des regroupements familiaux (incluant l'arrivée d'un conjoint, d'enfant(s) ou d'ascendant(s)). La deuxième cause de délivrance des visas est la poursuite d'études (25%), loin devant l'emploi (10%). Cela signifie que le regroupement familial est certainement la première cause d'immigration aujourd'hui. Cependant, du fait de la définition même de l'indicateur, cela ne signifie pas que plus de la moitié des immigrants pénètrent en Belgique ou obtiennent un titre de séjour suite à un regroupement familial (*fig. 1.7*). En effet, comme nous l'avons dit, tous les immigrants ne sont pas inclus dans cette base de données portant uniquement sur les visas. Par le passé, le nombre de demandeurs d'asile a pu être assez élevé pour dépasser celui des bénéficiaires du regroupement familial (autour de 1993 et 2000 notamment). Il convient donc d'utiliser ces données avec précaution.

Les régularisations humanitaires constituent vraisemblablement la part majeure des migrations pour lesquelles on ne réussit pas jusqu'à maintenant à attribuer un motif de migration sur base des données relatives aux visas. Si on ne disposait auparavant quasiment d'aucune donnée sur le phénomène, depuis 2004, les statistiques se rapportant au phénomène commencent à se développer, même si elles ne sont encore guère étoffées. En attendant l'émergence de statistiques globales permettant de saisir le motif de migration des étrangers entrant et séjournant en Belgique, il convient donc de s'attarder sur ces données qui concernent vraisemblablement la deuxième source de l'immigration de ressortissants non-communautaires de long terme après le regroupement familial (hors demande d'asile).

Les régularisations humanitaires résultent du fait

que la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité d'introduire une demande d'autorisation de séjour sur le territoire belge, dans des circonstances exceptionnelles, pour des motifs humanitaires. Ces demandes sont traitées par le « service Régularisation humanitaires » de l'Office des étrangers.

Vu la courte période sur laquelle nous disposons de données, il est difficile de dégager une tendance en termes de demandes. Le nombre de demandes a fortement diminué en 2006 et puis réaugmenté (tab. 1.2). Avec 13.883 demandes de régularisations humanitaires en 2007, celles-ci sont plus nombreuses que les demandes d'asile, ce qui nous donne un aperçu de son impact potentiel sur l'immigration de long terme. Sur les trois dernières années, on observe une très nette augmentation du nombre de dossiers traités qui aboutit à une réduction nette de l'arriéré, c'est à dire des demandes en cours de traitement. On a davantage de dossiers traités que de nouveaux dossiers introduits, ce qui se traduit par un solde décisionnel positif, alors qu'en 2005 celui-ci était négatif (l'arriéré s'amplifiait). Cette augmentation de l'efficacité du traitement des dossiers s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de décisions positives, mais d'une très nette diminution du taux de régularisation (de 49 à 33%). L'Office des étrangers fait remarquer que même ces 33% dépassent encore les taux de régularisation pour 2003 et 2004, qui étaient de 20 et 17,9 %. Cette évolution du taux de régularisation n'en demeure pas moins frappante, à la fois pour ce qui concerne l'augmentation de 2003 à 2005, mais aussi pour la diminution de 2005 à 2007. On peut raisonnablement penser que la résorption de l'arriéré en termes de demandes liées à une procédure d'asile déraisonnablement longue est à l'origine de cette évolution radicale du taux de régularisation. Toutefois, pour clairement comprendre le phénomène et établir un lien de causalité, le sujet devrait faire l'objet d'une investigation plus approfondie. Ainsi, pour les dernières années, a-t-on réellement eu une diminution forte du taux de régularisation humanitaire ? En effet, depuis 2006, sont apparues des décisions de clôture des dossiers devenus « sans objet » qui correspondent à la fois à l'abandon de procédure par des personnes ayant quitté la Belgique, mais aussi à l'abandon de la procédure par des personnes ayant obtenu un titre de

séjour dans un autre cadre (regroupement familial ou reconnaissance du statut de réfugié par exemple). On pourrait donc imaginer que l'on a eu un transfert d'un certain nombre de dossiers de personnes habituellement régularisées pour des raisons humanitaires vers d'autres catégories comme le regroupement familial. La diminution du taux de régularisation humanitaire pourrait de fait partiellement s'expliquer par cette augmentation des demandes devenues sans objet (19% des décisions de 2007). Cependant, même en excluant ces décisions de « demandes sans objet », le taux de régularisations n'en diminue pas moins assez nettement (de 49 à 41%). Cette diminution est vraisemblablement liée à la diminution du nombre de régularisations liées à de « longues procédures d'asile », laquelle diminution est à relier à la diminution du nombre de demandes d'asile et à la diminution de la durée de traitement des demandes d'asile. Néanmoins, il semble utile de poursuivre les investigations sur le sujet.

Tableau 1.2. Demandes et décisions¹⁷ (Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires) / Calculs Nicolas Perrin)

	2005	2006	2007
Nouvelles demandes	15 927	12 667	13 883
Décisions totales (hors prorogation)	10 971	13 399	18 957
Décisions positives	5 422	5 392	6 256
Décisions négatives	5 549	6 024	9 109
Décisions «Demandes sans objet» ¹⁹	Non applicable	1 983	3 592
Solde décisionnel annuel (hors prorogations)	-4 956	732	5 074
Taux simplifié de régularisation humanitaire ¹⁸	49%	40%	33%
Taux conjoncturel de «demandes sans objet» ¹⁹	Non applicable	15%	19%
Taux corrigé hors «demandes sans objet» ²⁰	49%	47%	41%

L'essentiel des demandes de 2007 concernent des demandes fondées sur l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 (12010, soit 87%), lequel s'applique à toute demande introduite avant le 1er juin 2007. Les demandes relatives à l'article 9ter concernant les demandes de régularisations humanitaires pour motifs médicaux sont beaucoup moins nombreuses (1338, soit 10%). Ce qui est plus étonnant est le

fait que les demandes motivées par le nouvel article 9 bis qui auraient dû remplacer les demandes non médicales fondées sur l'article 9 alinéa 3 sont encore extrêmement marginales (535, soit 4%). Sur ce thème, il est encore une fois urgent de mener des investigations plus approfondies pour déterminer si : 1/ on a observé une diminution réelle du nombre de demandes de régularisation après l'entrée en vigueur de la modification légale 2/ le délai de transmission des demandes par les communes à l'OE ne peut pas expliquer ce décalage, ce qui mériterait une étude particulière destinée à mesurer ce délai de transmission et son éventuel évolution 3/ les procédures de production de statistiques sur ce thème sont parfaitement adaptées à la nouvelle législation entrée en vigueur, hypothèse que l'on ne peut complètement écarter en période de transition entre deux systèmes de régularisation, même si elle peut apparaître peu probable 4/ certaines personnes n'ont pas introduit une demande de régularisation avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi afin de bénéficier des conditions de recevabilité d'application pour les demandes introduites avant le 1er juin 2007.

Depuis que nous disposons de séries statistiques sur le thème, le principal motif de régularisation est la durée déraisonnable de la procédure d'asile (tab. 1.3). cette part des demandes d'asile trop longues tend à diminuer fortement (de 85% en 2005 à 46% en 2007). D'une part, de 2005 à 2006, cette décroissance peut s'expliquer par la hausse concomitante du nombre de régularisations pour des causes «humanitaires» sans plus de précision. On peut donc penser qu'une

17 Les décisions se rapportant à des prorogations de Certificat d'inscription au registre des étrangers et d'Ordre de quitter le territoire sont habituellement considérés comme des décisions se rapportant à la procédure de régularisation par les services de l'OE lorsqu'il calcule leur taux de décisions favorables. Il nous a semblé utile de les exclure pour ne pas mélanger des procédures à notre sens assez différentes pour nous focaliser sur les nouvelles demandes de régularisations humanitaires. La procédure de prorogation du statut mérite une étude approfondie, mais devrait être fait à part. Le fait de mélanger ces procédures en prorogation et les procédures de nouvelles demandes de régularisation risque en effet de biaiser très fortement l'analyse statistique.

18 Taux simplifié de régularisation humanitaire = (décisions positives / décisions totales) par année

19 Taux conjoncturel de «demandes sans objet» = (décisions «Demandes sans objet» / décisions totales) par année

20 Taux corrigé hors «demandes sans objet» = ((décisions positives / (décisions totales - décisions «Demandes sans objet»)) par année

partie des populations auparavant régularisées dans le cadre des « longues procédures d'asile » est passé dans le groupe « humanitaire », ce qui semble possible au vu des définitions de ces 2 groupes. D'autre part, le nombre de demandes d'asile et le délai de traitement de ces procédures se réduisant, le nombre de personnes répondant à ces critères devrait logiquement s'amenuiser. De 2006 à 2007, le nombre de régularisations pour des causes médicales s'est accru de manière extrêmement forte. Celles-ci ont été multipliées par plus de 5 en un an, passant de 7 à 34% des régularisations totales. Encore une fois, il faudrait approfondir l'étude des déterminants de cette évolution.

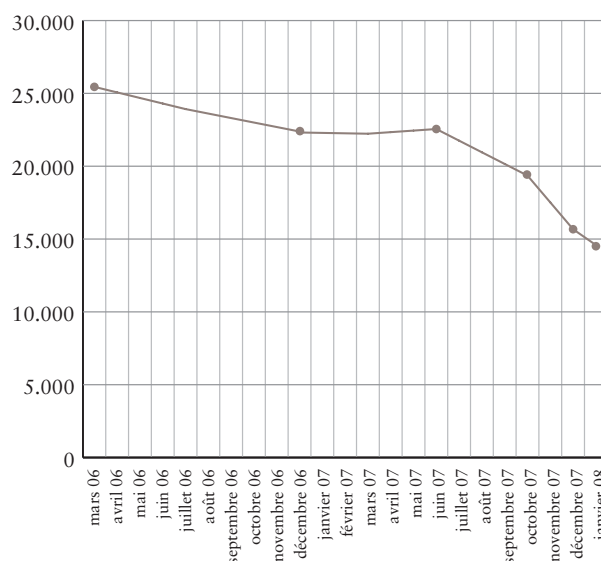
Tableau 1.3. Décisions de régularisation humanitaire favorables par motif principal de régularisation (Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires))

A. Effectifs						
	Médical	Longue procédure d'asile	Humanitaire	Auteur d'enfant belge	Afghans	Total
2005	236	4 604	224	227	131	5 422
2006	392	3 613	896	430	61	5 392
2007	2 100	2 849	937	353	17	6 256
Total	2 728	11 066	2 057	1 010	209	17 070
B. Pourcentage						
	Médical	Longue procédure d'asile	Humanitaire	Auteur d'enfant belge	Afghans	Total
2005	4%	85%	4%	4%	2%	100%
2006	7%	67%	17%	8%	1%	100%
2007	34%	46%	15%	6%	0%	100%
Total	16%	65%	12%	6%	1%	100%

Selon les statistiques communiquées par l'OE, l'accélération de traitement des dossiers depuis 2 ans aurait résulté en une résorption significative des arriérés, surtout au cours du 2ème semestre 2007, ce qui correspond à la réorganisation du service régularisations de l'OE et à l'augmentation conséquente de ses effectifs. Si cette tendance se confirmait l'évolution serait radicale et permettrait à terme une gestion plus efficace des demandes de régularisation. Toutefois, ce rattrapage doit encore être confirmé. En effet, si le recul du nombre de procédures ouvertes semble correspondre à l'augmentation du personnel du service en charge de traiter ces demandes, il correspond aussi précisément avec l'entrée en vigueur de la nouvelle

loi (fig. 1.8). Même s'il ne faut pas forcément y voir un lien de causalité, la simultanéité reste troublante et nous incite à la prudence. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné, le nombre de procédures correspondant à cette nouvelle loi semble encore étonnamment faible (4%), alors qu'elles auraient du remplacer la procédure auparavant unique (article 9 alinéa 3). On ne peut conclure à l'heure actuelle, mais il est urgent de mener les investigations nécessaires afin de vérifier l'ampleur et la réalité de la réduction de l'arriéré sur les derniers mois.

Figure 1.8. Evolution de l'arriéré en termes de procédures ouvertes concernant l'article 9.3. (Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires))



Les questions que ces statistiques laissent ouvertes ne doivent pas nous empêcher de souligner l'évolution positive très nette qui est observée. Nous disposons désormais de données objectives sur ce phénomène primordial et polémique. Ces données doivent encore être améliorées pour nous permettre de comprendre les évolutions en cours, mais certains constats se dégagent déjà. Tout d'abord, il n'y a pas de croissance avérée du nombre de demandes de régularisation sur les trois dernières années. Ensuite, la vitesse de traitement des dossiers semble s'accroître. Par ailleurs, le taux de régularisation semble se réduire. En outre, le nombre de régularisation pour procédure d'asile déraisonnablement longue semble s'être réduit en même

temps que le nombre de demandes d'asile. Finalement, le nombre de régularisations pour causes médicales a explosé en 2007.

2 Les flux de demandes d'asile et le devenir des demandeurs²¹



1. Quelques définitions

La migration d'asile est devenue une facette incontournable de l'immigration en Europe depuis la fermeture des frontières de 1973-1974. Cependant, si la figure du demandeur d'asile est devenue «populaire», la connaissance du phénomène et de son évolution est souvent assez limitée, quand elle n'est pas déformée. Afin de mieux comprendre la dynamique de l'asile et plus largement la dynamique migratoire au sein de laquelle l'asile n'est qu'une composante, on se propose de rappeler un certain nombre de données et de faits simples.

C'est la Convention de Genève de 1951 qui régleme la procédure d'asile et de reconnaissance des réfugiés. Adoptée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, son objectif était de garantir une protection minimale aux personnes appelées à fuir leurs pays pour un certain nombre de motifs. Ces motifs sont clairement identifiés par la Convention et ceux-ci, contrairement à l'opinion courante véhiculée par l'expression impropre de «réfugié politique», ne sont pas exclusivement politiques. La personne concernée est celle qui craint avec raison «d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques». Un réfugié est une personne reconnue par un Etat partie à la Convention de Genève comme répondant aux critères définis par celle-ci pour bénéficier de la protection de cet Etat. Tant qu'il n'a pas obtenu cette reconnaissance, la personne est appelée «demandeur d'asile». Il faut donc, pour qu'il soit reconnu réfugié, que les persécutions individuelles alléguées par le demandeur d'asile aient un ancrage dans l'un de ces cinq critères, exhaustifs, mais susceptibles d'interprétation.

Depuis le mardi 10 octobre 2006, en vertu d'une directive européenne transposée en droit belge, les instances d'asile sont également compétentes pour octroyer le bénéfice du statut de protection subsidiaire.

Cette protection est destinée aux personnes qui ne peuvent pas être considérées comme réfugiés mais qui courent un risque réel en cas de retour dans le pays d'origine d'être exposées à la peine de mort ou à une exécution, à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou à des menaces graves contre leur vie ou leur personne en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international (ceci concerne uniquement les civils, pas les militaires).

21 Le texte de cette partie a fait l'objet d'une note de travail préliminaire: Perrin, 2006b, Les demandeurs d'asile, Note de travail produite pour la Journée internationale du migrant organisé par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et support du site internet www.migrantdujour.be, 24 p.

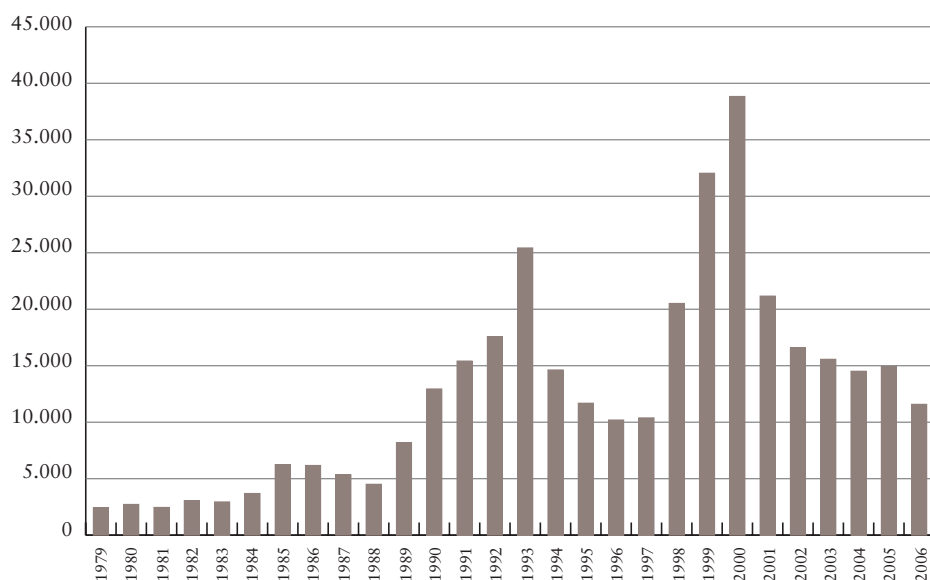
2. Evolution de la demande d'asile

Le nombre de demandes d'asile a fortement augmenté sur les 20 dernières années avec deux périodes de crises relativement claires durant lesquelles l'afflux s'est accru fortement, 1989-1993 et 1998-2000 (fig. 2.1). Comme dans de nombreux pays européens, depuis 1989 la chute progressive des régimes communistes d'Europe centrale et orientale et la dislocation de l'ex-Yougoslavie a été le point de départ d'une augmentation nette du nombre de demandes d'asile en Belgique. L'afflux de demandeurs d'asile a tout d'abord culminé en 1993 avec plus de 25.000 demandes, provenant principalement du Congo (RDC), de Roumanie et de l'ex-Yougoslavie, essentiellement en provenance du territoire bosniaque lors de cette première phase. Durant les années 1994 à 1997, le nombre de demandes diminua assez nettement sans pour autant revenir au niveau antérieur à 1989. Cependant, à cette période d'accalmie succéda une période d'afflux de demandeurs encore plus forte que durant la période précédente. Après un pic historique de près de 40.000 demandes en 2000, le nombre de demandes s'affaissa cependant encore une fois pour atteindre le niveau actuel qui est assez comparable à ce qui avait été observé pendant la période d'accalmie précédente entre 1994 et 1997.

En conséquence, malgré la toujours forte médiatisation de l'asile, la Belgique est actuellement dans une période où le nombre de demandes est assez faible et même un des niveaux les plus faibles depuis 1990. (fig. 2.1).

Si les «grandes crises de l'asile en Belgique» peuvent être analysées comme une transcription de l'instabilité du monde, une deuxième analyse de plus en plus fréquente voit d'abord dans ces crises ponctuelles essentiellement une succession de vagues grandissantes de demandes infondées exploitant les failles de la procédure et de creux dans ces vagues correspondant à des reprises en main de la part des autorités belges réformant la procédure d'asile et réussissant à décourager les demandes infondées.

Figure 2.1. Evolution du nombre de demandes d'asile en Belgique, 1979-2006 (Source: UNHCR jusqu'à 1987, rapports annuels du CGRA de 1988 à 1995 OE (Registre d'attente) à partir de 1996 – Calculs: Nicolas Perrin (Gédap-UCL))

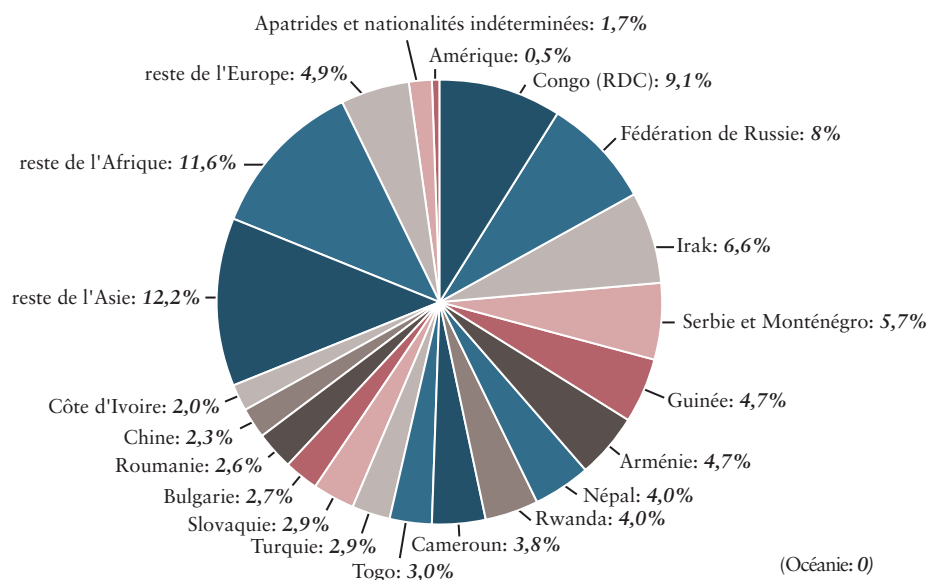


3. Origine et nationalité

Le détail des nationalités demandant l'asile est intéressant à souligner, car il va à l'encontre du discours habituel qui voit d'abord le demandeur d'asile comme un migrant économique. En effet, si les demandeurs d'asile ne remplissent pas forcément les critères de la Convention de Genève, force est de constater que les demandeurs d'asile proviennent d'abord et avant tout de pays qui connaissent ou ont connu des situations de violence ou d'instabilité prolongée (fig. 2.2).

Sur base de ces simples données par nationalité il n'est certes pas question de dire que les demandes d'asile sont toujours justifiées. Cependant, il est nécessaire de constater que les demandeurs ne viennent pas en masse de tous les pays sans distinction. Les demandes proviennent souvent de pays instables ou très instables et de manière plus diffuse de pays où les conditions de vie de certaines populations ou minorités sont préoccupantes. Si les demandeurs ne rentrent pas forcément dans le cadre des mesures de protection internationale, il est abusif d'en faire uniquement des migrants économiques.

Figure 2.2. Origine des nouveaux demandeurs d'asile de 2005 (Source: OE (Registre d'attente) – Calculs: Nicolas Perrin (Gédap-UCL))



4. Reconnaissance et refus de reconnaissance

Afin de saisir la situation, il convient de calculer un taux de reconnaissance. En effet, on pourrait penser intuitivement qu'il suffit de rapporter le nombre de décisions positives au nombre de décisions totales prises dans une année. Malheureusement, cette méthode ne permet pas de tenir compte du décalage qui intervient entre la date de demande et la date de décision, ce qui risque de biaiser le résultat.

En effet, le calcul d'un taux de reconnaissance non biaisé est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. La seule solution acceptable est en fait de suivre les demandeurs d'asile ayant déposé une demande la même année et d'indiquer combien sont reconnus au bout d'un an, deux ans, trois ans... jusqu'à ce qu'il ne reste plus aucun demandeur (fig. 2.3).

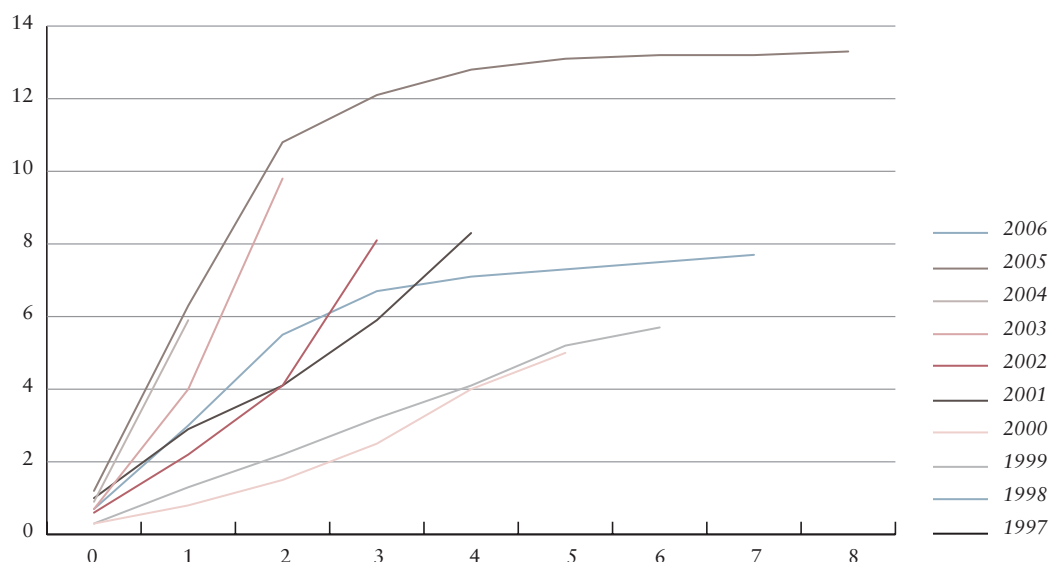
Ensuite, on peut comparer ces taux établis par année d'introduction de la demande. Le résultat aboutit au calcul de taux selon l'année d'introduction et selon la durée de la procédure (van der Erf, Heering et Spaan, 2006a; Perrin et Poulain, 2006b). Un des problèmes de ces taux est qu'il faudrait théoriquement attendre que toutes les demandes déposées une année soient clôturées pour pouvoir le calculer. On peut cependant

deviner la tendance en se basant sur les taux de reconnaissance au bout de 1, 2 ou 3 ans. Ces taux montrent deux choses. Le taux final de reconnaissance a tout d'abord certainement été divisé par plus de 2 pour les demandeurs de la période 1998-2000 où les demandes étaient les plus nombreuses (soit moins que ce que semble prouver le taux «intuitif»). Mais surtout, si le taux de reconnaissance croît depuis 2001, le taux de reconnaissance actuel ne dépasse pas le niveau que l'on connaissait avant 1998 (alors que le taux intuitif biaisé que l'on calcule en rapportant les décisions positives d'une année au total montre un taux deux fois plus élevé qu'avant 1998).

Selon nos indicateurs par cohorte, on se situe pour l'instant à peu près exactement au niveau de 1997, ce qui ne laisse pas présager de taux de reconnaissance extraordinairement élevé. Si l'évolution avenir suit la courbe actuelle, on devrait se situer autour de 15%, soit ce que l'on observait en 1997.

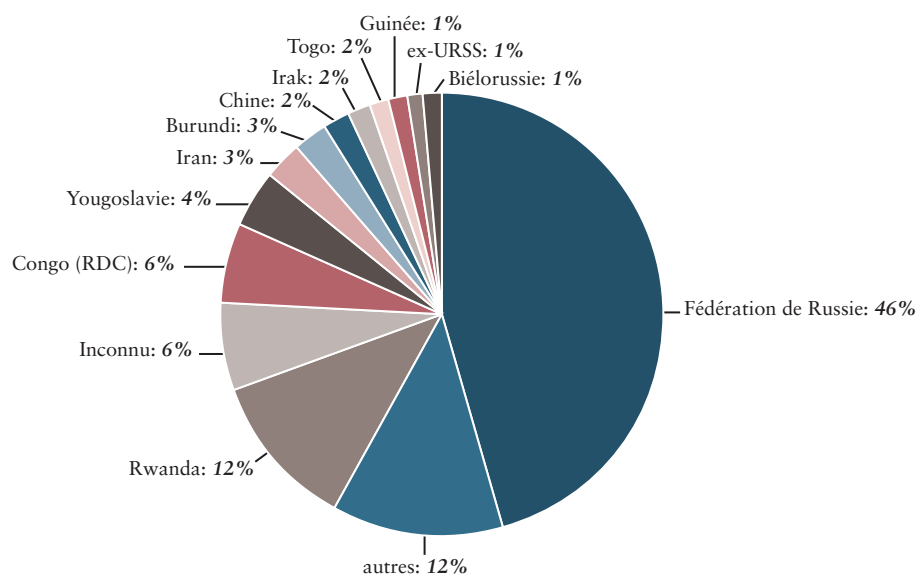
L'augmentation du nombre de reconnaissances doit aussi être reliée à l'importance prise par les demandeurs d'asile tchétchènes et par le renversement complet du traitement de ces dossiers. La place

Figure 2.3. Taux de reconnaissance cumulé (en %) selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en années depuis l'introduction de la demande) (Source: OE (Registre d'attente) – Calculs: Nicolas Perrin (Gédap-UCL))



primordiale que prennent alors les réfugiés provenant de Russie parmi les reconnaissances est assurément une des évolutions des plus marquantes des dernières années (fig. 2.4). Les Russes représentent pour l'année 2005 de loin la nationalité principale des réfugiés reconnus (45%), devant les Rwandais, Congolais, Serbes, Iraniens et Burundais.

Figure 2.4. Nationalités principales des réfugiés reconnus en 2005 (Source: OE (Registre d'attente) – Calculs: Nicolas Perrin (Gédap-UCL))



5. Les réfugiés et les déboutés

5.1. Les réfugiés

Le nombre de réfugiés résidant dans le pays est assez limité (15.196 personnes au 1^{er} janvier 2006). A cela, on a principalement trois raisons : le nombre de personnes reconnues réfugiés chaque année est réduit (au plus quelques milliers); certains réfugiés décident de repartir dans leur pays d'origine lorsque la situation le permet; s'ils ne peuvent ou ne souhaitent pas repartir dans leur pays d'origine, les réfugiés deviennent assez rapidement belges (Perrin, 2001), notamment grâce à des possibilités de naturalisation facilitée (les réfugiés peuvent obtenir la naturalisation au bout de 2 ans de séjour contre 3 ans dans le cas général)²².

5.2. Les déboutés

Si les informations concernant ces demandeurs déboutés ne sont pas nulles, elles sont très éparses et ne couvrent qu'une faible part de la population concernée. Au final, on ignore donc assez largement leur destin faute d'un monitoring global. Certains aspects comme l'éloignement forcé sont mieux connus, car ils sont par définition fortement encadrés par l'administration. On dispose ainsi de données montrant que l'ampleur des éloignements forcés d'anciens demandeurs d'asile est assez réduite eu égard à l'ampleur du nombre de demandeurs d'asile débouté. Les éloignements forcés d'anciens demandeurs d'asile ne concernent que 1000 à 2000 personnes par an alors que 15.000 à 20.000 personnes sont déboutées par an. Calculer un indicateur statistique de l'éloignement forcé est difficile, car on ne peut pas calculer la population soumise au risque. On peut toutefois essayer de produire un taux rapportant le nombre d'éloignements au nombre de décisions négatives finales. Ce taux est biaisé, car on ne connaît pas le nombre de retour volontaire non encadré et un temps assez long s'écoule parfois entre la décision négative et l'éloignement (les éloignés d'une année sont donc souvent les déboutés d'autres années). Cependant, on ne peut aller plus loin faute de données. Afin de limiter ce biais, on a calculé le taux sur les 5 dernières années. Il est de l'ordre de 8%, ce qui signifie que ces mesures contraignantes n'ont permis d'éloigner qu'environ 8% des personnes

déboutés durant les 5 dernières années. L'évolution de ce taux est difficile à suivre. Le nombre d'éloignements de demandeurs d'asile évolue en effet de manière erratique d'une année sur l'autre. Les conditions de l'éloignement sont plus claires. L'essentiel des personnes résidaient dans le pays au moment de l'éloignement (on a donc un rapatriement). Les personnes qui déposent leur demande à la frontière, voient celle-ci examinée et déboutée à la frontière puis sont refoulées sont assez peu nombreuses, même si leur situation est souvent mise en avant.

6. Conclusion partielle d'une histoire mouvementée

L'évolution du nombre de demandeurs d'asile fut des plus mouvementées durant les vingt dernières années. Le nombre de demandeurs est aujourd'hui stabilisé à un niveau plus élevé que dans les années 1980, mais assez bas au regard des deux pics historiques que la Belgique connut en 1993 et 2000.

Loin des clichés qui ressortent de certains discours partisans, les demandeurs d'asile ne sont pas des migrants comme les autres, uniquement présents en Belgique du fait de la situation économique dans leur région d'origine. S'ils ne répondent pas toujours aux définitions légales du «réfugié», force est en effet de constater qu'ils proviennent essentiellement des zones qui sont ou ont été récemment les plus instables ou violentes du globe (Congo, Russie, et notamment Tchétchénie, Irak, Serbie et Kosovo, Népal...) et qu'il est abusif d'en faire uniquement des migrants économiques.

La crise et la réforme du système d'examen des demandeurs d'asile ont profondément affecté les taux de reconnaissance. Ainsi, durant la période d'engorgement du système, le taux de reconnaissance s'est effondré, même pour les groupes qui ne connaissaient pas d'augmentation du nombre de demandes et dont la situation dans le pays d'origine n'a pas évolué. Par après, le progrès dans la durée de traitement a amené la diminution espérée du nombre des demandes. Le taux de reconnaissance s'est relevé, mais il n'a pas entraîné une nouvelle augmentation du taux de reconnaissance pour tous les groupes.

Le nombre de réfugiés reconnus résidant en Belgique, même s'il est légèrement croissant sur les dernières années, est assez réduit (un peu plus de 15.000 personnes au 1^{er} janvier 2006). Le destin des déboutés qui forment la majorité des demandeurs est des plus difficiles à suivre. La situation de ces personnes rend difficile leur suivi. Même si des données existent, aucun monitoring réel n'est organisé.

Si la problématique de l'asile est aujourd'hui centrale pour comprendre l'évolution des migrations vers la Belgique, il convient finalement de prendre la mesure exacte du phénomène. L'essentiel des réfugiés vivent en effet dans les pays du Sud, au plus près des

conflits contemporains les plus violents. L'asile ne représente qu'une des composantes des flux migratoires à destination de la Belgique et il ne représente actuellement qu'une minorité de migrants.

3 La population étrangère (en séjour légal) et ses caractéristiques



1. Une population étrangère qui stagne du fait des changements de nationalité

Le discours habituel confond régulièrement la population de nationalité étrangère (les personnes qui ne possèdent pas la nationalité belge) et la population d'origine étrangère, deux catégories que la statistique ne peut se permettre d'amalgamer. De ce fait, le nombre d'étrangers et son évolution sont généralement assez mal appréciés malgré l'apparente simplicité de la thématique. Ainsi, le sentiment le plus souvent véhiculé aujourd'hui est que la présence étrangère croît fortement, tandis qu'en réalité, le nombre d'étrangers stagne. De même, alors que la population non européenne est largement mise en avant au sein de la population étrangère, on constate qu'elle est en réalité assez réduite en Belgique, en comparaison avec la plupart des pays européens. Nous examinerons dans ce chapitre les phénomènes qui sous-tendent cette confusion courante.

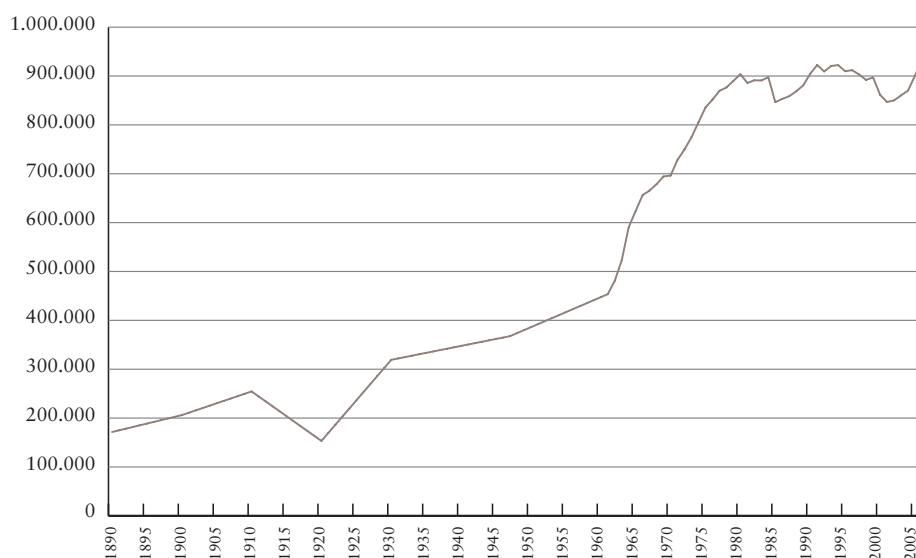
1.1. Une population stagnante

Durant toute la première moitié du 20^{ème} siècle, le nombre d'étrangers augmenta nettement et de manière constante, si l'on exclut la coupure de la première et de la seconde guerre mondiale. On passa ainsi de 171.000 étrangers en 1890 à 368.000 en 1948, c'est-à-dire plus du double (fig. 3.1).

Malgré cette croissance initiale forte, l'accroissement de la population étrangère s'accéléra dans les années 1950, puis encore plus fortement dans les années 1960 et 1970. Cette augmentation nette durant les « Trente Glorieuses » est le résultat du développement d'une forte immigration de travail en provenance d'Europe du Sud à la fin des années 1940 et 1950, puis, durant les années 1960 et 1970, au développement d'un courant migratoire en provenance de Maroc et de Turquie.

Malgré l'arrêt officiel de l'immigration de travail en 1974, le nombre d'étrangers continua à croître jusqu'à 1980. Cependant, à partir de 1981 et jusqu'à aujourd'hui, l'évolution du nombre d'étrangers devint plus incertaine. En effet, à partir de cette date, la population étrangère alterne de petites phases de

Figure 3.1. Evolution du nombre d'étrangers en Belgique, 1890-2006 (Source: Recensements et registres de population - DG SIE)



croissance avec de brusques phases de décroissance. Il y avait ainsi 904.000 étrangers au 1^{er} janvier 1981 et il n'y en avait plus qu'environ 900.000 au 1^{er} janvier 2006.

Cette évolution hésitante est d'autant plus difficile à comprendre que, comme nous l'avons vu précédemment, les flux de l'immigration étrangère sont en augmentation quasi constante depuis le milieu des années 1980. Or, c'est exactement au moment où le solde migratoire est redevenu positif que la population étrangère a le plus décliné. Cela doit nous amener à analyser l'ensemble des composantes de l'évolution de cette population : départs et arrivées, naissances et décès, acquisition et perte de la nationalité belge.

1.2. Les composantes de la paradoxale évolution de la population étrangère

1.2.1. Un solde migratoire croissant

Si le nombre d'étrangers stagne ou décroît depuis les années 1980, le nombre d'immigrations d'étrangers augmente constamment sur la même période. Plus loin, le niveau de l'immigration légale atteint dernièrement est historiquement élevé malgré la politique migratoire officiellement restrictive. Le développement du regroupement familial et l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile dans les années 1990 ont en effet contrecarré la volonté de limitation des entrées. A l'opposé, le nombre d'étrangers en séjour légal décidant de quitter le pays, notamment pour retourner dans leur pays d'origine, a sensiblement diminué. Avec une immigration forte et croissante d'une part et une émigration réduite et stagnante d'autre part, on aboutit à un solde migratoire fort et croissant. On devrait donc s'attendre à observer une croissance de la population étrangère, ce qui n'est pas le cas. Cela doit évidemment nous amener à nous intéresser aux autres composantes de l'évolution de la population étrangère : naissances, décès et changements de nationalité.

1.2.2. Un solde naturel faiblissant, mais toujours positif

Le nombre de naissances d'étrangers a beaucoup diminué en Belgique depuis 1985. La principale cause de ce phénomène n'est pas tant la diminution de la fécondité des femmes étrangères que les modifications du droit de la nationalité belge qui permettent à de plus en plus d'enfants de parents étrangers de se voir attribuer la nationalité belge à la naissance. Cet impact du droit se traduit nettement par de brusques changements chaque année d'entrée en application d'une modification des règles d'attribution de la nationalité belge et principalement en 1985 et 1992. A partir de 1985, les enfants issus de mère belge et de père étranger se voient attribuer la nationalité belge, alors que, jusqu'à 1984, ils étaient considérés comme étrangers. A partir de 1992, les enfants nés en Belgique de parents étrangers eux-mêmes nés en Belgique (lesdits enfants de la «troisième génération») se voient attribuer la nationalité belge à la naissance et cette possibilité est ouverte aux enfants ayant des parents immigrés depuis au moins dix ans dans le Royaume.

Malgré cette chute, le nombre des naissances reste supérieur à celui des décès d'étrangers. Au final, le solde naturel de la population étrangère reste donc positif, même s'il s'est sensiblement réduit. On se retrouve donc avec la population étrangère devant une situation assez atypique : le solde migratoire est positif et croissant, le solde naturel a diminué mais reste toujours positif, et pourtant la population stagne ou décroît.

1.2.3. Une composante majeure de la dynamique : les changements de nationalité

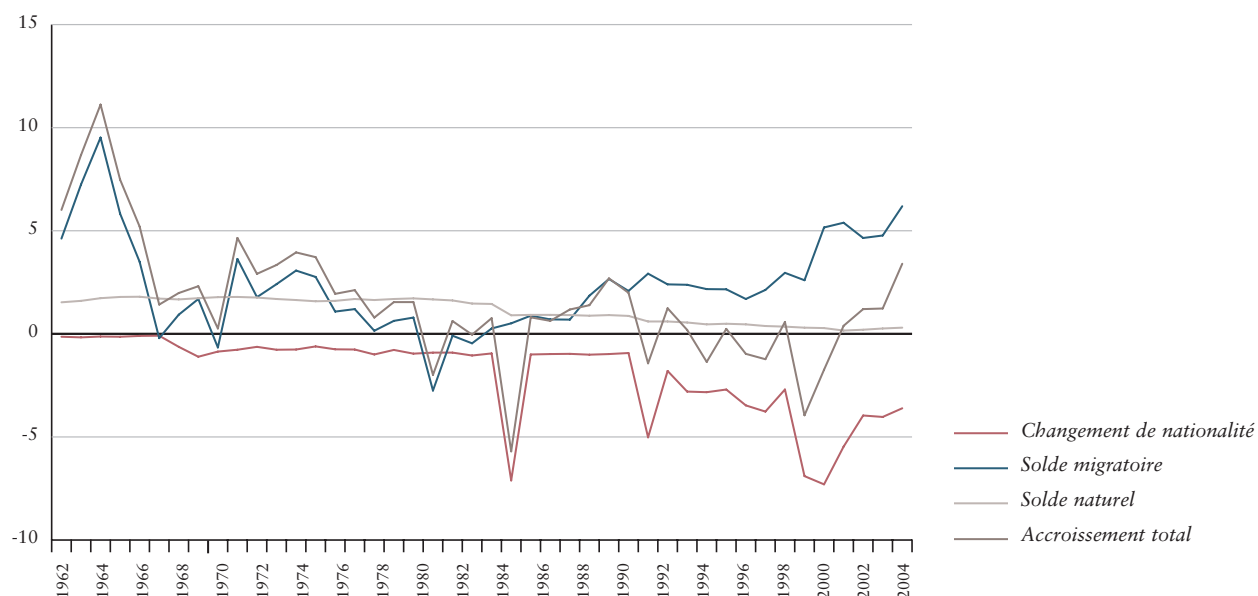
La principale raison de la diminution ou de la stagnation de la population étrangère, malgré son dynamisme migratoire et naturel, est la forte croissance du nombre d'acquisitions ou d'attributions de la nationalité belge à des étrangers.

Alors que le droit de la nationalité était assez restrictif, les modifications légales, principalement en 1984, 1991 et 1999 ont abouti à de brusques augmentations des changements de nationalité par effet de rattrapage et

à plus longs termes ces changements ont entraîné une augmentation du nombre moyen d'étrangers devenant belge. Si l'on inclut le fait que les modifications du code de la nationalité ont abouti à une diminution du nombre de naissances étrangères en permettant à un certain nombre d'enfants d'étrangers de se voir attribuer la nationalité belge à la naissance, le droit de la nationalité et les nouvelles opportunités qu'il offre aux étrangers pour devenir belge sont devenus le principal moteur de la dynamique démographique de la population étrangère (fig. 3.2). En effet, sur les vingt dernières années, le solde migratoire et le solde naturel ont été largement compensés par les changements de nationalité aboutissant à un accroissement global nul de la population étrangère.

Figure 3.2. Composantes du mouvement de la population étrangère, 1962, 2005

(Source: Registres de population - DG SIE)



2. Une population étrangère essentiellement européenne

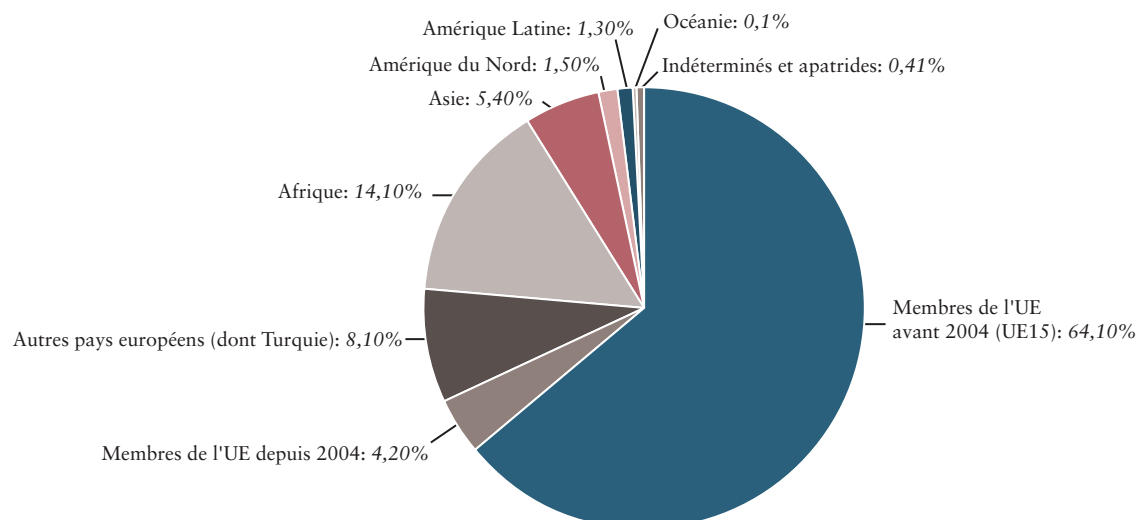
2.1. Une incontournable population européenne qui se renouvelle

En 2006, l'essentiel de la population étrangère en Belgique est européenne et provient à 64% des pays membres de l'UE à 15 (fig. 4.6 et tab. 4.2). Les Européens en provenance des pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 sont assez peu nombreux (3%), tout comme les ressortissants de Bulgarie et de Roumanie, pays entrés dans l'Union au 1^{er} janvier 2007, dont le nombre est légèrement inférieur à 11.000. Les autres Européens non communautaires représentent environ 73.000 personnes, soit 8% de la population étrangère. Il s'agit avant tout de Turcs (40.000 personnes), de Russes (8.000) et de personnes en provenance des territoires de l'ancienne Serbie-Monténégro. Cette surreprésentation des Européens et particulièrement des ressortissants communautaires dans la population étrangère est la principale spécificité de la population étrangère en Belgique. Seuls le Luxembourg et la France ont une population étrangère aussi fortement marquée par la présence communautaire (dans ces cas essentiellement portugaise). Avec 67% de ressortissants communautaires (68% avec les Bulgares et les Roumains), on comptait au 1^{er} janvier 2006 deux fois plus de ressortissants communautaires en Belgique que

dans l'Union à 25 en moyenne (fig. 3.3 et 3.4). Avec le cas emblématique des Français et des Néerlandais dont le nombre est en croissance régulière depuis 20 ans, le nombre de ressortissants communautaires en provenance de l'ancienne Union à 15 et la part qu'ils représentent dans la population étrangère a crû légèrement sur les quinze dernières années (fig. 3.5 et tab. 3.1). Cela constitue une rupture par rapport à la période historique précédente qui avait vu un déclin de l'importance relative des communautaires du fait du développement des migrations marocaines et turques. Ce constat tient évidemment beaucoup au fait que les ressortissants communautaires deviennent aujourd'hui assez rarement belges et beaucoup moins souvent que les non-communautaires. Avec l'élargissement et la fin inéluctable, à terme, des limitations transitoires à la libre circulation concernant les nouveaux pays membres, ce seront de fait entre 70 et 75% des étrangers qui seront demain des ressortissants communautaires bénéficiant d'une pleine liberté de circulation et d'installation.

23 Contrairement aux données habituellement publiées par la DG SIE, les réfugiés n'ont pas été regroupés dans une nationalité fictive à part, mais ils sont pris en compte dans chaque nationalité ou groupe de nationalités.

Figure 3.3. Composition de la population étrangère selon la nationalité²³, 1^{er} janvier 2006 (Source: RN - DG SIE)



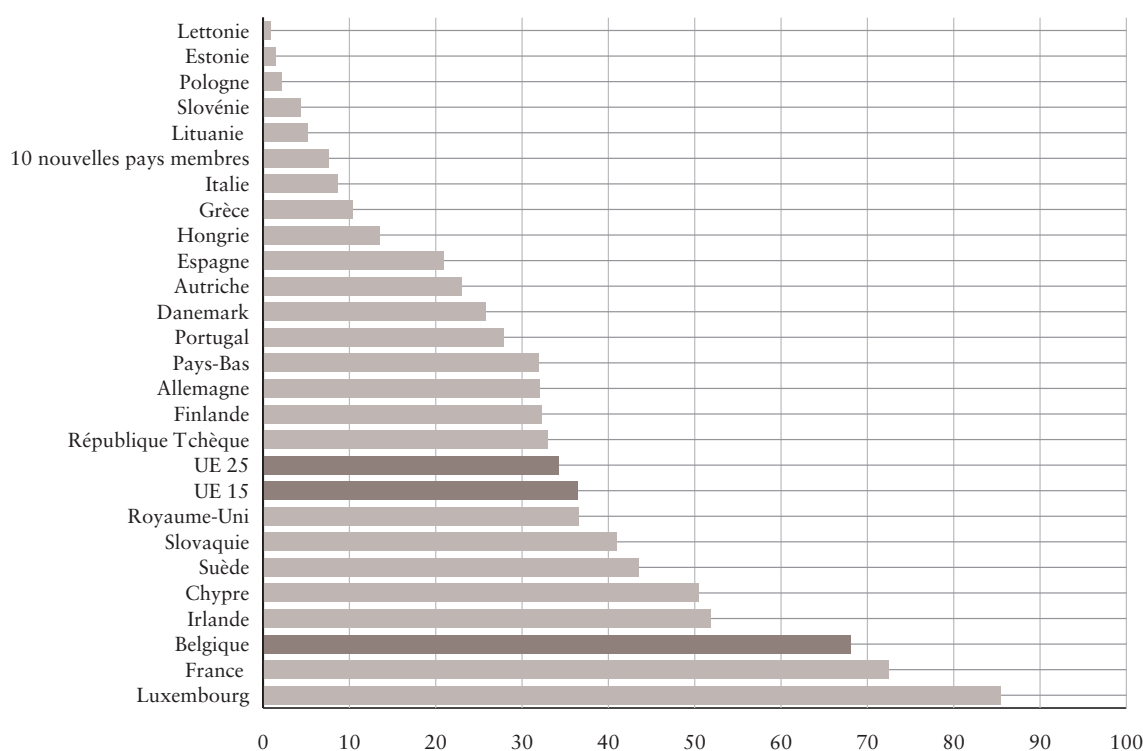
Pour médiatiques qu'ils soient, les flux en provenance des 10 nouveaux pays membres de l'Union depuis 2004 sont toujours assez limités et n'ont pas permis le développement d'importantes populations résidant en Belgique. Après 50 ans de coupures, entrecoupées uniquement par des vagues limitées de réfugiés, les flux que l'on connaissait bien dans l'entre-deux-guerres renaissent, sans pourtant atteindre le niveau des années 1930 durant lesquelles les Polonais constituaient la principale communauté étrangère. Le taux de croissance de ces flux est fort, mais principalement parce que le niveau initial était très bas. Depuis 1989, un seul pays se détache parce qu'il alimente une migration réellement importante, la Pologne (tab. 3.1). Toutefois, étant récente, cette immigration n'a pas encore pu donner naissance à une population nombreuse (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2006). Malgré la croissance des flux d'entrées, on ne compte toujours que moins de 20.000 Polonais.

Le récent élargissement de l'Union européenne à la Bulgarie et à la Roumanie ne devrait pas modifier significativement la situation. La Roumanie alimente le second flux est-européen le plus important derrière la Pologne (tab. 3.1). La migration bulgare est plus réduite, même si elle n'est pas négligeable, puisqu'elle ne se traduit que rarement encore par une régularisation de la situation légale de résidence. Cependant, dans tous les cas, le nombre total de personnes enregistrées est assez réduit : moins de 8.000 personnes dans le cas des Roumains et un peu plus de 3.000 pour les Bulgares.

A côté de ces populations européennes en provenance de pays membres de l'Union européenne, subsistent des populations européennes non communautaires, principalement en provenance de Turquie, d'ex-Yougoslavie et de Russie.

Figure 3.4. Les Européens dans la population étrangère des pays de l'Union européenne (UE25), 1^{er} janvier 2005

(Source: Eurostat - Gédap et BIVS (2007))



Le nombre de Turcs diminuent très nettement (-55%) depuis une vingtaine d'année (*tab. 3.1*). Cette diminution ne résulte pas de départs. L'immigration turque est toujours importante, même si elle n'est pas aussi dynamique que par le passé. Le fait est que le nombre de Turcs devenant belges dépasse le solde migratoire.

La population issue de l'ex-Yougoslavie est le résultat des vagues de réfugiés qui ont fui la Fédération en déliquescence depuis le début des années 1990. Les ressortissants de la Serbie Monténégro²⁴ (surtout des Serbes et des Kosovars) sont aujourd'hui les plus nombreux. Si cette population diminue, il s'agit principalement du fait de l'acquisition de la nationalité belge puisque les retours sont encore limités.

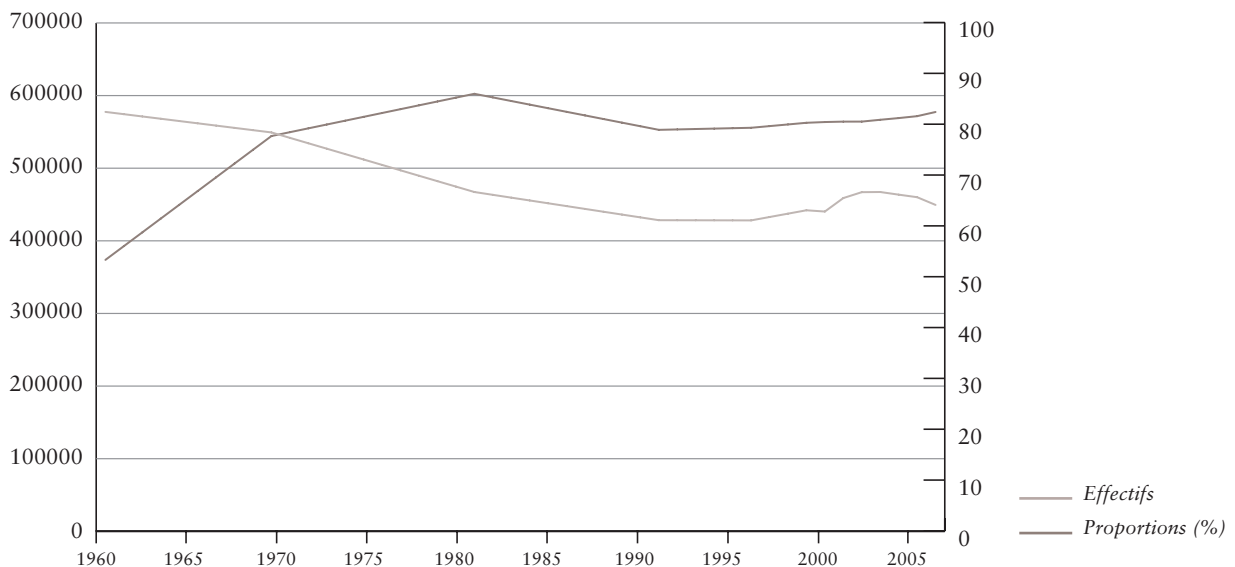
La population russe a été multipliée par 2,8 en deux ans du fait de deux logiques distinctes. D'une part, comme pour tous les pays d'Europe centrale et orientale, une migration de travail et de mariage, notamment féminine, a abouti à la croissance de la population russe (dans une moindre mesure, on observe le même phénomène pour les Ukrainiens). D'autre part, les Russes (notamment

d'origine tchéchène) constituent depuis le tournant du millénaire une des nationalités principales des demandeurs d'asile en Belgique. Depuis 2003, on observe pour eux de forts taux de reconnaissance qui leur permettent d'obtenir des titres de séjour et les font apparaître dans nos statistiques. De manière plus marginale, on notera également l'émergence de nouveaux groupes importants, tels les Albanais et les Ukrainiens.

24 Les statistiques au 1^{er} janvier 2006 ne permettent pas encore de distinguer le Monténégro indépendant depuis mai 2006.

Figure 3.5. Nombre et proportion de ressortissants des pays de l'ancienne Union européenne à 15, 1960-2006

(Source: Recensement et registres de population - DG SIE)



2.2. Des populations non européennes qui diminuent rapidement

Si la population européenne est importante, la population non européenne est assez réduite : les non-Européens ne représentent que 22% de la population étrangère (*tab. 3.1*). Durant les quinze dernières années, cette part des non-Européens s'est effondrée du fait de la diminution forte du nombre d'étrangers africains et asiatiques.

Au sein de cette population, le continent d'origine principale est aujourd'hui l'Afrique devant l'Asie. Deux nationalités se détachent : les Marocains et les Congolais. Pour emblématiques qu'elles soient de l'immigration en Belgique, ces nationalités sont loin d'être aujourd'hui les principales nationalités présentes en Belgique : les Marocains arrivent à la 4^{ème} place derrière les Italiens, les Français et les Néerlandais; les Congolais à la 12^{ème} place encore derrière les Allemands, les Portugais, les Britanniques, les Polonais et les Grecs. La population des Marocains diminue très nettement depuis une vingtaine d'année, comme la population turque à laquelle on l'associe souvent. Elle s'est de fait réduite de 45% depuis son maximum historique de 1992. Cette diminution ne résulte pas de départs. L'immigration marocaine est en effet à un niveau historiquement élevé. Comme pour les Turcs, la diminution résulte de l'ampleur des changements de nationalité observés depuis le milieu des années 1980.

Les seules populations non européennes fortement croissantes sont le résultat de migrations très récentes et encore limitées, en provenance d'Inde, du Pakistan, de Thaïlande, du Cameroun, du Ghana, du Brésil... Dans ce cas, le taux de croissance est positif, mais les populations concernées sont encore assez réduites (2.000 à 7.000 personnes). Dans tous les autres cas, et notamment pour les populations plus nombreuses et installées de longue date, on observe une stagnation ou une nette décroissance due au mouvement d'obtention de la nationalité belge.

Enfin, citons aussi le cas de la migration en provenance des Etats-Unis, dont le nombre de ressortissants est stable entre 11.000 et 12.000. Comme les migrations des Européens communautaires ou en provenance des

pays industrialisés, elle passe plus inaperçue, même si la statistique nous révèle qu'elle n'est pas négligeable.

Tableau 3.1. Population légale selon la nationalité, 1996-2006 (Source: RN - DG SIE)

	1.1.1996	1.1.1998	1.1.2000	1.1.2002	1.1.2004	1.1.2006
Population totale	10.143.047	10192264	10.239.085	10.309.725	10.396.421	10.511.382
Belges	9.233.278	9.289.144	9.341.975	9.462.991	9.536.134	9.610.909
Etrangers	909.769	903.120	897.110	846.734	860.287	900.473
Europe	670.590	671.240	673.969	650.211	659.835	688250
Union européenne à 27	567.010	575.260	577.944	582.550	593.372	615186
Membres avant 2004 (UE15)	554.551	562.074	563.579	564.189	569.023	577392
Italie	210656	205.782	200.281	190.792	183.021	175498
France	100088	103.563	107.240	111.146	114.943	120600
Pays-Bas	77157	82.300	85.763	92.561	100.700	110492
Espagne	48333	47.423	45.924	44.962	43.805	42910
Allemagne	31829	33.330	34.328	34.667	35.536	37012
Portugal	23928	25279	25.563	25.755	26.803	27976
Grande-Bretagne	25975	26096	26.158	26.365	26.184	25697
Grèce	19869	19221	18.389	17.579	17.097	16326
Suède	3089	3946	4.284	4.282	4.437	4374
Luxembourg	4563	4480	4.353	4.269	4.312	4295
Irlande	3178	3336	3.295	3.394	3.466	3433
Danemark	3151	3324	3.240	3.353	3.394	3279
Finlande	1475	2308	2.689	2.856	2.976	3044
Autriche	1260	1686	2.072	2.208	2.349	2456
Membres de l'UE depuis 2004	12.459	13.186	14.365	18.361	24.349	37794
Pologne	6.795	7.221	7.760	9.633	12.164	18509
Roumanie	2.413	2.349	2.424	3.198	4.665	7597
Bulgarie	687	844	962	1.529	2.233	3312
Autres	2.564	2.772	3.219	4.001	5.287	8376
Autres pays européens	103.580	95.980	96.025	67.661	66.463	73064
Russie	690	1.061	1.437	2.027	2.931	8430
R.F. Yougoslavie	7.392	400	5.077	2.568	4.478	5828
ex-Yougoslavie	977	7.309	6.769	4.779	4.332	3827
Albanie	612	606	701	1.042	1.786	2446
Macédoine	151	648	1.046	1.479	2.137	2409
Ukraine	540	627	835	1.200	1.592	1994
Bosnie-Herzégovine	1.599	2.129	2.328	1.817	1.203	1239
URSS	1.117	1.122	1.141	1.010	896	942
Turquie	86.197	77.505	72.064	47.044	41.916	40125
Autres	4.305	4.573	4.627	4.695	5.192	5824
Afrique	183.424	176.858	167.445	136.532	131.888	133802
Maroc	140.324	132.850	122.005	90.657	81.771	80609
Congo-Kinshasa	14.123	14.404	14.307	14.349	14.757	14252
Algérie	9562	8.982	8.509	7.382	7.480	7560
Tunisie	5324	4.666	4.173	3.337	3.338	3428
Cameroun	1632	1.598	1.668	1.923	2.454	3305
Rwanda	1.598	2.120	2.816	2.930	2.726	3143
Ghana	1169	1.335	1.544	1.845	2.516	2702
Autres	9.692	10.903	12.423	14.109	16.846	18803
Asie	29.707	28.608	29.164	32.033	39.155	48222
Chine	3.675	3.647	3.764	4.567	6.951	7588
Inde	2.833	3.094	3.348	3.608	4.373	5305
Japon	3669	3590	3.704	3.691	3.958	4277
Pakistan	1751	1963	2.197	2.094	2.647	3503
Philippines	2322	2876	3.074	3.276	3.405	3133
Thaïlande	1245	1459	1.763	2.075	2.445	2.754
Iran	2712	1877	1.404	1.150	1.244	2157
Autres	11.500	10.102	9.910	11.572	14.132	19505
Amérique du Nord	13.872	14.666	14.390	14.227	14.183	13811
Etats-Unis	11.959	12.592	12.238	11.814	11.582	11180
Canada	1.913	2.074	2.152	2.413	2.601	2631
Amérique Latine	7934	8.086	8.774	9.781	11.041	12108
Brésil	1377	1.494	1.622	1.841	2.161	2721
Chili	1925	1.685	1.621	1.350	1.205	1088
Autres	4.632	4.907	5.531	6.590	7.675	8299
Océanie	644	690	791	871	914	905
Indéterminés et apatrides	3.598	2.972	2.577	3.079	3.271	3375
Nationalité indéterminée	3.163	2.611	2.261	2.780	2.961	3016
Apatrides	435	361	316	299	310	359

3. Une population qui se féminise

Alors que les pays de provenance des étrangers se sont renouvelés, la composition de la population étrangère s'est profondément féminisée. Des années 1960 au début des années 1980, la part des femmes était restée assez stable entre 45 et 46% de la population étrangère. Avec le développement du regroupement familial, cette proportion de femmes s'est assez rapidement élevée durant les années 1980 et la première moitié des années 1990. Cependant, ce sont essentiellement les 10 dernières années qui ont vu une accélération rapide de la féminisation, la part des femmes s'établissant au 1^{er} janvier 2006 à 49%, soit quasiment la parité parfaite. Parmi les causes de cette évolution, relevons les regroupements familiaux et les migrations de mariage intervenues depuis les années 1980, qui ont abouti à l'arrivée de nombreuses épouses d'immigrants étrangers et d'enfants étrangers, lesquels sont aussi souvent des filles que des garçons. Enfin, et il s'agit vraisemblablement de la cause principale de l'accélération spectaculaire des dix dernières années, de nouvelles migrations spécifiquement féminines ont vu le jour.

Ces nouvelles populations étrangères fortement féminisées proviennent d'Asie du Sud-est (Thaïlande et Philippines), d'Amérique latine, d'Europe centrale et orientale. Dans le cas extrêmes des Thaïlandais, on compte 83% de femmes; dans celui des Philippins, 73%; pour les Latino-Américains, 61%; pour les 12 nouveaux membres de l'Union européenne, 58%. A l'opposé, les populations issues des anciens pays membres l'Union européenne qui représentent l'essentiel des étrangers sont encore plutôt composées d'hommes, ce qui explique une grande partie du maintien d'une majorité d'hommes parmi les étrangers. On compte en effet encore plus d'Italiens que d'Italiennes et le même phénomène est observé pour les Néerlandais, les Britanniques, les Grecs ou les Portugais. Constat identique parmi des populations issues d'anciennes migrations non-européennes, en provenance du Maghreb notamment, mais aussi de nouveaux pays d'origine comme l'Inde ou le Pakistan. Ces caractéristiques expliquent le maintien d'une majorité d'hommes parmi les étrangers. Malgré tout, la tendance est telle que l'on devrait bientôt compter plus de femmes étrangères que d'hommes étrangers. De plus, comme nous le montrerons dans la suite

du texte, cette tendance est aussi le résultat d'une acquisition de la nationalité belge traditionnellement plus rapide et plus intense pour les femmes étrangères par rapport aux hommes. Cela s'explique, d'une part, par des mariages mixtes de femmes étrangères avec des hommes belges plus fréquents que dans l'autre sens qui permettent une acquisition rapide de la nationalité belge et, d'autre part, par une loi qui favorisait jusqu'en 1984 l'acquisition de la nationalité des femmes étrangères mariées à des hommes belges et défavorisait les hommes étrangers mariés à des femmes belges.

4. Une géographie reflet des immigrations actuelles et passées

La géographie de la population étrangère diffère assez notablement de la géographie des immigrations actuelles précédemment présentées. En effet, la population étrangère est le résultat des immigrations présentes, mais aussi passées ainsi que de la présence d'étrangers nés en Belgique. Les régions bruxelloise et anversoise sont évidemment des lieux de forte concentration de la population étrangère puisqu'elles sont de longues dates des zones d'accueil de l'immigration. Toutefois, d'anciennes zones d'immigration aujourd'hui moins attractives se caractérisent encore par une présence étrangère forte, notamment les zones industrielles wallonnes, mais aussi flamandes, comme le Limbourg (*fig. 3.6*). Il convient aussi de rappeler qu'à côté de ces zones urbaines et industrielles, les communes frontalières accueillent souvent des populations étrangères aussi élevées proportionnellement que les communes bruxelloises ou qu'Anvers. Il s'agit notamment du cas des communes frontalières dans la province de Liège, de celles qui sont proches de l'agglomération lilloise, de la frontière avec les Pays-Bas et dans une moindre mesure du Grand-duché du Luxembourg. Finalement, il est intéressant de noter deux grandes zones où visiblement la présence étrangère est quasi nulle :

l'essentiel des communes de Flandre, à l'exception des frontières, d'Anvers, du triangle Bruxelles-Gand-Anvers, du Limbourg et Brabant flamand; la province du Luxembourg à l'exception des frontières.

Au-delà de cette vue d'ensemble, on soulignera la dissemblance des zones d'implantations. Les ressortissants communautaires (UE à 25) se retrouvent à Bruxelles et sa périphérie, mais plutôt dans l'Est et le Sud-est de l'agglomération. On les retrouve moins à Anvers, mais beaucoup le long des frontières et autour des villes industrielles de Wallonie et du Limbourg. Les non-communautaires sont beaucoup plus concentrés. La principale zone de concentration est Bruxelles et sa périphérie. Le seuil de 10% n'est franchi que dans le centre, le nord et l'ouest de la région de Bruxelles-capitale. Les autres concentrations sont assez délimitées. Il s'agit d'abord du triangle Anvers-Gand-Bruxelles et notamment des communes d'Anvers, de Gand, de Malines, de Lokeren et de Gand. On retrouve aussi beaucoup de non-communautaires dans le Limbourg, le Hainaut, autour de Liège et Verviers, ainsi que dans les deux villes universitaires de Louvain et Ottignies-Louvain-la-Neuve.

Figure 3.6: Part des étrangers dans la population des communes au 1er janvier 2006 (en %)



(source: RN - DG SIE)

5. «Population légale» et «population de fait»

Les statistiques publiées sur l'immigration et la présence étrangère proviennent essentiellement d'extraits du Registre national. Ces données sont généralement considérées comme fiables, même si l'on note un sous-enregistrement des départs qui peut aboutir à une légère surestimation de la population et principalement de la population étrangère (Perrin et Poulain, 2006a).

Cependant, la couverture principalement légale de la population pose un certain nombre de problèmes. Ne sont notamment pas comptabilisées les deux catégories suivantes :

1. **les demandeurs d'asile** (sortis des statistiques depuis le 1^{er} février 1995, suite à la création du registre d'attente);
2. **les étrangers en situation irrégulière** qui ne disposent pas de droit au séjour.

Le fait d'exclure les demandeurs d'asile des statistiques a abouti à une mauvaise prise en compte de certaines nationalités et les statistiques portant sur les groupes où l'on trouve le plus de demandeurs d'asile (ex-Yougoslaves, Russes, Congolais...) sont assurément très biaisées de ce fait. Les statistiques portant sur les flux d'entrée que nous avons présentées sont assurément très biaisés puisque les demandeurs d'asile représentent aujourd'hui une proportion élevée des nouveaux immigrants. Cependant, pour ce qui concerne les étrangers présents en Belgique (le «stock»), cet impact de l'exclusion des demandeurs d'asile est plus limité, notamment pour ce qui concerne les principaux groupes étrangers comme les Marocains ou Turcs, qui ne comptent pratiquement aucun demandeur d'asile.

La population des étrangers en séjour irrégulier est, bien entendu, plus difficile à cerner. Sur base des maigres indices fiables dont on dispose, il apparaît que la structure de cette population se distingue nettement de celle de la population légale. Indice de ce constat : la statistique des appréhensions de personnes en situation irrégulière interceptées par la police pour l'année 2005, d'où il ressort notamment que les non-Européens représentent deux tiers de ces interceptions. Cependant, on doit noter un élément intéressant. Les principales nationalités extérieures à l'Union européenne que l'on trouvait dans la population légale en Belgique (Maroc, Turquie et Congo) se retrouvent bien parmi

les personnes souvent interceptées, mais elles ne sont pas majoritaires et elles n'y sont même souvent pas ou peu surreprésentées par rapport à la population légale. Ainsi, les Marocains qui représentent 8,3% de la population étrangère légale représentent 11,7% des personnes interceptées. Les Turcs qui représentent 4,5% des étrangers en situation légale ne représentent que 2,1% des interceptions. Les Congolais qui représentent 1,6% de la population étrangère légale ne représentent que 1,5% des «interceptés». Cela laisse supposer que les principaux pays non membres de l'Union européenne n'occasionnent pas une immigration irrégulière aussi importante proportionnellement que leur immigration régulière. Par contre, parmi les principaux pays non européens d'origine des personnes en séjour irrégulier qui sont interceptées, on retrouve beaucoup de nationalités qui n'apparaissent pas ou presque dans les statistiques des migrants réguliers : Algérie, Inde, Brésil, Irak, Palestine... On y retrouve aussi beaucoup de ressortissants de l'Union européenne à 15, 25 ou 27, et des Roumains, des Polonais et des Bulgares qui représentent 20% des appréhensions totales alors que les nationalités considérées représentent seulement 3% des étrangers en situation régulière. Dans ce cas précis, la surreprésentation dans la population irrégulière est nettement plus élevée que pour les Marocains, les Turcs ou les Congolais. Il apparaît que le maintien de limitations à la liberté d'installation pour les ressortissants des nouveaux pays membres depuis 2004 a introduit dans l'immigration renaissante en provenance d'Europe centrale et orientale une composante irrégulière forte que les mesures traditionnelles de contrôle de l'immigration n'ont pas permis de contenir²⁵.

On peut donc affirmer que les statistiques officielles donnent une image générale correcte de la population étrangère, notamment dans ses principales composantes. Mais il sera nécessaire d'affiner les statistiques sur les migrants irréguliers pour mieux appréhender les flux réduits et/ou nouveaux, qui préfigurent peut-être des nouvelles tendances.

25 Cette importance de l'immigration illégale malgré les mesures de répression de l'immigration irrégulière est d'autant plus notable que les Polonais, Bulgares et Roumains sont les étrangers en situation irrégulière les plus souvent éloignés par la force du pays (Perrin, 2006a).

6. Limites et conséquences de l'usage du concept de nationalité

6.1. Une nationalité belge qui s'ouvre à l'étranger / Des étrangers qui demandent largement la nationalité belge

Si le droit belge de la nationalité a pu être qualifié de restrictif jusqu'en 1984, force est aujourd'hui de constater que l'accès à la nationalité belge est aujourd'hui plus libéral. Il s'agit même assez clairement d'un des droits les plus libéraux en la matière (Bauböck et al., 2006). La durée de résidence de 3 ans requise pour la procédure de naturalisation constitue ainsi la durée de résidence la plus courte requise par un Etat européen. Au-delà des dispositions légales, les étrangers ont largement utilisé les possibilités de devenir belge qui leur étaient offertes.

6.2. Une caractéristique légale mouvante

L'appréhension générale de la notion d'«étranger» est complexe du fait de son caractère mouvant. Celui qui est étranger aujourd'hui peut être belge demain. Celui qui est étranger peut avoir des enfants belges. Certains de ceux qui sont belges peuvent se prévaloir d'une autre nationalité. Les règles qui président à l'attribution ou à l'acquisition de la nationalité sont instables et les modifications légales ont été nombreuses. Dans le monde politique, les positions sont largement divergentes sur la question de savoir si les règles existantes sont satisfaisantes, ou si à l'inverse elles ne permettraient pas trop ou pas assez facilement d'accéder à la nationalité.

6.3. Une nécessaire réflexion sur les catégories d'analyse

Comme le montrent les statistiques sur le nombre d'étrangers, on ne peut assurément plus raisonner sur l'immigration, l'intégration, les discriminations sur base d'un seul critère qui serait la nationalité. Par ailleurs, les définitions de la notion d'intégration qui sont avancées par les pouvoirs publics ne sauraient se satisfaire d'un cadre fondé sur la seule nationalité puisque celle-ci s'acquiert aujourd'hui très rapidement sans plus constituer la sanction d'un parcours d'intégration comme cela a pu l'être par le passé²⁶. Utiliser des statistiques portant sur la nationalité pour approcher la population d'origine étrangère est impossible sans risquer de contresens majeur. De nouvelles méthodes sont à imaginer²⁷.

26 L'intégration ne conditionne plus l'accès à la nationalité belge. La référence à tout critère d'intégration ou de volonté d'intégration a en effet disparu du droit belge.

27 Voir 5.; Eggerickx et al., 1999; Perrin et Poulain, 2001 ; Debuissou et Perrin, 2004 ; Vertommen et al., 2006; Perrin, Dal et Poulain, 2006; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007.

7. Conclusion partielle

La population de nationalité étrangère présente en Belgique stagne depuis près de 25 ans. Par ailleurs, quelle que soit la manière dont on appréhende cette population, les ressortissants de l'Union européenne constituent aujourd'hui la majorité des étrangers en situation légale en Belgique. Ces étrangers communautaires sont évidemment loin d'avoir les traits de l'étranger moyen fantasmé par certains. Avec la fin des restrictions à la libre circulation, cette importance relative des Européens devrait s'accroître à court terme. La discordance entre réalité et perception provient essentiellement de l'utilisation courante du terme «étranger» pour désigner la personne d'origine étrangère quelle que soit sa nationalité. Si l'on souhaite cerner cette seconde population issue de l'immigration, la nationalité n'est assurément pas suffisante et l'on va essayer d'aller plus loin en nous attachant à la nationalité à la naissance ou au lieu de naissance des parents (revoir 5.). Cela ne signifie pas que le concept de population étrangère n'a plus de sens ou d'utilité aujourd'hui. Connaître la population étrangère est indispensable pour appréhender la population qui est soumise au droit spécifique aux étrangers. Cependant, si l'on parle de discrimination ou d'intégration, se référer à la nationalité n'a vraisemblablement plus beaucoup de sens. Sur chaque sujet, il convient d'adopter des définitions précises et adaptées²⁸.

28

La synthèse récente la plus complète sur les statistiques migratoires en Europe (Poulain, Perrin et Singleton, 2006) montre très clairement que l'établissement de statistiques migratoires fiables et cohérentes reste en grande partie un objectif à atteindre en Europe. Ce texte s'ouvre ainsi par la constatation suivante : «Malgré (son) importance politique, en l'absence d'une base légale cohérente de collecte de statistiques migratoires, la mesure précise du phénomène migratoire en question est resté un but insaisissable» (Poulain, Perrin et Singleton, 2006, p. 27). Cela doit nous amener à porter un regard critique sur les statistiques actuelles, même si la Belgique n'est assurément pas le plus mauvais élève en la matière.

4 Acquisition et attribution de la nationalité belge à des étrangers



I. Impact des modifications du Code de la nationalité

Le nombre d'étrangers devenant belge est en augmentation quasi constante depuis la création du Royaume. Durant la seule année 1985, plus de 80.000 étrangers sont devenus belges (près de 10% de la population étrangère de l'époque). Par après, à partir de 1992, le nombre de changements de nationalité a fortement crû avec des phases paroxysmiques aux moments des réformes en 1992, 2000 et 2001. Depuis 1985, ce sont 639.186 étrangers qui sont devenus belges. Depuis 2003, le nombre de changements de nationalité revient à un niveau plus faible (fig. 4.1).

qui correspondent de fait à un rattrapage. Au-delà, l'acquisition de la nationalité par déclaration de nationalité (le fait de majeurs ayant résidé 7 ans sur le territoire) est devenue la première cause d'acquisition de la nationalité après son introduction en 1992 et sa réforme explique une grande partie de l'accroissement après 1999²⁹. Elle explique aujourd'hui 36% des cas d'obtention de la nationalité. L'attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (attribution de la nationalité à un enfant mineur dont un parent est devenue belge) la deuxième procédure la plus fréquente (23%). La naturalisation pour emblématique qu'elle soit n'est de fait que la troisième voie d'accès à la nationalité (21%). L'autre procédure emblématique qui vise spécifiquement les conjoints de Belges n'arrive qu'en 4^{ème} position ne représentant que 16% des cas pour 2004. Cette procédure croît toutefois aussi sur les dernières années, tout comme la naturalisation (tab. 4.1).

La modification des conditions d'attribution de la nationalité à la naissance pour les enfants de mère belge en 1984 et pour les enfants de la troisième génération en 1991 explique les pics de 1985 et 1992

²⁹ L'élévation du nombre de «cas spéciaux» en 2000 correspond vraisemblablement à des difficultés d'encodage des nouveaux modes d'obtention de la nationalité.

Figure 4.1. Evolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1946-2005 (Source: Annuaire Statistiques et Ministère de la Justice jusqu'à 1989 / RN - DG SIE depuis 1990)

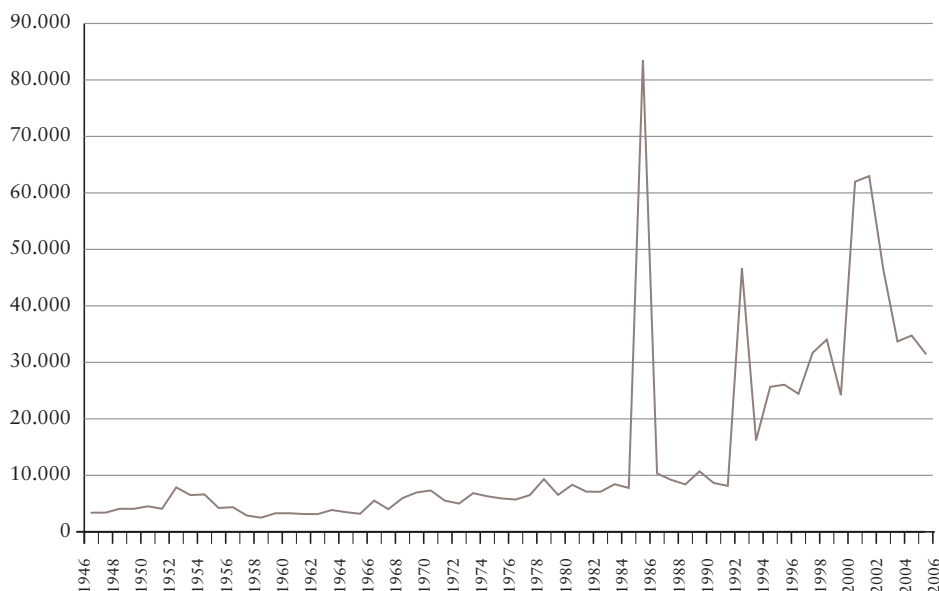


Tableau 4.2. Etrangers ayant obtenu la nationalité belge selon leur nationalité précédente (nationalités détaillées), 1991-2005 (Source: RN - DG SIE)

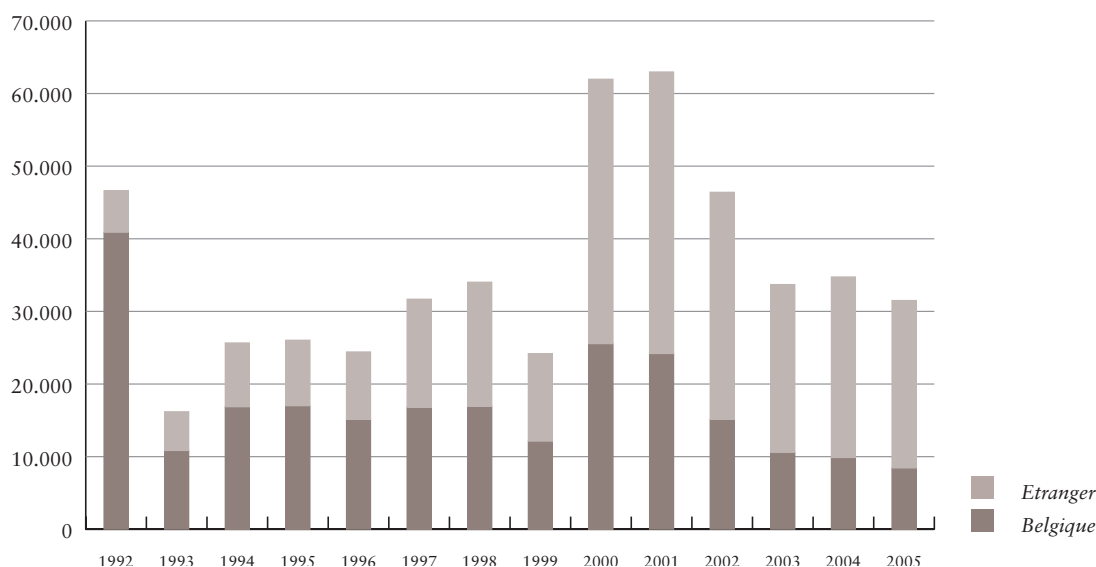
Continent		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Europe																
UE15	Allemagne	84	301	52	93	131	107	109	94	91	251	290	261	199	206	206
	Espagne	110	1.796	196	281	246	263	222	180	137	281	321	229	299	269	276
	France	511	2.179	529	616	605	547	530	491	363	948	1.025	856	698	780	772
	Grande-Bretagne	57	335	79	104	106	118	126	140	87	152	274	201	128	128	106
	Grece	103	941	175	312	294	253	238	175	168	319	317	284	279	265	226
	Italie	758	22.448	1.434	2.326	2.097	1.941	1.727	1.536	1.187	3.650	3.451	2.341	2.646	2.271	2.086
	Pays-Bas	214	1.187	223	333	342	264	292	249	234	492	601	646	522	665	672
	Portugal	63	226	86	117	100	93	111	102	75	162	276	318	203	240	229
	Autres	20	160	26	23	16	19	16	20	11	42	50	37	45	40	49
	Total UE15	1.920	29.573	2.800	4.205	3.937	3.605	3.371	2.987	2.353	6.297	6.605	5.173	5.019	4.864	4.622
12 nouveaux pays membres de l'UE25	Bulgarie	16	25	29	32	21	23	72	142	80	128	99	129	95	183	170
	Hongrie	28	55	35	48	41	36	64	56	47	85	105	82	56	48	41
	Pologne	219	348	235	306	229	207	265	311	253	551	678	630	460	465	470
	Roumanie	73	92	103	161	135	253	483	445	267	403	321	294	277	314	332
	Autres	26	37	23	24	31	18	25	34	26	91	80	112	93	164	98
Total 12 nouveaux pays membres	362	557	425	571	457	537	909	988	673	1.258	1.283	1.247	981	1.174	1.111	
Autre Europe	Albanie	8	28	21	21	31	33	102	91	70	126	156	160	173	293	297
	Bosnie-Herzegovine					1	6	20	56	93	382	496	650	405	230	172
	Croatie			1	26	35	51	50	73	76	137	118	92	48	45	49
	Macedoine					1	16	50	61	71	156	216	255	144	321	272
	ex-URSS	18	40	37	41	18	18	66	82	77	139	114	119	84	95	93
	ex-Yougoslave	24	23	17	33	45	372	641	741	479	1.359	1.404	1.261	675	800	562
	RF Yougoslavie	210	384	353	417	377	6	32	52	35	145	239	403	317	756	769
	Russie		2	2	19	17	18	31	57	56	158	151	182	153	244	297
	Suisse	16	119	41	39	46	40	37	38	22	45	59	50	23	32	33
	Turquie	1.020	4.044	3.415	6.515	6.925	7.067	7.835	6.932	4.402	17.282	14.401	7.805	5.186	4.467	3.602
	Ukraine	11	12	7	18	18	11	28	29	30	65	86	89	115	157	160
	Autres	11	11	5	4	7	2	4	7	13	24	42	48	63	87	123
Total Autre Europe	1.307	4.663	3.899	7.133	7.521	7.640	8.896	8.219	5.424	20.018	17.482	11.114	7.386	7.527	6.429	
Total Europe		3.589	34.793	7.124	11.909	11.915	11.782	13.176	12.194	8.450	27.573	25.370	17.534	13.386	13.565	12.162
Afrique																
Afrique du Nord	Algerie	191	932	544	711	784	562	620	712	520	1.071	1.281	926	826	826	739
	Egypte	15	15	29	34	16	28	56	65	43	81	85	101	60	84	123
	Maroc	2.090	6.860	5.489	8.628	9.140	7.905	11.079	13.486	9.133	21.917	24.018	15.832	10.565	8.704	7.977
	Tunisie	216	486	417	574	539	405	567	586	301	859	729	521	383	406	297
	Autres	1	6	5	12	6	13	15	22	12	26	15	21	18	21	22
Total Afrique du Nord	2.513	8.299	6.484	9.959	10.485	8.913	12.337	14.871	10.009	23.954	26.128	17.401	11.852	10.041	9.158	
Autre Afrique	Angola	1	14	10	10	18	33	82	145	158	234	291	287	172	197	182
	Burundi	19	15	22	21	38	36	65	136	116	268	375	338	252	228	180
	Cameroun	4	13	16	19	23	32	51	81	85	164	189	236	214	266	242
	Congo (R.D.C.)	165	454	405	479	506	569	1.059	1.753	1.890	2.933	2.830	2.564	1.651	2.406	1.917
	Congo (R.P.)	3	3	5	9	3	2	11	28	33	67	78	81	66	84	103
	Cote d'Ivoire	12	13	17	15	14	22	16	32	29	108	87	66	74	113	105
	Ghana	31	50	32	47	55	77	104	82	106	232	297	319	270	313	281
	Guinée	3	2	8	4	5	5	13	21	20	68	75	68	79	173	162
	Ile Maurice	48	79	60	67	52	39	54	60	49	138	108	77	68	89	88
	Madagascar	10	19	25	29	12	19	37	38	32	63	62	53	45	63	43
	Nigeria	11	15	24	34	25	43	63	61	66	114	155	153	104	150	194
	Rwanda	44	68	53	54	51	54	112	314	232	484	794	1.012	557	571	700
	Senegal	18	11	13	19	22	25	22	52	35	66	91	100	94	103	114
	Somalie	2	2	2		3	2	30	46	18	68	115	85	45	123	150
	Togo	3	13	7	10	11	15	32	66	82	102	90	114	87	191	138
	Autres	66	108	104	169	113	119	230	343	282	591	648	679	559	931	510
Total Autre Afrique	440	879	803	986	951	1.092	1.981	3.258	3.233	5.700	6.285	6.232	4.337	6.001	5.109	
Total Afrique		2.953	9.178	7.287	10.945	11.436	10.005	14.318	18.129	13.242	29.654	32.413	23.633	16.189	16.042	14.267

Continent	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Asie (hors Turquie)															
Afghanistan	1	1	7	10	11	8	42	54	20	58	119	151	126	143	289
Arménie	4	4	2	2	7	5	11	9	19	62	77	151	176	366	253
Bangladesh	6	20	18	28	24	24	24	42	23	67	98	130	101	124	113
Cambodge	48	76	40	54	43	48	70	50	28	73	42	38	32	49	28
Chine	60	116	106	188	172	172	247	259	156	280	391	300	261	275	234
Inde	178	150	112	162	148	157	193	165	172	345	558	463	296	271	294
Irak	6	8	9	31	22	33	86	80	44	98	137	141	118	164	154
Iran	41	116	118	188	260	331	595	444	161	292	213	182	144	131	135
Israël	25	93	75	69	55	52	98	74	81	165	196	148	99	89	68
Liban	56	105	88	183	156	200	378	272	149	194	164	140	103	138	130
Pakistan	89	129	105	161	118	115	151	183	131	345	474	404	270	298	306
Philippines	99	126	116	147	120	113	147	162	190	315	323	388	283	442	370
Syrie	26	47	64	104	86	87	142	156	139	204	151	156	112	163	117
Thaïlande	27	41	54	50	59	51	65	74	106	151	203	217	215	274	247
Vietnam	268	317	208	388	425	329	400	296	141	194	136	190	106	99	99
Autre Asie	118	156	112	147	127	108	183	133	113	250	266	330	297	440	490
Total Asie	1.052	1.505	1.234	1.912	1.833	1.833	2.832	2.453	1.673	3.093	3.548	3.529	2.739	3.466	3.327
Amérique Latine															
Chili	60	108	59	124	74	81	119	106	59	161	205	161	102	98	62
Colombie	38	36	27	32	43	23	46	67	59	111	115	136	133	147	142
Bresil	37	24	29	33	22	26	31	55	36	105	118	102	124	148	159
Perou	27	25	39	37	29	42	47	69	35	129	100	105	90	107	123
Rep. Dominicaine	11	9	15	28	23	18	22	62	31	76	119	90	94	91	108
Equateur	8	7	5	12	3	6	9	17	11	33	72	83	89	125	182
Autre Amérique latine	88	93	71	103	109	81	150	131	135	215	227	268	223	234	224
Total Amérique Latine	269	302	245	369	303	277	424	507	366	830	956	945	855	950	1.000
Amérique du Nord															
Total Amérique du Nord	35	161	54	69	43	56	75	80	78	116	144	198	199	188	159
Océanie															
Total Océanie	3	8	3	2	4	5	5	2	6	8	12	16	19	15	15
Apatrides et indéterminés															
apatrides	17	32	25	32	26	27	27	14	12	31	23	17	17	29	26
indéterminés	234	691	265	476	508	476	929	786	452	853	678	575	391	742	556
Total apatrides et indéterminés	251	723	290	508	534	503	956	800	464	884	701	592	408	771	582
Total	8.134	46.644	16.197	25.672	26.045	24.433	31.695	34.034	24.196	61.980	62.982	46.417	33.709	34.754	31.512

3. Lieu de naissance

Si les étrangers nés en Belgique ont été les principaux bénéficiaires des réformes des années 1980 et du début des années 1990, la part de ceux-ci est largement décroissante depuis : de 88% de «nouveaux Belges» nés en Belgique en 1992, on est passé à 27% en 2005 (fig. 4.3). Les principales raisons de ce retournement sont : les modifications de la législation sur l'attribution de la nationalité à la naissance dans le cas des enfants de la troisième génération et l'élévation du nombre des acquisitions de la nationalité qui aboutissent souvent à l'acquisition de la nationalité par les parents avant la naissance des enfants qui naissent de ce fait belges. La réforme de 1999 a renforcé la tendance en permettant d'accroître le nombre d'acquisitions de la nationalité par des immigrants, sans que les étrangers nés en Belgique ne connaissent d'évolution similaire. En conséquence, les étrangers obtenant la nationalité durant les dernières années sont essentiellement des immigrants (73% en 2005), alors que la place prise par les membres de la seconde génération était une des caractéristiques principales des «nouveaux Belges» jusqu'au début des années 1990.

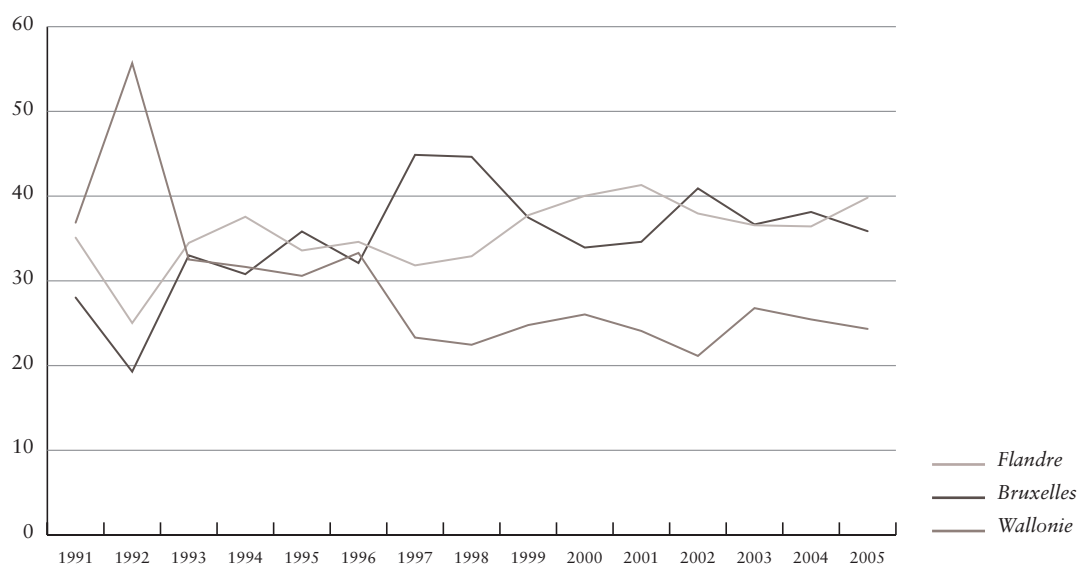
Figure 4.3. Etrangers devenant belge selon le lieu de naissance, 1991-2005 (Source: RN - DG SIE)



4. Région de résidence

Jusqu'au début des années 1990, les étrangers devenant belge résidaient essentiellement en Wallonie. Cette géographie s'est inversée durant les années 1990 pour refléter les zones d'immigration actuelle. L'année 1992 a permis de nombreux étrangers de Wallonie de devenir belge (notamment des Italiens et des personnes nées en Belgique). Cependant, l'essentiel des étrangers arrivés récemment se dirigeant vers Bruxelles ou la Flandre, l'essentiel des étrangers devenant belge résident dans ces régions (*fig. 4.4*).

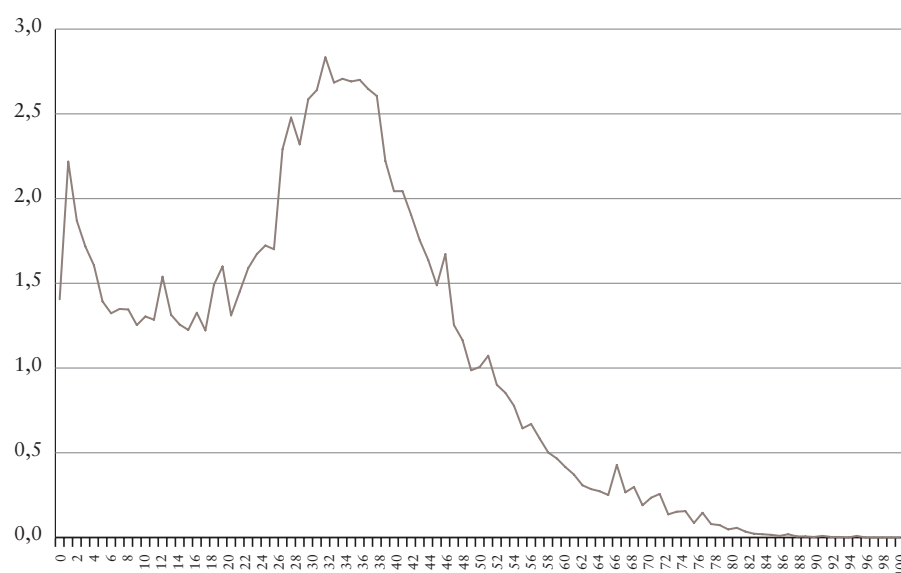
Figure 4.4. Evolution du nombre d'étrangers devenant belge selon la région de résidence (en % du total des étrangers devenant belge), 1991-2005 (Source: RN - DG SIE)



5. Age

Les étrangers devenus belges durant les dernières années étaient d'abord de jeunes adultes de 25 à 40 (fig. 4.5). Il s'agit ensuite aussi souvent de nouveau-nés qui se voient attribuer la nationalité peu après leur naissance et dans une moindre mesure de mineurs.

Figure 4.5. Age des étrangers devenus belges en 2005 (Source: RN - DG SIE)



6. Durée de séjour

Une des conséquences principales des modifications du droit de la nationalité a été une accélération du processus d'acquisition pour les immigrés comme pour les étrangers nés en Belgique. Ainsi si 15% des immigrés arrivés en 1991 étaient devenus belges après 8 ans de séjour, le même seuil de 15% a été atteint au bout de 5 ans pour les immigrés de 1998 (fig. 4.6). Le même phénomène s'observe avec encore plus de force pour les étrangers nés en Belgique. Pour atteindre le seuil de 50% de Belges parmi les enfants étrangers nés en Belgique, il a fallu attendre 9 ans pour les enfants nés en 1990, alors que 4 ans et demi auront suffi pour les enfants de 1999 (fig. 4.7). Pour les immigrés comme pour les enfants nés en Belgique, l'ampleur de l'obtention de la nationalité est donc accrue, mais surtout la nationalité est acquise de plus en plus rapidement.

Figure 4.6. Obtention de la nationalité par les immigrés de 1991 à 2001 selon la durée de résidence et l'année d'immigration (Source: RN - DG SIE - Calculs Nicolas Perrin)

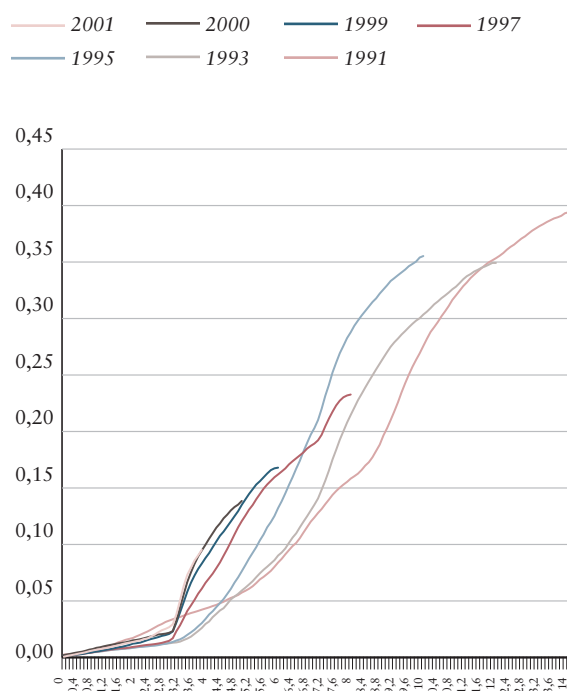
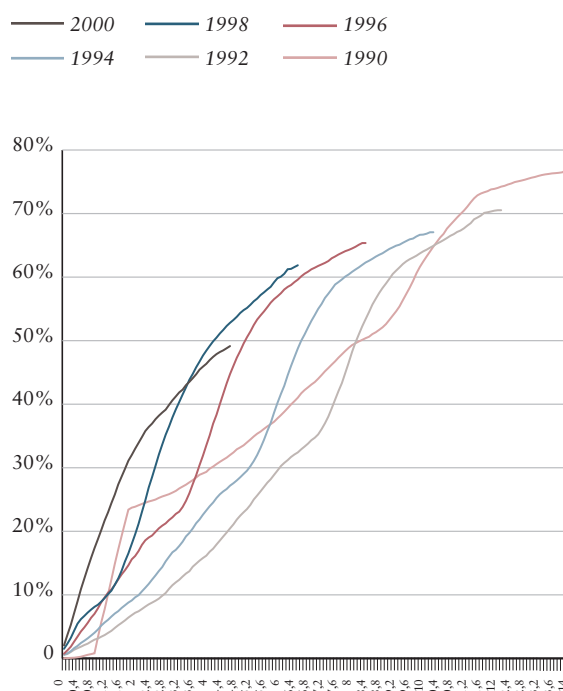


Figure 4.7. Obtention de la nationalité par les étrangers nés en Belgique de 1991 à 2001 selon l'âge et l'année de naissance (Source: RN - DG SIE - Calculs Nicolas Perrin)



5 La population d'origine étrangère [stock]



1. Quelle(s) définition(s) et quelles données ?

La question de la définition de la population d'origine étrangère est un des débats les plus anciens qui agite les recherches statistiques sur l'immigration.

Dans de nombreux pays comme la Belgique, la statistique produit habituellement uniquement des données selon la nationalité. Cependant, cette primauté est remise en question, car la seule nationalité des individus n'est plus à même d'appréhender la diversité des origines de la population et la situation des populations d'origine étrangère ayant acquis la nationalité du pays où elle réside (Jacobs et Rea, 2005; Perrin, Dal et Poulain, 2006; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007). Dans la plupart des pays européens émerge donc l'idée d'utiliser des définitions alternatives permettant de mieux appréhender les origines. La nationalité est assurément la variable la moins facilement utilisable aujourd'hui du fait de l'évolution considérable du droit de la nationalité belge qui est aujourd'hui un des plus libéral en Europe (Bauböck et al., 2006) et du fait de l'ancienneté de l'implantation des communautés d'origine en Belgique.

Si l'emploi de la nationalité est assurément un mauvais moyen d'identifier les origines de l'individu, force est de constater que les données alternatives sont peu nombreuses en Belgique. L'utilisation de variables se référant à l'origine ethnique ou raciale focalise les oppositions éthiques, mais est aussi contrainte par des limitations légales. De plus, ces données ne sont pas collectées à l'heure actuelle et il n'est pas envisageable d'ajouter ces variables aux collectes statistiques déjà existantes. Il serait possible d'introduire ce genre de caractéristiques au sein d'enquêtes, mais celles-ci ne permettraient pas de comptabilité démographique fine.

Le lieu de naissance de l'individu et de ces parents serait assurément la variable la plus simple à utiliser et la mieux adaptée afin d'appréhender objectivement les origines des individus. En effet, le lieu de naissance de l'individu et de ses ascendants est une variable neutre qui n'a aucun rapport avec l'appartenance ethnique ou raciale de l'individu, mais permet de saisir les origines de l'individu. Par ailleurs, le lieu de naissance est une

information couramment collectée et enregistrée. La seule limite vient du fait que l'accès au lieu de naissance des parents enregistré au Registre national est de fait limité par la loi³⁰.

Une solution alternative a été assez tôt envisagée par des chercheurs wallons et flamands, la **nationalité à la naissance** (Debuisson et Poulain, 1992; Eggerickx et al., 1999; Poulain et Perrin, 2002; Debuisson et Perrin, 2004; Vertommen et Martens, 2005; Perrin, Dal et Poulain, 2006). Cette solution n'est pas idéale. En effet, elle repose encore sur la nationalité, ce qui aboutit par exemple à l'exclusion des enfants de la seconde génération nés après l'acquisition de la nationalité par un de leurs parents (puisque cette acquisition permet aux enfants d'être considérés comme belges dès leur naissance). Cependant, il s'agit de la seule solution permettant pratiquement de prendre en compte une partie des Belges d'origine étrangère, les Belges ayant été étrangers, pour élaborer des statistiques sur l'origine des habitants du pays (Debuisson et Perrin, 2004). Pour ce faire, on se base sur deux sources d'information. D'une part, la nationalité à la naissance a été déclarée lors du recensement de 1991. D'autre part, le Registre national garde une trace des nationalités antérieures des Belges, si ceux-ci sont devenus belges par acquisition ou attribution après avoir été considérés comme étrangers dans un premier temps. En se basant sur le Registre national et le recensement de 1991, on peut ainsi décrire la population par nationalité actuelle et nationalité à la naissance, lieu de naissance et date d'immigration, âge, sexe, commune de résidence, situation matrimoniale et situation de ménage (voir les travaux des démographes de l'UCL, Luc Dal, Thierry Eggerickx, Nicolas Perrin et Michel Poulain). En se basant sur des données provenant du Registre national et de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, on peut reconstituer la population selon la nationalité actuelle et à la naissance, son âge, son sexe, son arrondissement de résidence, son activité et partiellement son niveau d'éducation (voir les travaux d'Albert Martens de la KU Leuven).

30 Afin de déterminer le lieu de naissance des parents d'une personne, il convient de déterminer l'identité des parents. Or, la filiation n'est en l'état pas une donnée utilisable à des fins statistiques. Elle fait partie des informations collectées par les communes, mais l'usage de cette information est réservée aux communes.

2. Propositions d'estimation

2.1. Les personnes nées à l'étranger

2.1.1. Définition et méthode d'identification

Le pays de naissance d'un individu est la caractéristique la plus simple permettant d'étudier les migrations internationales. Le pays de naissance permet en effet de cerner la population née à l'étranger ou population immigrée au sens premier du terme, c'est-à-dire l'ensemble des personnes née à l'étranger et ayant de ce fait accompli une migration internationale pour venir s'installer dans leur pays de résidence actuelle.

Sur cette base, on peut estimer l'impact direct des migrations internationales. Deux limites doivent toutefois être soulignées. Le pays de naissance ne permet, d'une part, pas de prendre en compte l'impact indirect des migrations, c'est-à-dire le fait que les immigrés ont des descendants nés en Belgique qui ne sont pas pris en compte si l'on se limite à leur lieu de naissance. D'autre part, le fait de se référer au pays de naissance ignore totalement le concept de nationalité. En conséquence, un national né à l'étranger est considéré comme immigré alors qu'un étranger né dans le pays est considéré comme un natif. Cela peut poser problème pour les pays ayant eu des communautés d'expatriés importantes ou des colonies. Dans le cas belge, cela signifie notamment que les Belges nés au Congo belge sont considérés comme immigré. Toutefois, l'impact de ce type de situation peut être contrôlé en distinguant les personnes nées dans les territoires concernés durant les périodes où cette présence était la plus forte.

Malgré les limites de cette classification, nombre d'organismes internationaux (à des niveaux et avec des recommandations diverses, les Nations Unies, Eurostat et l'OCDE) préconisent de se pencher sur le pays de naissance des individus, soit comme une étape dans une analyse plus poussée incluant la nationalité et la nationalité à la naissance, soit comme une fin en soi afin de mieux saisir l'impact des migrations. Dans le cas belge, cette analyse ne permet pas réellement d'aborder la problématique des populations issues de l'immigration dans toute sa complexité, puisqu'aujourd'hui les secondes et troisièmes

générations issues de l'immigration sont au centre de toutes les attentions. Malgré tout, cela constitue un premier indicateur simple permettant d'apprécier le problème sous un angle nouveau et de souligner le fait que de nombreuses personnes, des Belges comme étrangers, ont dû quitter leur pays de naissance pour venir en Belgique et ont donc eu une expérience de la migration internationale.

2.1.2. Un indicateur utile pour comprendre les immigrés, mais...

La simple classification de la population selon le lieu de naissance est le meilleur indicateur de l'impact direct des migrations et la constitution de population immigrée. On comptait ainsi au 1^{er} janvier 2006 1.268.915 personnes nées à l'étranger en Belgique, soit 12% de la population. La part des personnes immigrées n'a fait que croître sur les 15 dernières années passant de 9,4% en 1991 à 12,1%, soit une croissance de 28%. La problématique des secondes générations a peut-être aujourd'hui plus d'importance qu'hier, mais elle ne devrait pas faire oublier cette croissance marquée de la population immigrée proprement dite.

Si le pays de naissance est couramment utilisé de manière isolé dans des pays comme les Etats-Unis et si les résultats que l'on peut produire sur cette base sont dignes d'intérêt, le concept de nationalité est encore souvent considéré comme essentiel pour appréhender les questions migratoires. Par ailleurs, le fait que le seul pays de naissance ne permette pas d'identifier les membres des secondes et troisièmes générations issues de l'immigration (enfants et petits-enfants d'immigrés) est considéré comme rédhibitoire. De ce fait, plutôt que de se focaliser sur le pays de naissance des individus, d'autres méthodologies d'identification des populations issues de l'immigration ont été imaginées.

D'autres données que le lieu de naissance doivent être collectées sur les populations issues de l'immigration, mais non immigrée, mais cela ne remet pas en cause l'utilité des données sur le lieu de naissance dont la collecte est d'ailleurs recommandée par les principaux organismes internationaux. Il convient de ne pas perdre

de vue la variable fondamentale qu'est le pays de naissance distinguant les immigrés et les descendants d'immigrés.

2.2. Les personnes nées étrangères

2.2.1. Définition et méthode d'identification

Si l'on souhaite apprécier la part des personnes issues de l'immigration, l'un des principaux défauts des statistiques selon la nationalité est que les étrangers devenant belges ne sont pas pris en compte. De ce fait, il a très tôt été proposé d'enregistrer ou de collecter des informations sur la nationalité à la naissance, notamment à la suite des réformes du droit de la nationalité ayant abouti à l'augmentation du nombre de changements de nationalité (Debuisson et Poulain, 1992; Eggerickx et al., 1999). En se basant sur la première nationalité de l'individu, on peut en effet distinguer les Belges par acquisition des personnes nées belges.

La nationalité à la naissance fut ainsi collectée lors du recensement de la population de 1991. De plus, l'utilisation statistique du Registre national permet depuis ce recensement de reconstituer l'historique de la nationalité des individus (Eggerickx et al. 1999; Perrin, Dal et Poulain, 2006).

Cette méthode permet d'identifier toutes les personnes nées étrangères qu'elles soient nées en Belgique ou non. Un certain nombre de limites sont cependant rapidement apparues. Tout d'abord, les enfants issus de couple mixte sont belges à la naissance, même s'ils sont parfois considérés comme d'origine étrangère dans la vie quotidienne. Ensuite, les enfants nés après l'acquisition de la nationalité belge par leurs parents nés étrangers sont belges dès la naissance, même s'ils sont aussi parfois considérés comme issus de l'immigration. Finalement, un certain nombre d'enfants d'étrangers se voient attribuer la nationalité belge à la naissance depuis 1984 (des enfants de parents nés en Belgique notamment). La nationalité à la naissance permet donc de mieux apprécier la population issue de

l'immigration, mais elle ne permet pas d'appréhender toutes les personnes qui sont considérées comme d'origine étrangère dans leur vie quotidienne.

2.2.2. Evolution

Le nombre d'étrangers était de 900.473 au 1.1.2006. Cependant, à la même date, on comptait aussi environ 724.889 Belges nés étrangers. De ce fait, ce sont 1.625.362 personnes nées étrangères qui résidaient dans le Royaume. Selon que l'on se fonde sur le nombre d'étrangers ou le nombre de personnes nées étrangère, la perception que l'on se fait de l'ampleur de la population issue de l'immigration varie considérablement. En effet, si les étrangers représentent 8,6% de la population totale du Royaume, on compte 15,5% de personnes nées étrangères.

Le fait de se baser sur la nationalité à la naissance permet de mieux saisir l'ampleur du phénomène. Il permet aussi de mieux saisir la dynamique de la population d'origine étrangère. Ainsi, le nombre d'étrangers stagne depuis plus de vingt ans, mais le nombre de personnes nées étrangères augmente fortement du fait de l'accroissement très fort du nombre de Belges par acquisition. Alors que l'on comptait un peu moins de 1.200.000 personnes nées étrangères en 1991, la même population compte aujourd'hui plus de 1.600.000 personnes. Au sein de cette population née étrangère, le nombre de Belges par acquisition se rapproche rapidement du nombre d'étrangers à proprement parler (*fig. 5.1*).

Le nombre de personnes d'origine étrangère calculé sur base de la nationalité à la naissance croît donc, alors même que le nombre d'étrangers en droit diminue. En d'autres termes, la première conséquence de l'augmentation très forte du nombre d'étrangers devenant belges est la différenciation croissante entre population étrangère en droit, c'est-à-dire les personnes ne possédant pas la nationalité belge, et les populations «d'origine étrangère», «allochtones» ou perçues comme telles. La nationalité à la naissance ne permet pas de prendre en compte tous ces Belges d'origine étrangère, mais elle permet de comprendre le mécanisme en jeu.

Figure 5.1. Evolution du nombre d'étrangers, de Belges par acquisition et de personnes nées étrangères, 1991-2006
 (Source: RN - DG SIE - Calculs Gédap-UCL (voir Perrin, Dal et Poulain, 2006))

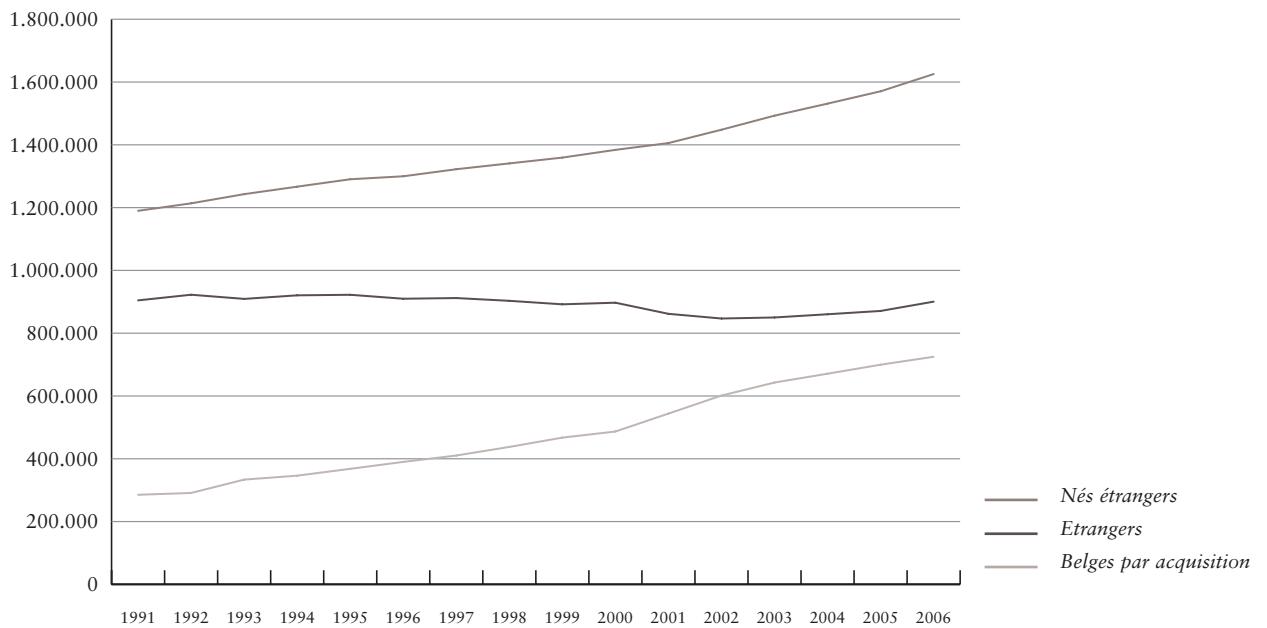
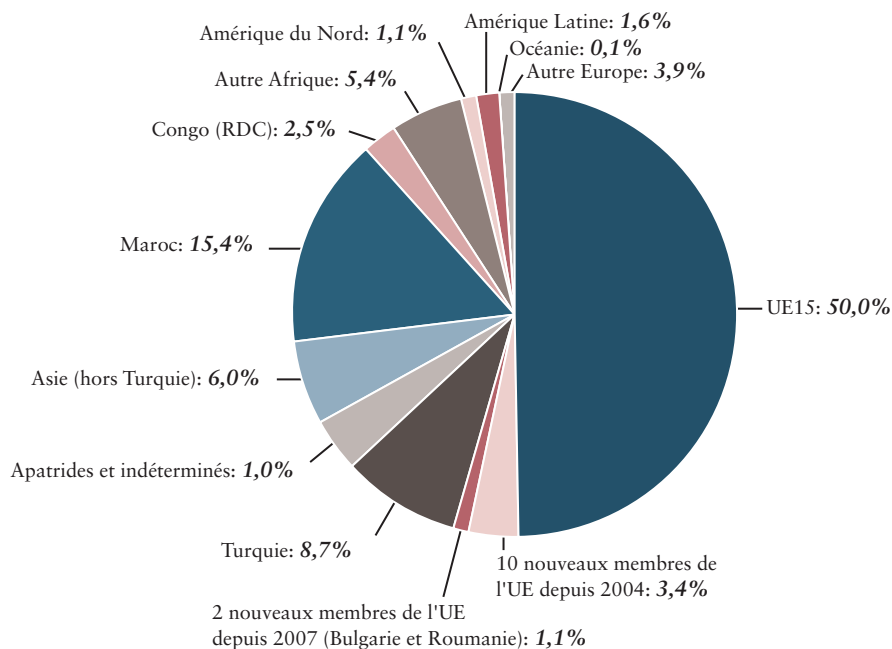


Figure 5.2. Composition de la «population d'origine étrangère» (née étrangère) selon la nationalité de naissance, 1^{er} janvier 2006 (Source: Registres National / DG SIE - Calculs Nicolas Perrin (voir Perrin, Dal et Poulain, 2006))



2.2.3. Une population européenne, mais...

Comme la population étrangère, la population d'origine étrangère cernée sur base de la nationalité à la naissance est en grande partie européenne en Belgique. Cependant, on constate que les ressortissants non-communautaires acquièrent plus souvent la nationalité belge que les communautaires. En conséquence, leur nombre est sous-estimé lorsque l'on se base sur le seul nombre d'étrangers pour approcher la population d'origine étrangère. L'ampleur de cette acquisition n'est pas non plus négligeable pour les communautaires qui alimentent et ont alimenté des migrations anciennes et fortes vers la Belgique. Au final, en prenant en compte les étrangers devenus belges, les ressortissants de la vieille Union européenne à 15 représentent toujours 50% des personnes nées étrangères (contre 64% si l'on s'attache aux seuls étrangers). En incluant les ressortissants de 10 nouveaux pays membres et des 2 derniers nouveaux membres, on atteint 55% (contre 66% si l'on se base sur la seule nationalité). En incluant les Européens non communautaires (dont les Turcs), on atteint 67% d'Européens parmi les nés étrangers contre 74% parmi les étrangers (*fig. 5.2*).

Dans l'ensemble, les Italiens demeurent ainsi la population d'origine étrangère la plus nombreuse si l'on se base sur le critère de la nationalité à la naissance (*tab. 5.1*). Cependant, la hiérarchie des autres populations issues de l'immigration est profondément modifiée. Ainsi les Marocains constituent la seconde population d'origine étrangère si l'on se base sur la nationalité à la naissance au lieu de la quatrième population en fonction de la nationalité. De même, les Turcs passent de la sixième à la troisième place et les Congolais (RDC) de la 12^{ème} à la 9^{ème} place. Cette différence importante entre population étrangère et née étrangère chez les non-Européens provient du fait que, parmi les populations d'origine non communautaire (distinguées sur base de leur nationalité à la naissance), les Belges sont aujourd'hui majoritaires : 72% des Turcs, 68% des Marocains, 65% des Congolais... (*fig. 6.5*). Sans que l'on s'en rende forcément compte, les populations d'origine non communautaires sont devenues des populations essentiellement de nationalité belge. Les conséquences pratiques sont évidemment nombreuses. Par exemple, si l'on souhaite développer

des politiques d'intégration des populations extra-européennes à longs termes, ces politiques devraient essentiellement se consacrer à intégrer des Belges d'origine étrangère et non pas à des étrangers. Au contraire, les politiques se focalisant sur les étrangers devraient plus prendre en compte les ressortissants communautaires qui de fait constituent l'essentiel des étrangers.

Les personnes nées avec la nationalité d'un pays de l'Union européenne avant 2004 (UE à 15) sont assez peu souvent belges, même si les différences sont importantes. Ainsi, si seulement 13% des personnes nées portugaises sont devenues belges, ce taux atteint 37% pour les Italiens.

2.2.4. Une population immigrée, mais...

De manière assez contre-intuitive, la part des immigrés (personnes nées à l'étranger) s'était fortement accrue dans la population étrangère durant les dernières années. De 66% d'étrangers nés à l'étranger en 1991, on est en effet passé à 81% d'étrangers immigrés en 2006. Le fait de s'attacher à la population née étrangère permet de relativiser cette évolution. La part des immigrés a augmenté dans la population née étrangère passant de 65 à 69% de 1991 à 2006, mais la croissance est modérée.

La forte immigration étrangère observée les dernières années explique l'augmentation de la part des immigrés dans la population étrangère. La hausse plus importante de la part des immigrés parmi les étrangers provient d'une modification profonde de la dynamique de l'obtention de la nationalité pour les étrangers nés en Belgique. En effet, la part des étrangers nés en Belgique s'est fortement réduite dernièrement du fait de l'élargissement des possibilités d'attribution ou d'acquisition de la nationalité aux personnes nées en Belgique. Les enfants nés en Belgique se voient plus souvent que par le passé attribuer la nationalité belge et disparaissent des statistiques portant sur la seule nationalité... Le fait de prendre la nationalité à la naissance comme critère de distinction permet donc de mieux appréhender cette population issue de l'immigration, mais nés en Belgique qui disparaît des statistiques portant sur la seule nationalité.

Tableau 5.1. Evolution de la Belgique selon la nationalité à la naissance, au 1er janvier 1991, 1996, 2001 et 2006

Source: RN - DG SIE / Calculs Nicolas Perrin (voir Perrin, Dal et Poulain, 2006)

	1.1.1991	1.1.1996	1.1.2001	1.1.2006
Population totale	10.130.574	10.143.047	10.170.226	10.197.405
Nés Belges	8.940.651	8.843.180	8.764.616	8.572.043
Nés étrangers	1.189.923	1.299.867	1.405.610	1.625.362
Europe	903.199	958.980	998.744	1.091.072
Union européenne à 27	789.917	818.758	836.484	885.888
Membres avant 2004 (UE15)	746.253	774.211	788.341	812.627
Italie	297.582	294.258	287.171	277.128
France	149.456	154.983	162.084	172.461
Pays-Bas	95.207	107.037	117.718	139.777
Allemagne	50.740	52.757	53.806	55.030
Espagne	60.663	58.978	56.591	54.955
Portugal	18.629	26.518	28.655	32.119
Grande-Bretagne	28.692	31.499	32.215	31.515
Grèce	24.860	25.440	24.403	23.801
Luxembourg	8.930	8.441	7.700	7.311
Suède	2.922	3.335	4.625	4.610
Irlande	2.598	3.379	3.557	3.649
Autriche	2.478	2.622	3.390	3.589
Danemark	2.775	3.358	3.476	3.491
Finlande	721	1.606	2.950	3.191
Membres de l'UE depuis 2004	43.664	44.547	48.143	73.261
Pologne	29.915	28.962	29.307	40.428
Roumanie	2.916	4.357	6.147	12.544
Hongrie	6.909	6.604	6.489	6.805
Bulgarie	788	1.155	1.957	4.807
Autres	3.136	3.469	4.243	8.677
Autres pays européens	113.282	140.222	162.260	205.184
Turquie	91.213	110.779	125.446	141.570
R.F. Yougoslavie	10.273	13.293	7.656	13.787
ex-Yougoslavie	763	1.117	8.869	11.998
Russie	119	733	2.071	9.904
Albanie	764	1.003	1.538	4.269
ex-URSS	4.600	4.661	4.387	4.238
Macédoine	2	153	1.471	3.951
Bosnie-Herzégovine		1.600	2.607	3.691
Ukraine	469	605	1.207	2.843
Autres	5.079	6.278	7.008	8.933
Afrique	205.661	246.421	296.005	377.333
Maroc	151.262	181.774	210.946	249.623
Congo (RDC)	17.444	20.768	27.639	40.185
Algérie	12.431	14.322	15.959	19.949
Tunisie	8.059	9.141	10.029	11.965
Rwanda	1.552	2.538	5.094	8.635
Ghana	2.297	1.453	2.436	4.935
Cameroun	1.338	1.779	2.253	4.914
Autres	11.278	14.646	21.649	37.127
Asie	44.291	53.064	63.492	97.252
Inde	6.126	7.036	8.527	12.030
Chine	3.168	4.987	6.441	11.884
Vietnam	5.627	6.148	6.709	7.212
Pakistan	2.517	3.022	5.236	7.123
Philippines	2.164	3.601	4.123	7.023
Iran	3.786	3.820	3.899	5.417
Thaïlande	1.093	1.883	2.954	4.872
Japon	3.239	3.796	3.880	4.461
Autres	16.571	18.771	21.723	37.230
Amérique du Nord	15.985	16.596	16.932	17.131
Etats-Unis	13.578	13.870	13.764	13.460
Canada	2.407	2.726	3.168	3.671
Amérique Latine	11.970	14.292	17.623	25.422
Brésil	1.708	2.242	2.793	4.366
Chili	3.249	3.184	3.187	3.388
Autres	7.013	8.866	11.643	17.668
Océanie	741	841	1.056	1.168
Indéterminés et apatrides	8.076	9.673	11.758	15.984
Nationalité indéterminée	6.051	7.760	9.983	14.107
Apatrides	2.025	1.913	1.775	1.877

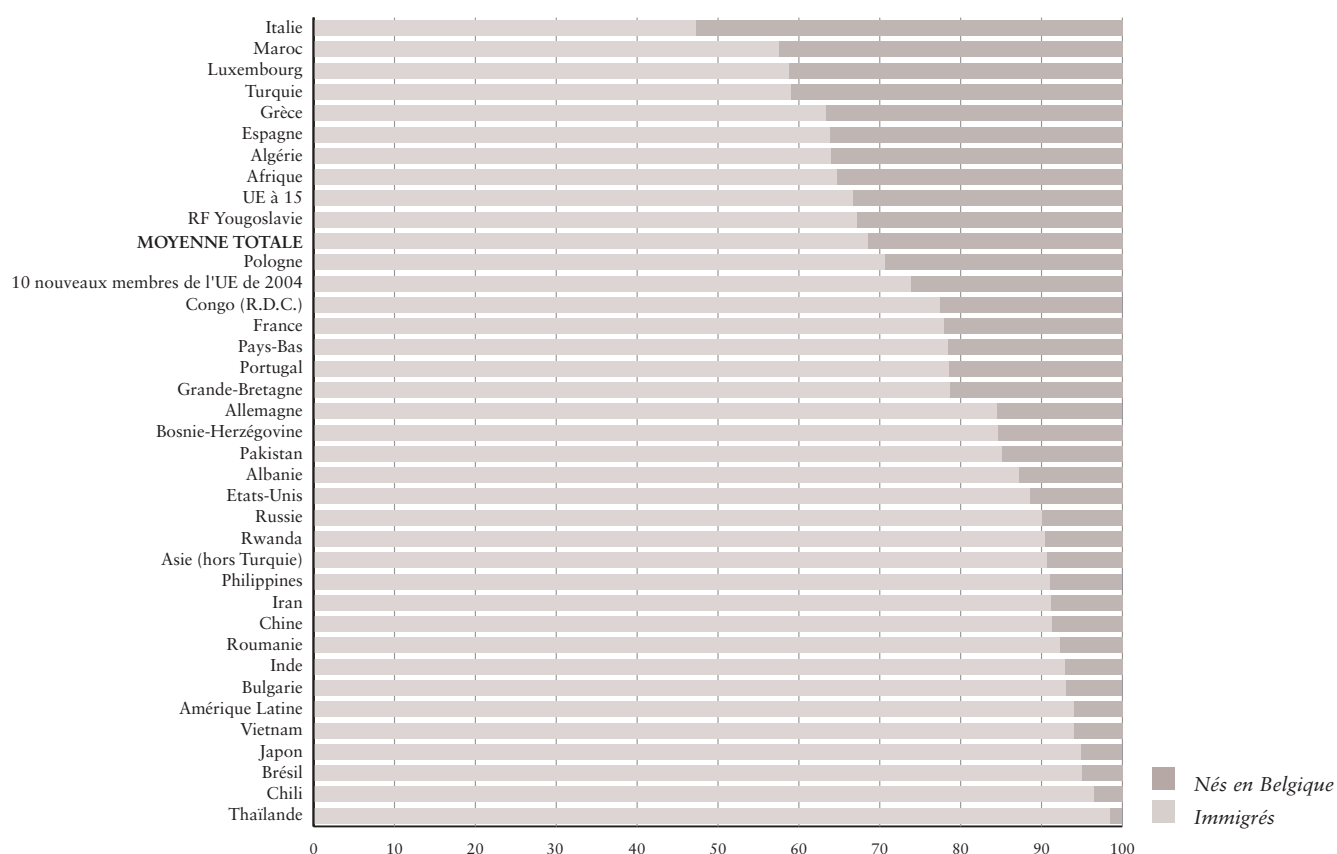
La nationalité à la naissance permet de mieux appréhender les personnes nées en Belgique, ce qui se révèle décisif pour bien comprendre les populations issues des grandes vagues d'immigration passées (fig. 5.3). En effet, aujourd'hui, la majorité des personnes nées italiennes sont nées en Belgique (53%). Les populations issues des migrations marocaines et turques semblent s'acheminer vers la même situation puisque respectivement 42% et 41% des personnes nées avec ces nationalités sont nées en Belgique. Pour ces trois groupes, parler de population immigrée est particulièrement mal adapté. Il s'agit de populations issues de l'immigration, mais pas réellement immigrées : selon les cas, on compte désormais plus de personnes près de la moitié ou quasiment autant de personnes nées en Belgique que d'immigrés.

A l'opposé, on compte le plus d'immigrés parmi les groupes d'implantation les plus récents. Ainsi, on compte plus de 90% d'immigrés parmi les Thaïlandais, Chiliens, Brésiliens, Japonais, Vietnamiens, Bulgares, Indiens, Roumains, Chinois, Iraniens, Philippins ou Rwandais. Parmi les ressortissants communautaires, on trouve une situation intermédiaire caractérisée malgré tout par une prédominance marquée des immigrés du fait du caractère souvent plus temporaire de l'installation.

Le pays de naissance est une caractéristique qui n'est vraisemblablement pas suffisamment mise en avant pour mieux comprendre les populations issues de l'immigration. Les résultats simples présentés ici nous incitent à préciser notre vocabulaire pour éviter les amalgames. En effet, parler d'immigrés pour désigner

Figure 5.3. Part des immigrés dans la population née étrangère selon la nationalité de naissance, 1.1.2006

(Source: RN - DG SIE - Calculs Nicolas Perrin (voir Perrin, Dal et Poulain, 2006))



les populations issues de l'immigration n'est souvent plus adapté (notamment dans le cas des populations italiennes, turques ou marocaines) dans des groupes où les personnes nées en Belgique sont de fait de plus en plus nombreuses, voire majoritaires. Dans le cas des Italiens, Marocains et Turcs, c'est-à-dire des populations issues de l'immigration parmi les plus emblématiques, soit la majorité des individus est aujourd'hui née en Belgique (dans le cas des Italiens), soit plus de 40% de la population est née en Belgique et cette part est croissante (dans le cas des Marocains et Turcs).

2.2.5. Une population née étrangère plus féminine que masculine

Les femmes sont aujourd'hui presque aussi nombreuses que les hommes dans la population étrangère et la tendance est à une augmentation de la part des femmes. Cela traduit très nettement la tendance à la féminisation de l'immigration, au vieillissement de la population immigrée qui aboutit à une diminution de la part des hommes aux grands âges³¹ et à l'émergence des secondes et troisièmes générations nées en Belgique où l'on compte autant d'hommes que de femmes à la naissance³². Cependant, cet indicateur est légèrement biaisé de par une acquisition assez différente de la nationalité par les femmes et les hommes, notamment du fait d'une plus rapide et intense acquisition de la nationalité par les femmes étrangères mariées à des Belges.

Le fait de travailler sur la population née étrangère nous permet de mieux appréhender la féminisation de la population issue de l'immigration en prenant aussi bien en compte les étrangers que les Belges par acquisition. De fait, dans la population constituée des personnes nées étrangères (étrangers et Belges par acquisition), les femmes sont aujourd'hui majoritaires et représentent 50,9% des personnes nées étrangères. Le rééquilibrage de la part des femmes dans la population issue de l'immigration est donc déjà effectué. Il y a toujours légèrement plus de femmes dans la population née belge (51,1%), mais cela tient uniquement à la structure par âge plus vieillie. L'augmentation toujours réelle de la part des femmes

dans les courants migratoires ne se limite plus à la création d'une population où le nombre d'hommes équivaut à celui du nombre de femmes, mais à la constitution de population issue de l'immigration où les femmes sont plus nombreuses que les hommes.

Les populations issues de l'Union européenne sont largement féminisées (52% de femmes pour les ressortissants de l'Union européenne à 27) aussi bien parmi les nouveaux membres que parmi les anciens membres de l'Union européenne, même si la féminisation est plus importante pour les premiers (52% pour les anciens membres de l'Union d'avant 2004 contre 58% pour les nouveaux membres). Dans le cas des anciens membres de l'Union européenne, cela tient à la fois au vieillissement des anciennes immigrations de travail et à la féminisation relative des immigrations plus récentes. Dans le cas des ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union, la très forte féminisation des immigrations récentes est en cause et permet d'aboutir à des pourcentages de femmes plus élevés.

Pour les non-communautaires, on compte à peu près autant de femmes que d'hommes (49,8% de femmes), mais cela cache une disparité très grande. D'un côté, dans les populations nées marocaines, turques, pakistanaïses, algériennes..., on compte encore une majorité d'homme, alors que la part des femmes est d'ores et déjà prépondérante dans les populations en provenance du Congo (RDC), du Rwanda, de la plupart des pays d'Asie, d'Amérique Latine, des pays de l'Europe non-communautaire.

31 Du fait de la surmortalité des hommes, aux grands âges les femmes sont majoritaires.

32 Parmi les nouveau-nés, on compte quasiment aussi souvent des filles que des garçons (pour des raisons biologiques, on compte en fait un peu plus de naissances de garçons que de filles dans la plupart des populations humaines, mais l'équilibre est rapidement rétabli du fait de la surmortalité masculine).

2.2.6. Une population jeune, mais...

Comme la population de nationalité étrangère était plus jeune que la population de nationalité belge, la population née étrangère est plus jeune que la population née Belge (*fig. 6.9*). La population née étrangère est même plus jeune que la population étrangère du fait d'une acquisition de la nationalité très rapide et intense pour les plus jeunes, que l'on parle de mineurs ou de jeunes adultes (*fig. 6.10*).

Toutefois, ces conclusions générales doivent être nuancées. En effet, on compte plus de personnes de 15 à 49 ans et moins de personnes de plus de 50 ans chez les personnes nées étrangères par rapport aux personnes nées belges, mais on compte aussi beaucoup moins de jeunes de moins de 15 ans parmi la population née étrangère. La prépondérance des jeunes adultes est typique des populations issues de l'immigration, mais la quasi absence d'enfants est le résultat des règles de transmission de la nationalité qui permettent une dissemblance entre nationalité des parents et nationalité de l'enfant. Lorsque l'un des parents est belge, lorsque l'un des parents est né en Belgique ou lorsqu'il réside en Belgique depuis 10 ans, le nouveau-né peut obtenir la nationalité belge dès la naissance.

2.2.7. La nécessité d'aller plus loin

Le fait de s'attacher à la nationalité à la naissance permet indéniablement de mieux appréhender les populations issues de l'immigration qu'au travers de la seule nationalité. Cela se vérifie en termes de mesure de l'impact à long terme des migrations, d'appréciation de la structure par âge ou par sexe...

Cependant, cette population née étrangère n'en demeure pas moins fortement conditionnée par les règles d'attribution et de transmission de la nationalité. Les données produites sur la population née étrangère sont utiles, mais elles ne traduisent pas seulement la démographie des populations issues de l'immigration. Elles traduisent de fait en même temps l'évolution du droit de la nationalité, son appropriation par les populations étrangères et la démographie des

populations issues de l'immigration. L'impact du droit de la nationalité est moins fort que dans le cas des populations distinguées sur la seule base de leur nationalité, mais il reste non négligeable. Ainsi, parmi les personnes nées étrangères comme parmi les personnes étrangères, on compte extrêmement peu de mineurs du fait des règles de transmission et d'attribution de la nationalité. Analyser ces données sans prendre en compte cette interaction entre droit et mesure risque d'amener l'analyste à faire des contresens.

Pour comprendre dans le détail la dynamique démographique³³ de la population issue de l'immigration, il convient peut-être d'aller plus loin pour se détacher des contraintes liées au droit de la nationalité et aux comportements en termes d'acquisition de la nationalité des populations étrangères.

2.3. Quelques éléments pour aller plus loin

2.3.1. Identifier les Belges nés de parents nés étrangers

Dans le prolongement des typologies basées sur la nationalité à la naissance, l'idée de tenter d'identifier la nationalité à la naissance des parents a été de nombreuses fois avancées.

La mise en pratique de cette idée pose de nombreux problèmes. Tout d'abord, l'identification directe des parents est impossible sur base des données statistiques habituelles, la filiation n'étant pas une « donnée légale » des registres de population³⁴.

L'identification des parents est toutefois possible de manière indirecte sur la base des compositions de

33 Le même type de remarque vaut pour les études non démographiques portant sur l'intégration ou l'insertion des populations issues de l'immigration.

34 L'information est enregistrée par les communes. Elle peut même être stockée par le Registre national, mais elle ne peut être utilisée en dehors de ces communes.

ménage qui elles font l'objet d'un enregistrement utilisable à des fins statistiques. Malheureusement, pour identifier les parents des personnes adultes, cela suppose de remonter dans les historiques du Registre national jusqu'à une période où parents et enfants cohabitaient. Or, le Registre national est un instrument récent finalisé durant les années 1980. Il est donc impossible d'identifier de cette manière les parents de personnes ayant quitté le domicile parental avant la mise en place du Registre³⁵ (Debuisson et Perrin, 2004). Cette méthode d'identification des parents n'est donc sûre que pour les personnes relativement jeunes (nées à partir de 1970). On peut bien sûr remarquer que l'attribution de la nationalité belge à la naissance à des enfants de parents étrangers ou nés étrangers était plus réduite avant 1985 du fait du droit de la nationalité en vigueur qui limitait le nombre d'acquisition de la nationalité et ne permettait d'attribuer la nationalité belge ni aux enfants de la troisième génération, ni aux enfants ayant une mère belge et un père étrangers. L'impact de ce biais est donc plus limité pour les personnes plus âgées du fait de ce droit auparavant plus stricte, mais il demeure. Une deuxième difficulté résulte de la difficulté d'être sûr de l'enregistrement au Registre national des changements de nationalité intervenus avant la mise en place du Registre. Le couplage des données du Registre national et du recensement de la population de 1991 où l'on demandait la nationalité des personnes enquêtées permet de contourner l'obstacle, mais cela repose entièrement sur la déclaration des individus à ce questionnaire. Cela signifie donc que la nationalité de naissance des parents des individus n'est pas totalement sûre et qu'un certain nombre de parents considérés comme nés belges peuvent être belges par acquisition. In fine, on ne peut pas identifier les parents décédés avant la mise en place du Registre national et le recensement de 1991, ce qui peut ne pas être négligeable pour les immigrations les plus anciennes. Malgré tout, ces obstacles formels devraient se réduire à mesure que le Registre national deviendra plus anciens et que le nombre des personnes nées après 1970 croîtra.

Pour la première fois, des estimations ont été produites récemment et permettent assurément de saisir en plus des étrangers et des personnes nées étrangères une

grande partie des personnes nées belges de parents nés étrangers (Poulain et Perrin, 2007). La sous-estimation de la population issue de l'immigration n'est sans doute pas négligeable pour les personnes issues des migrations les plus anciennes, mais, pour les migrations plus récentes (migrations turques ou marocaines par exemple), l'estimation semble correcte. Ces données sont encore préliminaires et il convient d'attendre que le Registre national permette de pleinement identifier les parents de tous les individus pour obtenir une estimation définitive, mais ces données préliminaires nous apportent déjà beaucoup de renseignement, notamment sur les générations les plus jeunes pour lesquelles les données sont totalement fiables.

Sur base de ses données, au 1er janvier 2006, on peut estimer à 2.101.914 le nombre de personnes nées étrangères ou ayant au moins un parent né étranger, soit 20,0% de la population totale, contre 15,5% si l'on se base sur la nationalité à la naissance. Cette population est donc largement supérieure à la population étrangère ou née étrangère. Ces plus de 2,1 millions de personnes n'incluent vraisemblablement pas toutes les personnes les plus âgées nées belges de parents étrangers et le chiffre réel est donc vraisemblablement plus élevé, mais la réalité n'est vraisemblablement pas très éloignée de cette estimation. Au-delà de l'estimation du nombre total de personnes ayant un parent étranger, il apparaît sur base de l'estimation disponible que cette population croît rapidement, et même légèrement plus vite que la seule population née étrangère (*fig. 5.4*).

Le fait de se baser sur la nationalité à la naissance des parents permet de bien appréhender les jeunes issues de l'immigration³⁷ que l'on ne peut aujourd'hui plus correctement comptabiliser sur base de la nationalité

35 Par ailleurs, l'identification des parents d'un enfant est parfois impossible dans le cas où parents et enfants ne cohabitent pas. Elle peut de même être difficile dans le cas où plusieurs noyaux familiaux cohabitent dans le même ménage.

36 Vu les biais soulignés, la précision de ce chiffre est illusoire.

37 Par ailleurs, à ces âges, l'estimation est parfaitement satisfaisante puisque les personnes ont été enregistrées au RN depuis leur naissance.

Figure 5.4. Evolution des populations étrangères et d'origine étrangère selon la définition, 1991-2006 (étrangers nés en Belgique, étrangers, nés étrangers, personnes ayant un parent né étranger) (Source: RN - DG SIE - Calculs et typologie réalisés par le Gédap-UCL (repris de Poulain et Perrin, 2007))

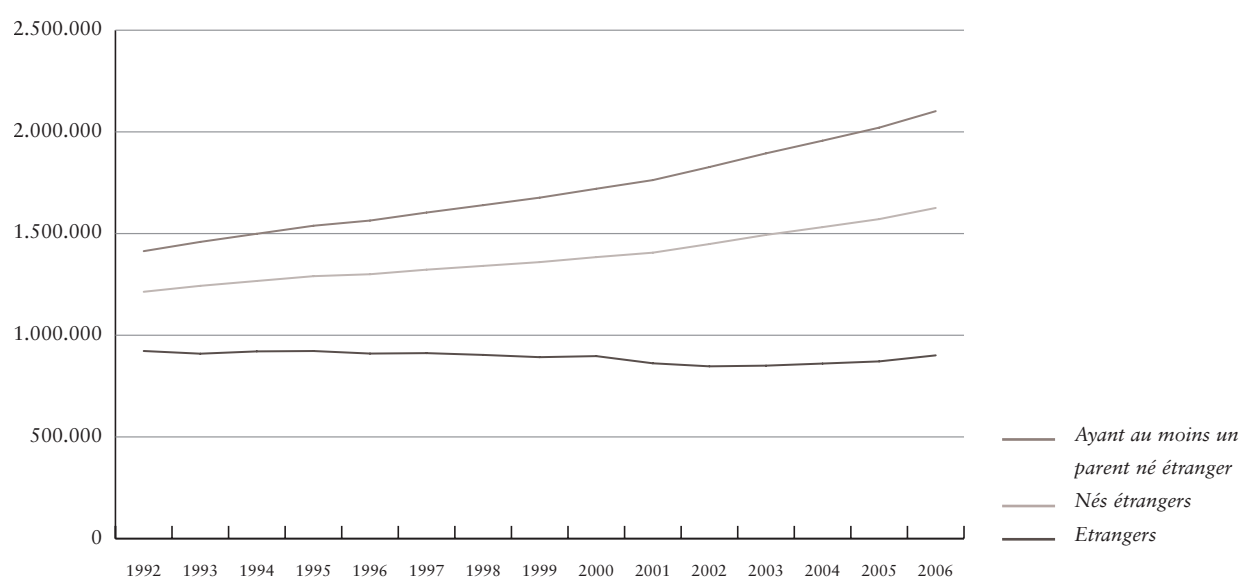
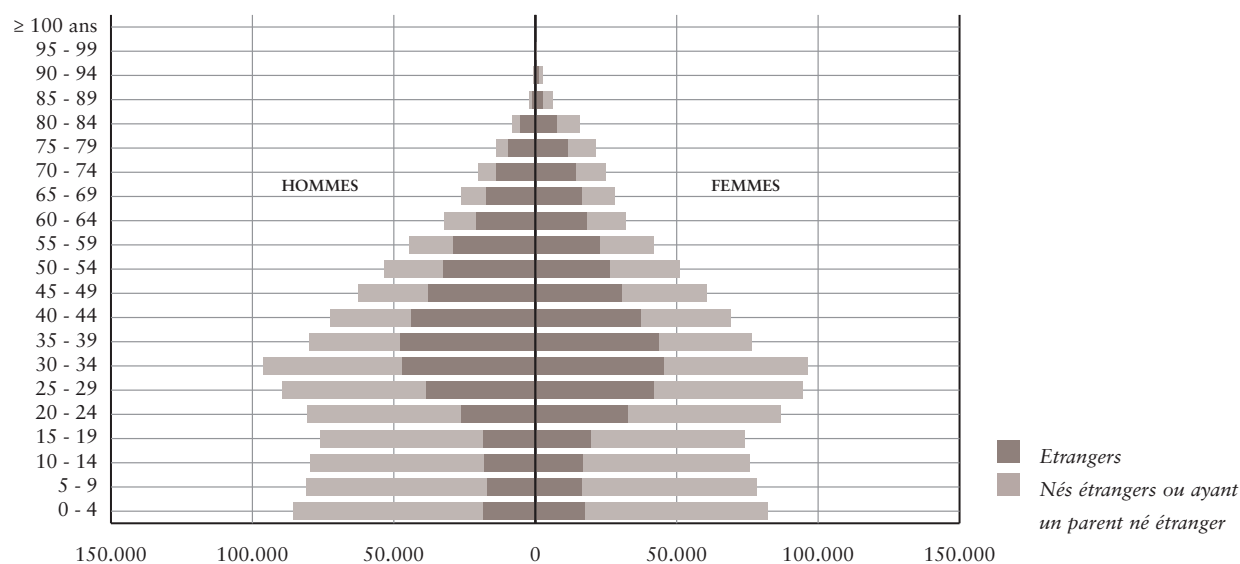


Figure 5.5. Structures par âge et comparée des populations étrangères et de la population des personnes nées étrangères ou ayant un parent né étranger, 1.1.2005 (Source: RN - DG SIE - Calculs et typologie réalisés par le Gédap-UCL (repris de Poulain et Perrin, 2007))



ou de la nationalité à la naissance. Contrairement à la population des personnes étrangères ou nées étrangères où l'on ne compte que peu de mineurs, on compte en effet beaucoup de mineurs ayant un parent né étranger (fig. 5.5), même si les classes d'âge les plus nombreuses de cette population se situent entre 25 et 34 ans. Le fait d'appréhender statistiquement les jeunes issues de l'immigration constitue évidemment le principal intérêt de cette définition puisqu'il s'agit d'un groupe clef de toutes les politiques d'intégration des populations issues de l'immigration.

Si la nationalité à la naissance des parents présente donc un avantage important, il convient de souligner un certain nombre de problèmes méthodologiques dépassant le cadre de la fiabilité des données et de la mesure proprement dite.

Puisque l'on remonte dans la généalogie de l'individu, apparaissent des cas de mixité qui n'étaient pas identifiables lorsque l'on s'intéressait aux seules caractéristiques de l'individu : certaines personnes ont à la fois un parent né étranger et un parent né belge. Parmi les personnes nées belges, mais ayant au moins un parent né étranger, on compte en effet selon nos estimations seulement 23% de personnes ayant deux parents nés étrangers. Dans 77% des cas, un des deux parents est donc né belge. Pour ces enfants issus de couple mixte, c'est plus fréquemment la mère qui est belge (57%).

Bien entendu, cette mixité peut être considérée comme «factice», les grands-parents dont sont issus les parents nés belge pouvant être eux-mêmes nés étrangers. Toutefois, aucune source ne permet de trancher sur cette question et de remonter ainsi aux grands-parents. Par ailleurs, si l'on remonte jusqu'aux grands-parents, cela suppose de faire l'hypothèse d'une influence de l'origine des grands-parents sur les petits enfants, ce qui n'est pas une hypothèse simple à poser. En outre, lorsque l'on remonte de trois générations dans le temps, on remonte à une période où l'immigration était plus réduite et il ne faut donc pas surestimer cette importance de la troisième génération issue de l'immigration qui n'apparaît pas dans les statistiques. Finalement, si l'on remonte de trois générations dans le temps, on remonte à une période où les principaux

pays d'immigration étaient assez différents des pays d'immigration actuels. On trouvera vraisemblablement beaucoup de personnes de la troisième génération issue de l'immigration italienne, mais moins de personnes de la troisième issue de l'immigration marocaine ou congolaise.

Dans tous les cas, le fait que l'on observe une mixité importante des origines des parents est important sociologiquement. Cela doit aussi nous inciter à traiter avec énormément de précautions méthodologiques de cette population née belge, mais ayant un parent né étranger. Si une personne a un parent d'origine belge et un parent d'origine étrangère, il n'y a pas de manière simple pour la classer dans une catégorie ou dans une autre. Elle peut être discriminée sur base d'une partie de ces origines et il peut donc être utile de vérifier l'ampleur de ces discriminations, mais elle peut aussi être considérée comme d'origine belge dans sa vie quotidienne et il peut être abusif de la catégoriser comme issue de l'immigration. Sachant que la majorité des personnes nées belges ayant un parent né étranger sont issues de couples mixtes, cette question n'est pas anodine.

Les difficultés méthodologiques rencontrées pour traiter de la mixité des origines des parents doivent nous amener à questionner encore plus fortement l'idée de collecter des informations sur les grands-parents, malgré l'intérêt porté à la troisième génération. Comment considérer une personne née belge qui a trois grands-parents nés belges et un grand-parent né étranger? Puisque la mixité des origines des parents apparaît déjà très forte, la mixité des origines des grands parents est vraisemblablement extrêmement élevée.

2.3.2. Un monitoring socio-économique basé sur l'origine nationale pour mieux lutter contre les discriminations sur le marché du travail

L'estimation présentée de la population des personnes ayant au moins un parent étranger est intéressante, mais comme nous venons de le voir, méthodologiquement, une partie de cette population ne peut pas encore être saisie statistiquement aujourd'hui

du fait du caractère récent des registres de population informatisés. Cette estimation est donc encore partielle.

Afin de promouvoir la diversité et la lutte contre les discriminations sur le marché de l'emploi, la faisabilité d'un «Monitoring socio-économique basé sur l'origine nationale pour mieux lutter contre les discriminations sur le marché du travail» est aujourd'hui à l'étude. Elle devrait permettre de mieux comprendre la situation sur le marché de l'emploi des personnes étrangères, mais aussi de personnes d'origine étrangère. Cette population étrangère devrait être identifiée sur base de la nationalité de l'individu, de sa nationalité à la naissance, de son lieu de naissance, mais aussi du lieu de naissance de ses parents et peut-être de leur nationalité à la naissance. Dans ce but, un accès direct à la filiation des individus devrait permettre d'appréhender l'ensemble de la population cible. Même si aucune donnée n'est à l'heure actuelle disponible sur base de ce monitoring, il devrait radicalement transformer la connaissance que nous avons aujourd'hui des populations issues de l'immigration et de leur situation sur le marché de l'emploi.

3. Conclusion partielle : le choix d'une définition et le choix des résultats

Si le nombre d'étrangers ne croît plus, le nombre de personnes d'origine étrangère augmente assurément, même si les indicateurs dont on dispose pour décrire cette population sont pour l'heure encore très imparfaits. Les données présentées dans ce texte permettent déjà d'aller plus loin que la simple nationalité pour appréhender la nationalité à la naissance et partiellement la nationalité des parents. La population née étrangère est très différente radicalement de la population étrangère. La population née étrangère est plus nombreuse que la population étrangère, mais les caractéristiques sont souvent opposés : la population née étrangère croît quant la population étrangère stagne; les Européens dominent la population étrangère quant il ne domine plus la population née étrangère... Sur base des données préliminaires dont on dispose sur les personnes nées étrangères ou ayant un parent né étranger, il semble que la divergence de la population d'origine étrangère ainsi appréhendée soit encore plus forte, mais surtout que la mixité des origines des Belges d'origine étrangère soit souvent sous-estimée.

Cela doit évidemment nous amener à abandonner les amalgames. La personne issue de l'immigration n'est pas forcément un étranger. Si le sens courant du mot «étranger» est parfois large, il ne doit pas faire oublier que le Belge qu'il soit d'origine étrangère ou non... n'est plus étranger. Il peut être utile de se référer aux origines d'un individu dans un certain nombre de cas (pour étudier les discriminations qui se fondent sur cette caractéristique, les différences culturelles...), mais cela n'a assurément rien à voir avec sa nationalité.

Par ailleurs, si l'on souhaite s'adresser aux populations d'origine non européenne ou non communautaire, les populations qui doivent être visées ne sont plus majoritairement des populations étrangères, mais des populations belges, ce qui a évidemment des conséquences majeures pour ce qui concerne les politiques s'attachant à l'intégration et aux migrations. Ainsi, concernant l'intégration, combattre les discriminations fondées sur l'origine, c'est combattre les discriminations dont sont victimes des Belges, même s'ils sont d'origine étrangère. Concernant les politiques migratoires, le «regroupement familial» dans les populations d'origine étrangère est aujourd'hui

souvent le fait de conjoint de citoyens belges d'origine étrangère, et limiter les possibilités de regroupement familial de conjoints de citoyens belges constitue un changement d'objectif majeur.

Finalement, la place de plus en plus importante des Belges issus de l'immigration doit assurément nous amener à souligner les inégalités touchant une part grandissante des citoyens belges sur base de leur origine. Malgré l'acquisition de la nationalité belge, le Belge d'origine étrangère n'en est pas moins souvent renvoyé à ses origines. Pour certains, le fait que les scientifiques essayent de mieux comprendre cette diversité des origines des Belges et demandent à disposer d'informations statistiques constitue une manière d'institutionnalisation de la discrimination. Pour notre part, il nous semble nécessaire de reconnaître que ces discriminations existent et qu'il est nécessaire de disposer d'outils statistiques permettant d'évaluer l'ampleur du phénomène pour agir efficacement. Actuellement, les outils disponibles sont très limités et ne permettent que marginalement de saisir la situation des seuls étrangers. Ils pourraient être affinés sur base des informations déjà enregistrées dans les fichiers administratifs comme nous l'ont montré récemment quelques études innovantes (Vertommen, Martens et Ouali, 2006; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007).

6 Migrations et populations en situation irrégulière : approches quantitatives et données statistiques de base



1. Des estimations globales disponibles

Si les statistiques couvrent de manière satisfaisante la population étrangère légale ainsi que les flux migratoires réguliers, si elles pourraient couvrir les populations d'origine étrangère en situation légale, rien dans ces données ne porte directement sur la population étrangère en situation irrégulière ou sur les flux migratoires illégaux³⁸.

A vrai dire, les migrations illégales et les populations en situation irrégulière focalisent l'attention, mais la statistique ne permet pas actuellement de traiter de ces thèmes de manière satisfaisante. En effet, la statistique ne s'accommode pas aisément de ce qui relève de l'irrégularité ou de l'illégalité. Jusqu'à aujourd'hui, les éléments quantitatifs qui permettraient de mieux cerner la problématique étaient minces. Si les études sur les migrations illégales et les populations qui en résultent se développent, les études tentant de quantifier le phénomène sur des bases scientifiques étaient jusqu'à peu assez peu nombreuses, aussi bien au niveau international qu'au niveau belge (Delaunay et Tapinos, 1998; Kaizen et Nonneman, 2007). Des progrès de fond seraient toutefois possibles sur base d'investissements méthodologiques lourds en suivant quelques exemples de bonnes pratiques (Jandl, 2004). Nous présenterons rapidement les fondements (et plus souvent l'absence de fondements) des estimations globales de la présence irrégulière disponibles en Belgique. Puis, nous nous attarderons ensuite plus longuement sur les éléments indirects nous permettant d'apprécier certaines facettes de l'immigration illégale, lesquels éléments pourraient nous aider à estimer à l'avenir de manière fondée l'ampleur du phénomène.

Les migrations illégales et la présence illégale³⁹ ne peuvent pas faire l'objet de statistiques ou de comptabilités stricto sensu. En effet, le phénomène est largement inobservé et les rares enregistrements sont très partiels⁴⁰. Au mieux, on peut espérer estimer la taille des flux et des populations en jeu indirectement par extrapolation ou déduction sur base d'indices traduisant certaines formes d'irrégularité. En d'autres termes, il n'y a pas de bases de données permettant

d'identifier aisément les illégaux⁴¹, mais des estimations qui se basent sur des indices indirects.

La définition du phénomène d'étude devrait constituer le premier pas indispensable de ce type d'estimation. Dans les faits, cette définition est assez souvent imprécise, ce qui est difficilement compatible avec une estimation fondée. Deux types principaux d'indicateurs peuvent être recherchés : l'un relatif à l'immigration illégale (le flux), l'autre relatif à la population en situation irrégulière (le stock). La définition du premier type d'indicateur est complexe. Faut-il en effet considérer comme illégale l'immigration, si le franchissement de la frontière est légal, mais que le séjour qui s'ensuit devient illégal? Toutefois, aucune estimation des flux illégaux qui soit un tant soit peu fondée n'a été produite ou diffusée largement. L'estimation du nombre d'étrangers en situation irrégulière, contrairement à l'estimation des flux illégaux, a inspiré plusieurs tentatives d'estimation.

Pour la Belgique, les estimations globales du nombre d'étrangers en situation irrégulière produites (ou circulant de manière plus ou moins informelle) jusqu'à aujourd'hui ne reposent généralement pas sur une méthodologie qui peut être qualifiée de fiable. Comme dans les autres pays, la méthodologie n'est souvent pas expliquée, vraisemblablement parce qu'elle n'est pas considérée par les auteurs comme suffisamment fondées pour résister à une analyse objective (Jandl, 2004). En

38 Si ce n'est qu'une partie de l'immigration et de la population en situation légale résulte d'une immigration ou d'une présence irrégulière antérieure.

39 Nous distinguons ici clairement l'immigration illégale et la présence illégale, les deux situations n'étant pas forcément liées. L'immigrant illégal peut être régularisé, alors que l'étranger en situation irrégulière peut avoir été un immigrant légal par le passé.

40 Les seules immigrations illégales comptabilisées directement sont les tentatives empêchées qui donnent lieu à un refoulement, alors que les seuls étrangers en situation irrégulière enregistrés sont précisément les personnes qui sont appréhendées et risquent donc d'être éloignées ou les personnes qui demandent à être assistées pour revenir dans leur pays d'origine.

41 On soulignera qu'un pays, l'Espagne, a organisé un enregistrement des personnes en situation irrégulière destiné à fonder sur une base juste les procédures de régularisation. Les données collectées ne sont pas transmises aux services de police et ne peuvent être utilisées pour identifier les personnes en situation irrégulière à des fins qui pourraient leur être préjudiciable. On peut donc croire que le taux de d'enregistrement est élevé. Malgré ses limites, cet enregistrement constitue un des rares cas où l'on peut se baser sur une réelle estimation directe du phénomène.

effet, la plupart des estimations sont produites sur base du seul avis d'experts éclairés (dont la méthodologie d'estimation est le plus souvent inconnue) ou sur base de méthodes reposant sur des hypothèses extrêmement contestables⁴². Malgré tout, ces estimations continuent à être diffusées : selon les auteurs, de 40.000 à 140.000 personnes résideraient en Belgique de manière irrégulière (Kaizen et Nonneman, 2007).

Le principal problème réside dans la méthode permettant de passer des données disponibles sous forme d'enquête ou de manière fragmentaire via les statistiques policières à une estimation de la population totale. Les estimations disponibles ne proposant objectivement aucune méthode scientifiquement satisfaisante en Belgique, nous nous contenterons ici de présenter les méthodes reconnues.

Dans un article de référence sur le sujet de l'estimation des migrations illégales, Michael Jandl (2004) identifie cinq méthodes principales d'estimation du nombre de personnes résidant dans un pays de manière irrégulière que nous reprenons ici :

- › Les méthodes d'estimation sur base de résidus : ces méthodes existent dans les pays qui disposent d'une double comptabilité de la population, l'une limitée à la population légale, l'autre couvrant la population de fait quel que soit son statut de résidence. Ainsi, dans les pays où le statut de résidence est identifié au moment du recensement, on peut tenter d'estimer la taille de la population en situation illégale. De même dans certains pays, certains fichiers administratifs couvrent des populations légales comme illégales alors que d'autres se limitent à la population légale, ce qui doit permettre de déduire la taille de la population illégale.
- › Les méthodes d'estimation sur base d'un multiplicateur : ces méthodes qui sont de loin les plus courantes supposent l'existence d'un rapport fixe entre une information connue (le nombre d'appréhension d'étrangers en situation irrégulière) et une information recherchée (le nombre d'étrangers en situation irrégulière). Le travail de l'estimateur consiste donc à trouver ce facteur multiplicateur, ce qui est malheureusement extrêmement difficile, bien que des exemples semblent pertinents. On citera notamment l'utilisation de données sur les naissances d'enfants de parents en situation irrégulière ou les décès d'étranger en situation irrégulière (Delaunay et Tapinos, 1998).

- › Les méthodes sur base d'enquête : des enquêtes peuvent être utilisées pour estimer la taille de la population en situation irrégulière. Encore une fois la difficulté résulte dans un premier temps de la fiabilité des réponses sur le sujet et de la couverture de la population. Dans un second temps, s'y ajoute la difficulté d'extrapoler les résultats à l'échelle du pays alors que les échantillons sont souvent réduits et représentatifs au mieux d'une situation locale spécifique.
- › Les méthodes de « capture-recapture » : l'application de ces méthodes est dérivée de la biologie des populations où elles sont utilisées pour calculer des populations animales. Dans le cas de ces populations animales, on organise une comptabilisation partielle de la population à plusieurs dates en identifiant à chaque fois clairement chaque individu recensé (sur base d'un baguage de l'animal par exemple). On comptabilise le nombre de fois que chaque individu a été recensé. Sur cette base, à l'aide d'un paramètre de « Poisson », on peut estimer la taille de la population totale⁴³. D'un point de vue statistique, ces méthodes sont les plus satisfaisantes. Certaines des hypothèses qui les soutiennent doivent être attentivement examinées. L'enregistrement doit être soigneux et surtout la probabilité de « capture » de chaque individu doit être égale. Toutes ces hypothèses sont assez lourdes, si l'on suppose que certains individus risquent d'être plus facilement enregistrés, enquêtés ou appréhendés que d'autres.
- › Les méthodes fondées sur les résultats de campagnes de régularisation : dans les pays organisant des campagnes de régularisation, ces données sont utilisées pour estimer la population en situation irrégulière. Une des difficultés qui apparaît provient des critères mêmes qui sont fixés pour cette régularisation et limite la population couverte.

42 Ainsi, une des estimations courantes de 90.000 personnes en situation irrégulière résulte du choix d'une proportion de 10% d'étrangers en situation irrégulière par rapport à la population en situation régulière (Poulain, 1997). Ce 10% ayant été choisi sur base des estimations acceptées dans des pays voisins (qui ne disposent pas de sources d'informations meilleures qu'en Belgique), l'estimation est plus que contestable.

43 Michael Jandl (2004) présente un exemple qui permet de mieux saisir la méthode : « Pour illustrer, considérons la méthode suivante d'estimation du nombre de poisson dans un étang. Tout d'abord, on pêche 1.000 poissons, on les marque et on les relâche. Par la suite, on capture à nouveau 1.000 poissons et on les examine. Si 100 d'entre eux sont marqués, alors 10% de ce lot correspond à 1.000 poissons, et donc on peut présumer que le nombre de poissons est de 10.000 dans l'étang ».

2. Des indices

Si les estimations globalisantes ne sont pas satisfaisantes, restent des indices permettant d'esquisser quelques tendances. Parmi ces indices nous ne présentons que ceux que nous connaissons le mieux actuellement, et ceux qui peuvent être utilisés pour appréhender la situation actuelle. Il ne s'agit assurément pas des seuls indices pertinents sur le sujet. Ils pourraient ne pas être les indicateurs les plus neutres. Mais ils sont assurément les plus documentés, les plus discutés et les plus facilement accessibles.

2.1. La campagne de régularisation lancée en 1999

La grande campagne de régularisation de 1999 aurait pu permettre une estimation partielle de la population en situation irrégulière. Les critères de cette régularisation excluaient de fait une partie importante de la population en situation irrégulière. Il est donc probable qu'une part importante des personnes en situation irrégulière à cette date n'a pas déposé de dossier. Malgré tout, cela signifie que le nombre de 50.000 personnes en situation irrégulière à cette date doit être considéré comme un minimum.

Sur base des résultats de l'enquête menée auprès de sans-papiers après la campagne de régularisation lancée en 1999 par Adam et al. (2002), on peut essayer de dériver une estimation plus précise de la population à cette date. Les personnes en situation irrégulière interrogées étaient en effet invitées à répondre à une question sur le dépôt ou non d'une demande de régularisation. En théorie, la proportion de réponses négatives à cette question permet en effet d'estimer la taille de la population illégale à la date de la campagne puisque le nombre de demandes déposées est connu. Malheureusement, la taille de l'enquête (130 interviews) et la méthode d'échantillonnage ne permettent pas de garantir la représentativité de l'enquête. Par ailleurs, la campagne de régularisation est aujourd'hui ancienne. Toutefois,

l'exercice est parmi les plus satisfaisants statistiquement pour la Belgique et peut servir de point de référence, même s'il est ancien aujourd'hui.

2.2. Statistiques liées aux activités de répression de l'immigration et de la présence d'étrangers en situation irrégulière

Trois indicateurs liés à la répression de l'immigration illégale sont habituellement utilisés pour appréhender le phénomène de l'immigration illégale en général :

- › Le nombre de refoulements, c'est-à-dire d'étrangers à qui l'on refuse l'entrée sur le territoire
- › Le nombre d'appréhensions d'étrangers en situation irrégulière
- › Le nombre des retours «forcés» ou «assistés» d'étrangers en situation irrégulière

Ces données doivent évidemment être utilisées avec la plus grande précaution. En effet, elles sont le résultat d'une activité administrative et policière qui a ses propres règles et qui peut évoluer dans le temps. En conséquence, les statistiques produites reflètent autant les pratiques de contrôle et d'éloignement que le phénomène de l'immigration illégale.

2.2.1. Refoulements

Le nombre de refoulements d'étrangers tentant de franchir illégalement les frontières extérieures du pays est a priori le principal indicateur que l'on devrait utiliser afin d'estimer la pression de l'immigration illégale aux frontières extérieures. Le facteur multiplicateur qui permettrait de passer de cette statistique sur le «flux empêché» à une estimation du flux illégal total est toutefois extrêmement complexe et n'a pas trouvé de solution satisfaisante jusqu'à aujourd'hui. La facilité plus ou moins importante de contrôle des entrées selon le mode de transport depuis l'arrêt des contrôles systématiques aux frontières internes de l'espace Schengen risque de biaiser fortement l'estimation. Au final, les évolutions de l'activité administrative et policière développée en la matière sont donc extrêmement difficiles à distinguer du phénomène de l'immigration illégale.

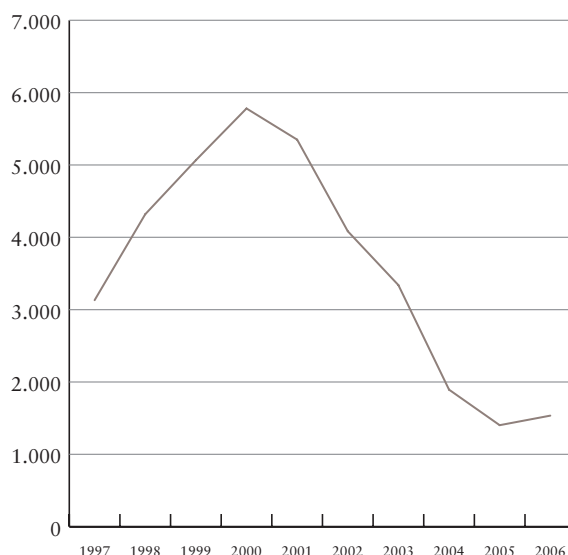
L'utilisation de l'évolution du nombre de refoulement est de fait quasi impossible à réaliser au regard des données. En effet, le nombre de refoulements s'est largement effondré durant les dernières années (*fig. 6.1*). On doit d'abord y voir la conséquence de la faillite de la Sabena qui a entraîné une forte diminution des vols en provenance d'Afrique. On peut certainement aussi y voir la conséquence d'une modification des pratiques en termes d'immigration illégale. Finalement, on apparaît difficile d'utiliser ces données pour réellement appréhender les flux illégaux.

Malgré toutes ces critiques et la faiblesse évidente de ces données, elles constituent une des bases habituelles des analyses sur l'immigration illégale et sont les seules qui pourraient fonder une estimation de l'immigration illégale.

2.2.2. Interceptions d'étrangers en situation irrégulière

Le nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière est souvent utilisé afin d'approcher la

Figure 6.1. Evolution du nombre de refoulements d'étrangers (non communautaires) (Source: Office des étrangers, Inspection Frontières / repris dans la base de données du CIREFI (adapté de Perrin, 2006a))



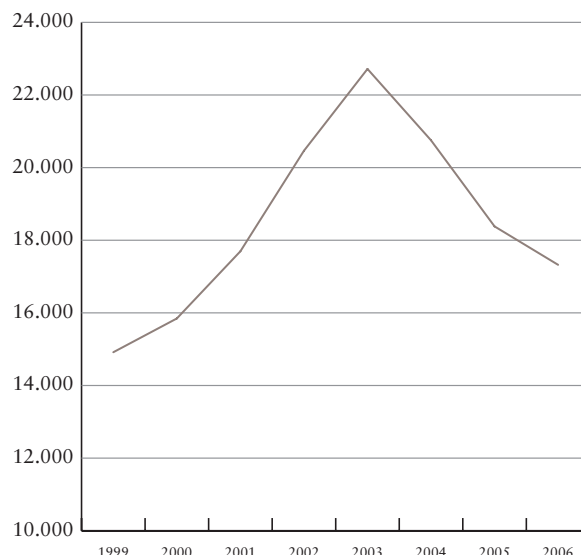
présence d'étrangers en situation irrégulière (Perrin, 2006a). Comme pour les refoulements, un biais non négligeable résulte de probabilités d'interceptions assez variables selon les groupes. Certaines catégories sont en effet plus susceptibles d'être appréhendées que d'autres du fait de leurs caractéristiques, de leur comportement ou des pratiques policières.

Alors que le nombre d'interceptions avait fortement décliné jusqu'à 1999, il a fortement augmenté de 1999 jusqu'à 2003, avant de diminuer à nouveau (*fig. 6.2*).

De manière générale, on observe depuis 2003 une diminution des interceptions toutes nationalités confondues. Quelques exceptions notables sont à souligner. Les interceptions d'Algériens, de Brésiliens, de Palestiniens, d'Irakiens croissent en effet.

Depuis 2004, les Marocains constituent de loin la première nationalité parmi les étrangers en situation irrégulière appréhendés (*tab. 6.1*). Cependant, alors que le nombre d'interceptions de Marocains était en croissance continue depuis le lancement de la

Figure 6.2. Evolution du nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière (non communautaires) (Source: Office des étrangers)



campagne de régularisation à la fin 1999, depuis 2004, les interceptions de Marocains n'augmentent plus et semblent même en voie de diminution. La décroissance des arrestations est sensible pour la plupart des nationalités et notamment pour des groupes où elles étaient jusqu'à peu très nombreuses. Les arrestations d'étrangers en provenance d'Europe centrale et orientale (principalement Roumains, Polonais et Bulgares) sont toujours nombreuses, mais elles ne sont plus les plus nombreuses. Au contraire, le nombre d'interpellations d'Algériens, qui constituent la nationalité la plus souvent appréhendée après les Marocains, croît à nouveau.

Tableau 6.1. Etrangers en situation irrégulière appréhendés en 2006 selon leur nationalité (Source : Office des étrangers)

Nationalité	Effectifs	Pourcentage
Maroc	1954	11%
Algerie	1772	10%
Inde	1488	9%
Roumanie	1431	8%
Pologne	1175	7%
Bulgarie	899	5%
Brésil	854	5%
Irak	616	4%
Palestine	436	3%
Yougoslavie	425	2%
Russie	363	2%
Congo (ex Zaire)	306	2%
Géorgie	269	2%
Iran	254	1%
Total	17323	100%

2.2.3. Les retours «assistés» et «forcés» d'étrangers en situation irrégulière

Le nombre des retours assistés ou forcés d'étrangers en situation irrégulière ne permet pas d'appréhender la présence irrégulière d'étrangers en Belgique, ni les flux de retours globaux de ces étrangers. Cependant, ces indicateurs permettent d'appréhender l'efficacité des politiques d'éloignement forcé et d'aide au retour. Ces indicateurs n'ont souvent de sens que lorsque l'on rapporte les éloignements aux interceptions qui permettent ces éloignements (Perrin, 2006a).

Alors que le début des années 2000 s'était caractérisé par une croissance du nombre de rapatriements, 2004 a amené un net recul qui a été suivi depuis par une timide réaugmentation. La diminution est particulièrement remarquable pour les Polonais et les Bulgares qui restent malgré tout les deuxième et troisième nationalités qui font l'objet du plus grand nombre de mesure de rapatriements.

Il est remarquable que trois nationalités constituent quasiment la moitié des rapatriements pour 2006 (48,4%) et que ces trois nationalités soient celles d'un pays membre de l'Union européenne à cette date, la Pologne et de 2 pays qui sont depuis devenus membres, la Roumanie et la Bulgarie (tab. 6.2).

Tableau 6.2. Etrangers en situation irrégulière rapatriés en 2006 selon leur nationalité (Source : Office des étrangers)

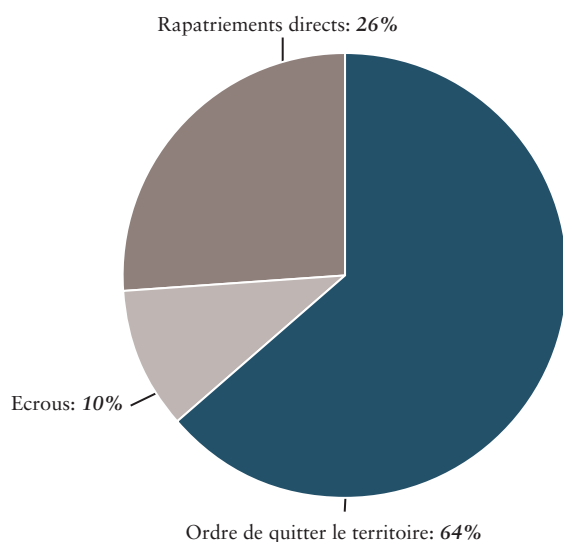
Nationalité	Effectifs	Pourcentage
Roumanie	1426	21,5
Bulgarie	920	13,9
Pologne	861	13,0
Brésil	619	9,3
Russie	300	4,5
Maroc	276	4,2
Albanie	269	4,1
Slovaquie	208	3,1
Serbie et	152	2,3
Turquie	143	2,2
République	104	1,6
Ukraine	83	1,3
Congo (RDC)	81	1,2
Lituanie	72	1,1
Hongrie	60	0,9
Irak	54	0,8
Chine	51	0,8
Kosovo	50	0,8
Géorgie	47	0,7
Nigeria	44	0,7
Autres	809	12,2
Total	6629	100,0

La discordance entre nombre de rapatriements et nombre d'appréhension d'étrangers en situation irrégulière laisse clairement entrevoir que tous les étrangers en situation irrégulière ne sont pas rapatriés. Dans les faits, 64% des étrangers en situation

irrégulière qui sont appréhendés se voient seulement remettre un Ordre de quitter le territoire (OQT). Les personnes directement rapatriées représentent 26% des appréhensions. Les 10% restant correspondent aux personnes écrouées, sans qu'il soit pour l'heure possible d'identifier les personnes rapatriées in fine (fig. 6.4).

Si le nombre de rapatriements est beaucoup plus réduit que le nombre d'interceptions, la discordance entre nationalités des étrangers en situation irrégulière interceptés d'une part et nationalités des étrangers rapatriés d'autre part souligne le fait que l'on a une probabilité de rapatriement très variable selon la nationalité. Ainsi, si plus de 85% des Marocains, Tunisiens, Algériens, Indiens, Iraniens, Irakiens ou Palestiniens en situation irrégulière qui sont appréhendés par la police se voit seulement remettre un ordre de quitter le territoire, plus de 80% des Roumains et des Bulgares appréhendés sont directement rapatriés (fig. 6.5). De même, si les étrangers en situation irrégulière qui sont appréhendés ne sont écroués que dans 10% des cas en moyenne, il s'agit du cas de 47% des Congolais (RDC), de 35% des Chinois ou 32% des Géorgiens (fig. 6.7).

Figure 6.4. Suites immédiates des arrestations d'étrangers en situation irrégulière en 2006 (Source: Office des étrangers)



Ces probabilités de rapatriements très variables selon les nationalités et le niveau moyen des rapatriements, somme toute assez faible, traduisent un certain nombre d'obstacles et de difficultés rencontrés lors des éloignements. Tout d'abord, l'organisation pratique des rapatriements constitue une tâche ardue. Par ailleurs, les accords de coopération et de réadmission permettent grandement de faciliter la procédure et leur absence (ou l'absence de coopération des autorités du pays de destination) peut grandement réduire les possibilités de procéder à un rapatriement. Finalement, la coopération des étrangers appréhendés détermine en partie la possibilité d'effectuer directement un rapatriement direct, la nécessité d'écrouer la personne et la possibilité d'effectuer in fine un rapatriement (un ressortissant d'un pays proche peut plus facilement accepter de repartir sachant qu'il pourra aisément revenir).

2.3. Pour un développement d'indicateurs plus nombreux et plus fiables sur les immigrations illégales et les étrangers en situation irrégulière

Pour tout ce qui concerne l'illégalité, la définition des données manquantes est certainement la tâche majeure de l'analyste, puisque l'essentiel du phénomène n'est pas directement appréhendable et n'est pas saisi par les statistiques courantes. On doit donc insister sur le caractère partiel des informations disponibles et sur la rigueur nécessaire dans l'utilisation de ces données partielles. En effet, les estimations avancées sur ce sujet sont souvent dépourvues de fondements scientifiques et assez souvent fantaisistes.

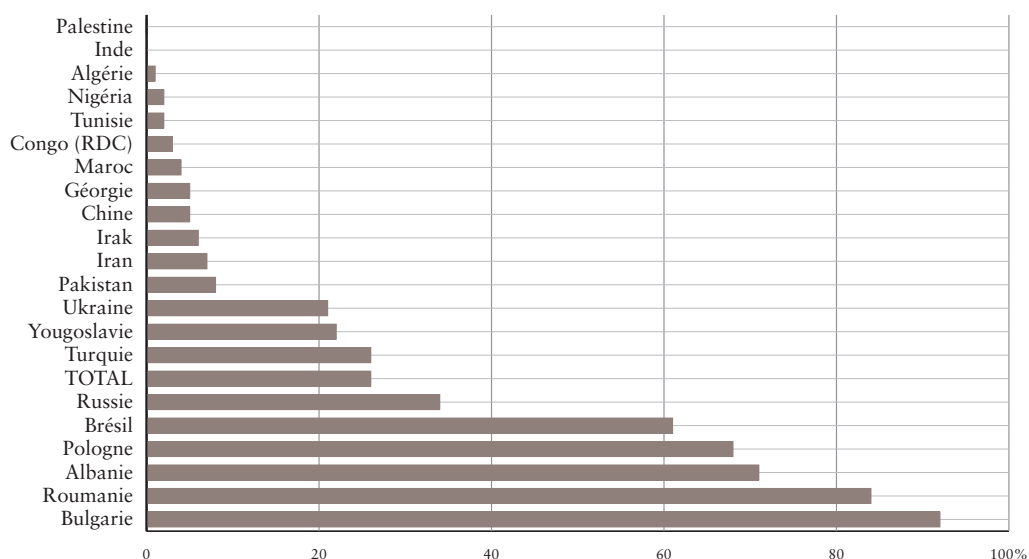
Malgré tout, certaines données sont potentiellement disponibles sur la répression de l'immigration. Ces données sont plus nombreuses que ne peut le laisser croire le peu de publications (Perrin, 2005) et pourraient être utilisées pour dériver des estimations pertinentes de la présence d'étrangers en situation irrégulière (Jandl, 2004). De meilleurs systèmes de collectes et une plus large diffusion des informations déjà collectées sont donc à encourager. On peut ainsi saisir même imparfaitement les grandes lignes du

phénomène et des populations concernées, les origines, l'âge, le sexe, la région d'interception, la part des demandeurs d'asile déboutés, les suites à courts et longs termes des interceptions...

Pour aller plus loin, il convient, une fois approfondie la connaissance de ces données se rapportant indirectement au phénomène, de développer des estimations scientifiquement fondées, ce qui suppose encore un important investissement méthodologique.

Le sujet brûlant des politiques d'éloignement pourrait aussi être mieux appréhendé au travers du regard de la statistique. En effet, d'une part, les éloignements ne sont qu'assez peu nombreux au regard des appréhensions d'étrangers en situation irrégulière, lesquelles ne touchent vraisemblablement aussi qu'une partie réduite de la population en situation irrégulière. D'autre part, les retours assistés restent limités et stagnent sur les dernières années.

Figure 6.5. Proportion d'étrangers en situation irrégulière directement rapatriés après avoir été appréhendés, par nationalité en 2006 (Source: Office des étrangers)



Conclusion :

Vers une pratique statistique rigoureuse

Du fait de la complexité des problématiques liées aux migrations internationales, la statistique peut constituer un formidable outil d'appréhension des réalités migratoires contemporaines. En effet, même si les publications statistiques font parfois défaut, les bases de données administratives sont nombreuses et l'utilisateur averti peut bénéficier de nombreux éléments chiffrés qui permettent de dépasser les fantasmes pour approcher les réalités. Toutefois, cela suppose un travail de compréhension des limites des données utilisées et d'humilité face à l'ampleur des éléments manquants. C'est à cette fin que le présent rapport est proposé. L'outil est imparfait et peut sembler rébarbatif, mais, sur un sujet aussi polémique, il est nécessaire de permettre au lecteur de disposer des outils pour se forger lui-même son opinion et de lui faire toucher du doigt la fragilité des statistiques migratoires.

Quels sont les principaux enseignements à tirer, pour l'avenir, de la présente étude?

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme souhaite, au terme de cette partie du rapport, mettre en exergue six constats, qui sont autant d'enjeux pour toute politique migratoire à venir :

1. La conjoncture migratoire a profondément évolué sur les deux dernières décennies

Depuis le milieu des années 1980, malgré les politiques migratoires restrictives, le nombre d'entrées d'étrangers a continuellement augmenté. Le nombre d'immigrations enregistrées récemment n'a aucun précédent historique et dépasse de beaucoup les flux de l'immigration organisée des « Trente Glorieuses ». Cette croissance de l'immigration est à la fois le fait de ressortissants communautaires, de non-communautaires en provenance de pays traditionnels d'émigration vers la Belgique comme le Maroc, la

Turquie mais aussi dans des proportions très diverses de migrants en provenance de nouveaux pays d'origine. Le profil de cette immigration s'est foncièrement transformé pour inclure notamment plus de femmes, mais aussi quelques personnes âgées. Il est aussi clairement orienté vers la région bruxelloise et la Flandre, les plus grandes villes du Royaume et les zones frontalières du nord, du sud et de l'est.

2. La nette diminution des demandes d'asile

Si l'asile a été la première cause d'immigration au tournant des années 2000, depuis, le nombre des demandes d'asile s'est fortement réduit et la Belgique ne figure plus en tête des pays accueillant le plus de demandeurs d'asile. L'augmentation du nombre des demandes avait par le passé abouti à un allongement des procédures et à une diminution des taux de reconnaissance. La diminution du nombre des demandes a permis un raccourcissement de la procédure et une ré-augmentation du taux de reconnaissance. Malgré tout, ce taux de reconnaissance ne semble pas avoir dépassé les niveaux observés par le passé. Ce nombre de réfugiés reconnus reste de taille assez réduite du fait de la force des acquisitions de la nationalité belge, des retours et du nombre modéré des reconnaissances.

3. La stagnation de la population étrangère

Si le solde migratoire des étrangers est croissant depuis plus de 20 ans, la population étrangère stagne sur le long terme. Cette déconnexion entre la conjoncture migratoire et l'évolution de la population étrangère provient de l'accroissement sans précédent du nombre d'étrangers obtenant la nationalité belge du fait des multiples réformes du droit de la nationalité. Les caractéristiques de la population étrangère sont donc à apprécier à l'aune de ce vaste mouvement de changement de nationalité. La population étrangère est aujourd'hui essentiellement composée de ressortissants communautaires (UE). Les populations non communautaires ont pour la plupart fortement diminué durant les deux dernières décennies.

4. Le changement de nationalité, première cause de l'évolution du nombre des étrangers

Les changements de nationalité constituent aujourd'hui l'un des principaux facteurs à l'origine de l'évolution

du nombre d'étrangers. Cela ne signifie pas que les statistiques portant sur cette population étrangère en droit ne doivent plus être analysées. Bien au contraire, les étrangers qui ne disposent pas des mêmes droits que les Belges et sont au centre des politiques migratoires demeurent une population d'étude particulièrement pertinente. Toutefois, avec l'augmentation du nombre de changements de nationalité, la différence entre population étrangère et population d'origine étrangère ou considérée comme telle est de plus en plus flagrante. De ce fait, utiliser les données se rapportant aux seuls étrangers pour appréhender la situation de l'ensemble des populations issues de l'immigration (Belges ou non) n'est plus possible.

5. La nationalité n'est plus un critère suffisant pour appréhender intégration et discriminations

Sur base du Registre national, on peut saisir les populations nées belges, même si ces données ne sont pas habituellement publiées. La différence entre statistiques selon la nationalité actuelle et la nationalité à la naissance est particulièrement flagrante pour les non-communautaires comme les Marocains et les Turcs dont le nombre décroît rapidement parmi les étrangers alors qu'il est en croissance rapide parmi les personnes nées étrangères. Par ailleurs de nombreuses études nous montrent que, malgré la nationalité belge, les Belges par acquisition occupent des positions moins favorisées sur le marché de l'emploi (Vertommen et al., 2006).

Si la nationalité à la naissance permet de mieux saisir la population née étrangère, elle ne permet en aucun cas d'appréhender les personnes nées belges de parents d'origine étrangère. Ainsi, même parmi les personnes nées étrangères, on compte extrêmement peu de jeunes, alors même que l'on sait pertinemment qu'il s'agit d'une des caractéristiques majeures des populations issues de l'immigration que de compter beaucoup de jeunes. Des initiatives sont à l'étude dans le but de mieux comprendre cette population d'origine étrangère au sens large (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007).

6. Les lacunes récurrentes des statistiques migratoires

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme souhaite, enfin, profiter de la publication de ces données pour attirer l'attention sur un constat de

manque toujours flagrant d'information sur certaines facettes des migrations. D'une part les statistiques existantes sont difficilement accessibles, souvent peu fiables, manquent de cohérence et ne permettent que difficilement d'appréhender la réalité. D'autre part, sur l'ensemble des thématiques abordées, trois carences sont particulièrement criants, et devraient de toute urgence être rencontrées par les pouvoirs publics pour permettre une appréhension globale des phénomènes migratoires qui touchent notre pays.

- › **La migration irrégulière.** Nous ne disposons encore que de données très éparses et limitées sur les populations en situation irrégulière et les mesures qui sont prises à leur égard. On ne dispose sur le sujet que d'indices indirects et d'aucune estimation fondée. Les mesures de répression de l'immigration irrégulière et d'éloignement des étrangers en situation irrégulière nous permettent d'appréhender indirectement l'immigration illégale, mais très imparfaitement.
- › **Les motifs de migration.** Nous ne disposons encore d'aucune statistique précise sur les motifs de la migration légale (regroupement familial, études, travail...). Même si certaines données (essentiellement les demandes de visa) permettent de postuler que le regroupement familial est la première cause de migration légale, elles ne permettent pas de proposer un monitoring global de la situation
- › **La situation des «nouveaux Belges».** Comme les développements sur la recherche de critères des origines en attestent, nous ne disposons pas encore de données détaillées sur la situation des Belges issus de l'immigration et leur discrimination notamment sur le marché de l'emploi. Au vu de l'importance du nombre d'étrangers acquérant la nationalité belge, le fait de pouvoir distinguer la nationalité d'origine des groupes en question, pour mieux percevoir leur situation réelle et les discriminations dont ils sont victimes, se posera de manière de plus en plus accrue dans les années à venir.

Bibliographie

- › Adam, Ilke, Nadia Ben Mohammed, Bonaventure Kagne, Marco Martiniello et Andrea Rea, 2002, *Histoires sans papiers, Bruxelles*, Editions VISTA, Collection Vista Citoyenne, 227 p.
- › Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk et Harald Waldrauch (eds.), 2006, *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Summary and Recommendations*, Results of the EU-project : The Acquisition of Nationality in EU Member States : Rules, Practices and Quantitative Developments (NATAC), Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Vienne, January 2006, 52 p.
- › Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2006, *Flux migratoires en provenance des nouveaux Etats membres de l'Union européenne vers la Belgique*. Tendances et perspectives, www.antiracisme.be, 99 p.
- › Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007, *Monitoring socio-économique basé sur l'origine nationale pour mieux lutter contre les discriminations sur le marché du travail*, Note pour la Conférence interministérielle Emploi du 15 février 2007, 27 p.
- › Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, 2006, *Rapport annuel. Seizième rapport annuel*. Année 2005, <http://www.belgium.be/cgra>, 58 p.
- › Debuissou, Marc et Michel Poulain, 1992. *Des étrangers, des immigrés... Combien sont-ils en Belgique?* Louvain-la-Neuve : Academia, Collection Migrations et Espaces, no2, 21 p.
- › Debuissou, Marc et Nicolas Perrin, 2004, *Essai de typologie concernant les populations étrangères et proposition de tableaux*, Note remise au groupe de travail «Révision des statistiques démographiques» - Sous-groupe thématique «Population Etrangère et Migrations» du Conseil Supérieur de Statistique, www.uclouvain.be/gedap, 19 p.
- › Delaunay, Daniel et Georges Tapinos, 1998, *La mesure de la migration clandestine en Europe*, Luxembourg : Eurostat, 2 volumes.
- › Direction Générale Statistique et Information Economique, 2004a, *Mouvement de la population et migrations en 2003*, Bruxelles, Direction Générale Statistique et Information Economique, série Population et ménages, www.statbel.fgov.be, 298 p.
- › Direction Générale Statistique et Information Economique, 2004b, *Population étrangère au 1 January 2004*, Bruxelles, Direction Générale Statistique et Information Economique, série Population et ménages, www.statbel.fgov.be, 298 p.
- › Eggerickx, Thierry, Christian Kesteloot, Michel Poulain et al., 1999, *La population allochtone en Belgique*, Monographie no3 du recensement du 1er mars 1991, Institut National de Statistique : Bruxelles, 260 p.
- › Gédap et BIVS (éd.), 2007, *Migration and Asylum in Europe 2003*, rapport produit pour la Commission Européenne par le Gédap et le BIVS, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/doc_annual_report_2003_en.htm.
- › Jacobs, Dirk et Andrea Rea, 2005, Construction et importation des classements ethniques. Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 21, n°2, <http://remi.revues.org/document2487.html>, pp. 35-59.
- › Jandl, Michael, 2004, The Estimation of Illegal Migration in Europe, *Studi Emigrazione/Migration Studies*, vol. XLI, No. 153, March 2004, pp. 141-155.
- › Kaizen, Julie et Walter Nonneman, 2007, Irregular Migration in Belgium and Organized Crime : An Overview, *International Migration*, Volume 45, Issue 2, pp. 121-146.
- › Perrin, Nicolas, 2001, From Refugees to Belgian Citizens : *Naturalization and integration of refugees in Belgium in the 90's*, communication à la Conférence EUROFOR, Maratea di Aquafredda, 24-27 Mai 2001, 18 p.
- › Perrin, Nicolas, 2005, Nouvelles sources statistiques sur les migrations, présentation au séminaire sur l'amélioration des statistiques migratoires du point de contact belge du Réseau European des Migrations, Bruxelles, 6 septembre 2005.
- › Perrin, Nicolas, 2006a, *Annual Statistical Report on migration and asylum in Belgium (Reference year 2003)*, contribution du point de contact belge au rapport du Réseau Européen des Migrations "Migration and Asylum in Europe in 2003", www.dofi.fgov.be ou http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/country_reports/belgium.pdf, 34p.
- › Perrin, 2006b, *Les demandeurs d'asile*, Note de travail produite pour la Journée internationale du migrant organisé par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et support du site internet www.migrantdujour.be, 24 p.
- › Perrin, 2006c, *Les motifs de séjour et les regroupements familiaux*, Note de travail produite pour la Journée Internationale du Migrant organisé par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et support du site internet www.migrantdujour.be, 24 p.
- › Perrin, 2006d, *L'évolution du nombre d'étrangers en Belgique*, Note de travail produite pour la Journée Internationale du Migrant organisé par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et support du site internet www.migrantdujour.be, 7 p.
- › Perrin, Nicolas, 2007a, Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas, *Revue du droit des étrangers*, n°143, pp. 138-146.
- › Perrin, Nicolas, 2007b, Les déterminants individuels du retour ou de la pérennisation de l'immigration : une analyse du cheminement des immigrants dans les années 1990 en Belgique, in *Les migrations internationales : observation, analyse et perspectives*, Actes du colloque international de Budapest (Hongrie, 20-24 septembre 2004), Paris : PUF – Association internationale des démographes de langue française, 297-311.

- › Perrin, Nicolas, Luc Dal et Michel Poulain, 2006, *Appréhender statistiquement les populations d'origine étrangère en Belgique : les implications d'une typologie alternative qui dépasse la nationalité actuelle comme seule critère de définition de l'individu, note de travail*, note de recherche produite pour le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 23 p.
- › Perrin, Nicolas and Michel Poulain, 2001, Migrations et immigrations en Belgique, in Belgique, Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, *Un combat pour les Droits*, Rapport annuel 2000 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 121-214.
- › Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006a, Country report : Belgium, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 381-390.
- › Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006b, *Les sources permettant d'appréhender la demande d'asile et le devenir des demandeurs d'asile en Belgique*, communication à la Chaire Quételet 2006 «Les systèmes d'information en démographie et en sciences sociales. Nouvelles questions, nouveaux outils?», www.uclouvain.be/demo, 24 p.
- › Perrin, Nicolas et Hélène Rajabaly, 2005, Polish women in Belgium : from immigrant strategies to migration statistics, in Slany, K., *International migration : A Multidimensional Analysis*, AGH University of science and technology press, Cracow, pp. 93-113.
- › Poulain, Michel et Nicolas Perrin, 2002, *The demographic characteristics of immigrant populations in Belgium*, in Haug, Werner, Youssef Courbage et Paul Compton (ed.), *The demographic characteristics of immigrant populations*, Council of Europe Publishing : Strasbourg, Population studies n°38, pp. 57-130.
- › Poulain Michel, Nicolas Perrin et Ann Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, 744 p.
- › Poulain, Michel et Nicolas Perrin, 2007, *Measuring International Migration : a Challenge for Demographers*, communication au colloque international 'Demographic challenges for the 21st century – A state of the art in Demography', Bruxelles, 15-16 février 2007, 25 p. (à paraître dans le Liber Amicorum Ron Lesthaeghe).
- › United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division, 1998, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Revision 1, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division, No ST/ESA/STAT/SER.M/58/REV.1 Pub. Order No 98.XVII.14, 104p.
- › United Nations Economic Commission for Europe, 2006, *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, New York and Geneva, United Nations Publication, ISSN 0069-8458, ECE/CES/STAT/NONE/2006/4, 213 p.
- › UNHCR, 2006, Statistical Yearbook, www.unhcr.org.
- › van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006a, A Cohort Approach to Measuring the Asylum Procedure, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 289-320.
- › van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006b, Statistics on Asylum Applications, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 249-260.
- › Vertommen, Sara et Albert Martens, 2005, *Allochtone werknemers op lokale arbeidsmarkten*, Seminar on categories and language policy : the variation of results according to the categories used, Inter-university consortium on immigration and integration, Bruxelles, KUB 10/10/2005, 21 p.
- › Vertommen, Sara, Albert Martens et Nouria Ouali, 2006, *Topography of Belgian Labour Market. Employment : gender, age and origin*, http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=153&cid=420.

Liste des abréviations

BCSS	Banque carrefour de la sécurité sociale
BIVS	Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung (Berlin Institute for Comparative Social Research)
CECLR	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
CIREFI	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration
DG SIE	Direction générale Statistique et Information économique (ex Institut National de Statistique)
Eurostat	Office statistique des Communautés européennes
Fedasil	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
Gédap	Groupe d'étude de Démographique Appliquée
INASTI	Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OE	Office des étrangers
OQT	Ordre de quitter le territoire
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
RDC	République démocratique du Congo
RN	Registre national
SPF	Service public fédéral
UCL	Université catholique de Louvain
UE	Union européenne
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNHCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (Agence des Nations Unies pour les réfugiés)

PARTIE 2

**VEILLER AUX
DROITS
FONDAMENTAUX
DES ÉTRANGERS**

I Accès au territoire et protection internationale



I. Asile et protection subsidiaire

Le cadre réformé de la procédure d'asile et du contenu de la protection internationale offerte par la Belgique fait émerger de nouvelles questions et en réactive d'autres.

I.1. Réforme de la procédure d'asile

Le délai de transposition de la directive relative aux procédures d'asile⁴⁴ a expiré le 1er décembre 2007. À ce jour, seuls six États membres (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Luxembourg, Roumanie et Royaume-Uni) l'ont pleinement transposée en droit interne. Quatre États membres dont la Belgique (ainsi que l'Estonie, la France et la Lituanie) ont notifié une transposition partielle. C'est par la loi du 15 septembre 2006 qui, entre autres⁴⁵, a introduit une réforme de la procédure d'asile entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007 que la Belgique a opéré cette transposition partielle. Tant la phase administrative que la phase juridictionnelle de la procédure d'asile ont été modifiées. En effet, la distinction en deux phases «recevabilité» et «fond» a disparu. En outre, toutes les décisions de refus du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) sont susceptibles d'être portées devant la nouvelle juridiction administrative, le Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Ce recours, dit «de pleine juridiction», conduit le nouveau juge à réexaminer la demande pour confirmer ou réformer la décision du CGRA. Il est, en outre, automatiquement suspensif de l'ordre de quitter le territoire, le demandeur d'asile ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement forcé avant la décision de son juge. Les décisions négatives du CCE peuvent faire l'objet d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat, moyennant le passage avec succès de la procédure préalable d'admissibilité. L'Office des étrangers conserve certaines compétences, comme la réception de la demande d'asile (au moyen d'un questionnaire), la détermination de l'Etat compétent pour traiter de la demande d'asile (application du Règlement de Dublin II) et le traitement des deuxièmes demandes. Malgré qu'elle ait supprimé la phase d'examen de la recevabilité de toute demande d'asile par l'Office des étrangers, la réforme n'a pas

amendé l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 qui comporte des critères de recevabilité de la demande d'asile. Le CGRA peut donc prendre au fond deux types de décision : des décisions basées sur des éléments liés au fond du dossier ou des décisions basées sur des éléments liés à la recevabilité du dossier. La réforme de la procédure d'asile et celle de l'accueil des demandeurs d'asile a également un impact sur leur accès au marché du travail. Sur ce point, voir infra. Par ailleurs, la suppression de la phase de recevabilité, combinée à la transposition partielle de la directive 2003/9/CE relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile pose un problème spécifique pour les personnes qui demandent l'asile à la frontière. Détenuées en centres fermés, elles sont désormais obligées de passer l'entièreté de la durée du traitement de leur demande d'asile en détention dans les centres fermés où ces normes minimales ne sont pas mises en œuvre, ni légalement, ni concrètement. Cette situation est en outre en contradiction avec les positions du Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies, selon qui il ne faudrait pas placer en détention les demandeurs d'asile en cours de procédure⁴⁶.

Vers un système d'asile européen commun

Le Centre a contribué à la consultation organisée par la Commission européenne dans le cadre de son Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun. Le Centre adhère entièrement à l'objectif d'une procédure d'asile commune et d'un statut harmonisé valable à travers toute l'Europe, au-delà des pratiques actuelles divergentes des États membres, pourvu que le standard de protection commun soit entièrement compatible avec les instruments de droit international et des droits de l'homme.

44 Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres

45 Cette loi opère également la transposition de la Directive 2004/81/CE relative au statut des victimes de la traite des êtres humains, de la Directive 2003/86/CE relative au droit de vivre en famille (ressortissants de pays tiers) et de la Directive 2004/83/CE relative aux normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

46 Voir p. 149

Dans la contribution qu'il a soumise, le Centre s'est limité à intervenir sur certains des points proposés à la discussion, à savoir ceux qui sont le plus directement liés à ses compétences légales. Il a choisi de formuler deux recommandations globales et transversales susceptibles d'avoir un impact sur l'ensemble du régime d'asile européen commun. A savoir donner la parole aux personnes qui cherchent une protection internationale d'une part et d'autre part leur donner des moyens d'action.

a. Donner la parole aux personnes qui cherchent une protection internationale

Le Centre est convaincu qu'une vraie prise en compte des personnes en demande de protection internationale et de leurs besoins constitue la base essentielle d'un système d'asile européen commun sain et équilibré. Dans ses contacts quotidiens avec les étrangers en besoin de protection, le Centre constate qu'ils sont trop souvent confrontés à des procédures administratives trop compliquées, à des traitements qu'ils perçoivent comme injustes de la part des agents de l'immigration et des forces de l'ordre, à des grandes difficultés psycho-sociales dans la gestion de leur quotidien précaire et incertain. Tout d'abord, les réfugiés reconnus devraient avoir la parole au niveau européen. Un dialogue entre réfugiés et institutions européennes pourrait renforcer la conscience de l'importance que revêt le facteur humain dans les politiques d'asile. A cet égard, les représentants de l'Ecre (European Council on Refugees and Exiles) ont pris l'intéressante initiative de créer l'European Refugee Advocacy Organisation (Erad). Le mandat d'Erad prévoit que l'association encourage et donne aux réfugiés et aux demandeurs d'asile les moyens d'agir plus directement pour la défense de leurs propres droits et intérêts.

Ensuite, la Commission européenne et les Etats membres devraient libérer des fonds pour lancer à l'échelon européen une évaluation académique des mérites des différents systèmes nationaux de l'asile. Cette étude pourrait également mesurer l'adéquation des législations nationales au prescrit des directives européennes sur l'asile et l'immigration, comme le prévoit la Commission. Ces évaluations sont indispensables à la mise en place d'un régime d'asile européen commun établi sur des bases consolidées

scientifiquement, ce qui est une dimension trop souvent négligée du débat sur l'asile et l'immigration en Europe.

b. Donner des moyens d'action aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale

Les personnes qui cherchent une protection internationale ont le besoin légitime de ressentir que leur demande est bien prise en considération. Ceci implique qu'outre une évaluation objective de leur demande d'asile par les instances compétentes, les demandeurs reçoivent également le message univoque qu'ils sont des bénéficiaires potentiels de cette protection par la société qui les accueille.

A cet égard, le Centre apprécie particulièrement le lien entre politiques d'asile et politiques d'intégration qui est opéré par le Livre vert de la Commission. Comme le texte le souligne à juste titre, l'accès au marché du travail, la reconnaissance des diplômes et des mesures d'intégration adéquatement sélectionnées sont cruciaux pour permettre une intégration réussie. En 2003 déjà, l'Ecre affirmait que «granting access to the labour market within a reasonable period of time can help to prevent exclusion from the host society, to promote self-sufficiency and facilitate integration or re-integration upon return⁴⁷». Le Centre rejoint la demande formulée par Amnesty International et Equal pour que la marge d'appréciation discrétionnaire dont bénéficient actuellement les Etats membres dans le cadre de la fixation des conditions d'accès au marché du travail soit réduite. Le Centre est convaincu qu'un accompagnement en vue de l'accès au marché du travail pourrait être organisé deux mois après l'arrivée du demandeur d'asile sur le territoire. L'accès au marché du travail à proprement parler devrait être octroyé aux demandeurs d'asile après six mois de présence sur le territoire. Les deux derniers de ces six mois pourraient d'ailleurs déjà être consacrés aux premières démarches d'orientation socio-professionnelle avec les acteurs compétents dans ce domaine (CPAS notamment).

47 Ecre, "Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down Minimum Standards for the Reception Standards of Asylum Seekers", IN1/06/2003/EXT/HM, p.5

Mais le Centre souligne l'importance de compléter cet accès au marché du travail par d'autres mesures d'intégration. Les articles 10, 13 et 14 de la directive 2003/9/CE relative à l'accueil concerne la scolarisation des mineurs, l'accès aux soins de santé et au logement. Le Centre voudrait ajouter à ces enjeux fondamentaux celui de l'apprentissage des langues.

1.2. Mise en œuvre de la protection subsidiaire et notion de civil

Contexte

Depuis le 10 octobre 2006, les instances d'asile sont également compétentes pour octroyer le bénéfice du statut de protection subsidiaire sur la base des articles 48/4 et suivants de la loi du 15 décembre 1980⁴⁸. Cette protection est destinée aux personnes qui ne peuvent pas être considérées comme réfugiés dans le sens de la Convention de Genève mais qui courent un risque réel d'être exposées à la peine de mort ou à une exécution, à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou à des menaces graves contre leur vie ou leur personne en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. La protection fondée sur des menaces graves en cas de conflit armé est réservée aux civils : les militaires en sont exclus.

L'introduction du statut de protection subsidiaire garantit désormais aux personnes qui bénéficiaient auparavant d'un simple ordre de quitter le territoire prolongé (et du droit à l'aide sociale) un statut à part entière, à savoir : un titre de séjour valable un an, prorogeable et renouvelable. Cinq ans après l'introduction de sa demande de protection sous la forme d'une demande d'asile, le bénéficiaire du statut de protection subsidiaire est admis au séjour illimité.

Aussi longtemps qu'il est admis au séjour pour une durée limitée, l'étranger bénéficiaire de la protection subsidiaire a accès au marché du travail au moyen d'un permis C, à l'aide sociale si son état de besoin est établi et au regroupement familial selon les règles prévues à l'article 10bis de la loi du 15 décembre 1980 pour tous les étrangers titulaires d'un titre de séjour à durée déterminée.

Malgré la toujours forte médiatisation de l'asile, la Belgique est actuellement dans une période où le nombre de demandes est relativement faible et même un des niveaux les plus faibles depuis 1990. Au total 11.115 demandes d'asile (au sens large) ont été introduites en 2007. En 2007, 281 statuts de protection subsidiaire ont été octroyés. Les principales nationalités concernées sont l'Irak (203), la Somalie (37), l'Afghanistan (14), la Palestine (12) et l'Erythrée (6). En 2007 encore, 1841 décisions de reconnaissance de la qualité de réfugié ont été prises. Les principales nationalités concernées sont la Russie (337), le Rwanda (211) l'Irak (160) la Serbie (145) et le Congo (125).

Mise en œuvre de la protection subsidiaire

Dans le courant du mois d'octobre, le Conseil du contentieux des étrangers s'est prononcé (Arrêts n°2940 du 23/10/2007 et n°2939 du 23/10/2007) sur l'octroi de la protection subsidiaire aux ressortissants afghans. C'est notamment l'appréciation du «risque réel d'atteintes graves» qui était en discussion ici. Ce risque était établi au CGRA par la mise en rapport de la population totale d'une région donnée avec sa superficie et le nombre de victimes pendant une période donnée. Le Conseil a contesté cette méthode, considérant que le CGRA ajoutait une nouvelle condition aux conditions légales d'octroi de la protection subsidiaire en exigeant «un grand nombre de victimes civiles» avant de prendre une décision positive. Il a également rappelé que l'interprétation de la notion de risque réel doit se faire à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la CEDH. Un petit risque suffit pour qu'il puisse y avoir violation de l'article 3 et le concept de risque réel ne peut pas être étendu à celui de «probabilité» et donc pas à la fréquence de survenance du risque. Enfin, le Conseil souligne que l'exposé des motifs prévoit qu'il est suffisant de démontrer que la situation générale est dangereuse pour l'ensemble de la population d'un pays «puisque les raisons de cette crainte ne sont pas spécifiques à l'individu». Et il rappelle le principe selon

lequel, en cas de doute sur la qualité de civil ou non du demandeur, il convient de le considérer comme civil⁴⁹.

Suite notamment à ces décisions, le CGRA a décidé de revoir sa position sur l'Afghanistan⁵⁰ et à partir de novembre, les personnes originaires des régions à risque du Sud et de l'Ouest de l'Afghanistan pouvaient prétendre à une protection subsidiaire, tandis qu'une réévaluation de la situation pour Kaboul et le Nord de l'Afghanistan est en cours. Les méthodes d'évaluation et de réévaluation des positions du CGRA sur la situation dans les pays d'origine sont souvent, dans ce type de situation, mises en cause. La relative non transparence du fonctionnement du Cedoca (Centre de documentation et de recherche des instances d'asile) est revendiquée comme nécessaire par le CGRA afin de limiter la possibilité pour les candidats réfugiés de forger de toute pièce un récit destiné à leur donner accès à la protection internationale. Par ailleurs, dans le cas afghan comme dans d'autres (Iran, Tchétchénie), le CGRA a accueilli – voire encouragé – les initiatives du secteur pour récolter un dossier de documentation comportant des éléments les plus précis possibles.

Ces informations ont été communiquées le 12 novembre 2007 à un groupe d'Afghans qui étaient en grève de la faim depuis le 18 septembre 2007. Ils ont reçu un titre de séjour d'un an pour raisons médicales, ce qui permet de réexaminer leur demande d'asile à la lumière de la nouvelle jurisprudence et de la nouvelle position du CGRA sur l'Afghanistan. Du 5 mars au 6 avril 2007 déjà, un groupe d'une quarantaine de personnes dont 16 Afghans avaient occupé l'église des Minimes à Bruxelles et fait une grève de la faim. Leurs revendications étaient structurées autour de leur besoin de protection internationale. Ils avaient obtenu, au terme de leur action, le réexamen de toutes les décisions les concernant et la possibilité d'introduire une nouvelle demande d'asile.

Le recours aux occupations d'églises comme moyen d'action privilégié pour des groupes d'étrangers qui souhaitent régulariser leur séjour est une pratique récurrente, dans le temps et dans l'espace. Ces mouvements interviennent généralement à des moments charnières, par exemple quand les demandes de ces populations se font plus fortes et se heurtent

à une insuffisante ouverture des pays d'accueil. L'occupation de l'église du Béguinage à Bruxelles, en 1998-99, a préparé l'opinion à la grande opération de régularisation selon la loi du 22 décembre 1999. Le mouvement des Afghans de 2003 intervient après une période d'accalmie sur le front de l'action directe, période pendant laquelle le système de l'asile, caractérisé par la lenteur de ses procédures, aura accumulé les tensions qui témoignent de l'urgence d'une réforme. Après celui des Afghans, d'autres mouvements à base nationale prendront le relais. Les plus déterminés seront portés par des Kurdes et des Iraniens, ces derniers étalant leur mobilisation essentiellement fondée sur la revendication d'une forme de protection internationale sur plusieurs années. Parmi ces mouvements, on retiendra notamment, en 2006, la longue occupation de l'église Saint-Boniface à Ixelles. Du fait de la multiplicité de leurs origines nationales, les occupants de Saint-Boniface n'étaient pas en position de demander que la Belgique leur accorde une protection internationale. Ils argumentaient leur demande de régularisation de leur séjour à partir de leur situation ici-même, faisant porter ainsi le débat sur la régularisation plutôt que sur l'asile.

Au départ de ces constats, on pourrait esquisser l'hypothèse suivante : tandis que la procédure d'asile non réformée «produisait» - après de longs mois et souvent des années - un groupe de personnes déboutées mais largement intégrées, structurant leurs revendications autour du thème de la régularisation et particulièrement la prise en compte des attaches durables nouées au fil du temps avec la Belgique, comme l'ont fait les Marocains et les Congolais à l'église du Béguinage en 1998, la procédure d'asile réformée dans sa pratique par l'application du principe

49 Sur cette question voir p. 95 «La notion de civil».

50 Le UNHCR a révisé en juin 2005 sa position sur l'Afghanistan qui datait de 2003. Ce document intitulé "Update on the Situation in Afghanistan and International Protection Considerations" a depuis été mis à jour à deux reprises le 2 septembre 2007 et le 11 novembre 2007, avec une attention particulière sur les formes complémentaires de protection. La réévaluation de la position du CGRA n'était pas encore formellement terminée à l'heure de boucler ce rapport (février 2008).

Lifo (last in, first out) «produit» - beaucoup plus rapidement - des personnes déboutées qui structurent leurs revendications collectives autour de leur besoin de protection, notamment en raison de la situation dans leur pays d'origine qui, dans ce bref délai, n'a souvent pas évolué de façon significative. On aurait pu penser que l'introduction récente du statut de protection subsidiaire couvrirait en pratique certaines de ces situations même si le droit comparé nous enseigne que l'introduction d'un nouveau dispositif de protection n'entraîne pas automatiquement un accroissement de la population protégée mais plutôt une répartition de cette population, dont le volume reste constant, entre les différents statuts.

On voit avec les actions collectives des Afghans que cela n'est pas forcément le cas. Au-delà du débat technique sur les limites d'interprétation de la notion de protection subsidiaire, reste posée la question des personnes inéloignables. Cette catégorie rassemble deux groupes de situations.

Premier groupe : les personnes qui, bien qu'elles aient été exclues ou déboutées des statuts de protection internationale que prévoit le droit belge (asile ou protection subsidiaire) peuvent néanmoins prétendre au bénéfice de protection absolue de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants et, de ce fait, ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine (p.ex. les militaires irakiens). La question de l'articulation entre le dispositif de protection subsidiaire⁵¹ organisé par la directive 2004/83/CE et celui de l'article 3 de la CEDH a d'ailleurs été soumise, sous la forme d'une question préjudicielle, à la Cour de Justice des Communautés européennes par le Conseil d'Etat néerlandais le 17 octobre 2007⁵².

Second groupe : les personnes dont l'Etat belge ne peut pas matériellement procéder à l'éloignement en raison de problèmes administratifs ou pratiques particuliers (par exemple, les Iraniens qui ne sont réadmis sur leur territoire que s'ils y reviennent volontairement). Quelles que soient les raisons qui président à leur inéloignabilité, elles renvoient l'Etat belge à la

même difficulté : que faire des personnes exclues de la procédure internationale mais qui ne peuvent pas quitter le territoire? L'outil de la régularisation individuelle pourrait permettre une réponse partielle à cette question⁵³.

La notion de civil

Le doute quant à la qualité de «civil» a fondé à plusieurs reprises des refus d'appliquer le statut de protection subsidiaire de la part des instances compétentes, avec parfois pour conséquence des décisions contradictoires au sein d'un couple ou d'une famille. Le CGRA tire argument de la crédibilité nécessaire de l'ensemble d'un récit d'asile pour refuser le statut de protection subsidiaire à celui qui ne fournit pas des renseignements suffisamment précis sur ses activités avant son arrivée en Belgique⁵⁴.

Si la notion de «civil» n'est pas définie en droit des étrangers, elle l'est en droit international humanitaire et se caractérise notamment par le fait que «en cas de doute sur la qualité de civil, la personne doit être considérée comme civile». Le Conseil du contentieux des étrangers l'a appliquée par analogie lors de l'examen d'un recours contre un refus d'octroi de la protection subsidiaire⁵⁵. Le comité exécutif du Haut commissariat aux réfugiés (HCR) a pris une position qui appuie ce raisonnement : «la participation ou l'association à des activités militaires ne peut en aucun cas donner lieu à une présomption d'exclusion (...). Leur demande d'asile doit être examinée de manière complète, sur base des critères d'inclusion et également des éléments qui entraîneraient l'application des clauses d'exclusion⁵⁶».

51 Cfr article 15 litt c) de la Directive, relatif aux menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

52 Affaire C-465/07, JO L 304, p. 12

53 Voir à ce sujet le chapitre consacré à l'article 9bis en page xxx.

54 CCE, Arrêt n° 776 du 13 juillet 2007, inédit.

55 CCE, arrêt n°1244 du 17 août 2007, inédit «Par analogie avec l'article 50 du premier protocole du 8 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 concernant la protection des victimes d'un conflit armé international.

56 UNHCR, Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, September 2006, on line, UNHCR Refworld.

1.3. Demandeurs d'asile Dublin : éviter un usage disproportionné de la privation de liberté dans le cadre de l'application du Règlement Dublin II⁵⁷

En général : l'inflation de la détention, un constat qui s'impose

Bien qu'il n'y a pas de disposition spécifique à la détention dans le règlement Dublin II, plusieurs Etats membres privent de plus en plus de liberté les demandeurs d'asile en vue des reprises Dublin tandis que d'autres détiennent les demandeurs d'asiles qu'ils reprennent dans ce cadre. D'autres Etats encore ont annoncé l'adoption de mesures législatives en vue de procéder à ce type de détention.

Cette pratique est problématique. On ne peut en effet pas exclure le risque que les demandeurs d'asile aient déjà subi l'emprisonnement et la torture dans le pays qu'ils fuient. De ce fait, les conséquences de la détention peuvent être particulièrement graves et provoquer un grand stress émotionnel et psychologique qui pourrait être considéré comme un traitement inhumain et dégradant. Les demandeurs d'asile ne doivent être détenus que dans des cas exceptionnels et le plein bénéfice de toutes les garanties procédurales doit leur être assuré.

Le Centre s'est penché sur cette question au départ d'une préoccupation particulière du fait de la présence nombreuse de familles dans les centres fermés.

En particulier : la situation en Belgique⁵⁸

a. La loi : Bien que le Règlement de Dublin II ne prévoit rien concernant l'enfermement dans des centres fermés pendant et après l'enquête relative à l'application du règlement, la loi belge prévoit expressément cette possibilité. Pendant l'enquête destinée à établir la responsabilité pour le traitement de la demande, la Belgique s'est réservée de nombreuses possibilités pour maintenir le demandeur d'asile dans un centre fermé depuis la réforme de l'asile (art. 51/5 §1, alinéa 2). Dans l'ancienne procédure de demande d'asile, l'enfermement de demandeurs d'asile n'était possible qu'après accord de l'Etat membre responsable concernant la reprise de l'intéressé. Depuis le 1^{er} juin 2007, l'enfermement est possible à partir du moment

d'une demande de transfert, même s'il n'existe encore aucune certitude quant au fait que l'Etat membre concerné répondra favorablement à cette demande. Désormais, même des demandeurs d'asile pour lesquels il n'existe aucune indication claire que la Belgique ne serait pas responsable du traitement de leur demande peuvent être enfermés. Avant la réforme de la procédure de demande d'asile, l'enfermement n'était possible que s'il était nécessaire de permettre un transfert vers l'Etat membre responsable. En outre, le délai d'enfermement pendant la phase de l'enquête est passé de 1 mois à 2 mois.

b. La pratique : Dans les faits, le gouvernement belge a de plus en plus recours à l'enfermement dans des «dossiers Dublin», principalement en vue d'un transfert.

En juin 2007, l'Office des étrangers a confirmé publiquement que les «dossiers Dublin» sont l'un des groupes prioritaires en ce qui concerne l'enfermement. Cela ne signifie pas que tout demandeur d'asile dans cette situation est enfermé. Cependant, cela arrive souvent car il y a, selon l'Office des étrangers, un risque élevé que les demandeurs disparaissent et se dérobent au transfert. La plupart des demandeurs d'asile pour lesquels un transfert est demandé dans le cadre du Règlement Dublin II seraient en effet des demandeurs d'asile ayant déjà reçu un avis négatif (définitif) dans l'autre Etat membre et qui ne seraient donc pas enclins à donner suite spontanément au transfert vers cet Etat membre. Etant donné que nous ne disposons d'aucuns chiffres concernant ce point, nous ne pouvons ni confirmer, ni infirmer ce point de vue de l'Office des étrangers.

57 Sur tout ceci voir également: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system (Brussels, 6.6.2007, COM(2007) 299 final) http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_299_en.pdf. The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform AD11/3/2007/Ext/CN by the European Council on Refugees and Exiles (ECRE) www.detention-in-europe.org/images/stories/2007%20ecre_10_dublin_recommendations.pdf

58 Sur ceci précisément, voyez "De toepassing van de Dublin II Verordening in België" Vluchtelingenwerk Vlaanderen (in samenwerking met Amnesty International Vlaanderen, Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen, Pax Christi Vlaanderen, en de Organisatie van Tsjersjeense vluchtelingen in België), Oktober 2007, www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/Nota_Dublin.pdf

Un autre facteur qui engendre souvent l'enfermement est le fait que les Etats membres qui reprennent le demandeur d'asile demandent eux-mêmes souvent que celui-ci soit transféré «de manière contrôlée». En d'autres termes : l'Etat membre qui reprend le demandeur exige de notre pays que celui-ci soit transféré sous la contrainte.

Il s'avère d'ailleurs que la Belgique exige également cela des Etats membres qui transfèrent des demandeurs d'asile vers notre pays. Cela se produit surtout lorsqu'il s'agit de demandeurs d'asile dont la procédure a déjà été rejetée ici et appartenant à une nationalité qui peut être facilement renvoyée par la contrainte par notre pays vers le pays d'origine.

c. Le taux de reconnaissance par cohorte, par nationalité : l'exemple tchéchène⁵⁹

Calculer un taux de reconnaissance par cohorte – c'est-à-dire en fonction de l'année d'introduction de la demande – permet de dépasser, pour comprendre le taux réel de reconnaissance appliqué par le CGRA, la simple mise en relation du nombre de décisions positives prises une année donnée avec le nombre total des décisions prises cette même année. En effet, cette mise en relation ne tient pas compte du fait que, jusqu'à très récemment, la plupart des dossiers n'ont pas été traités l'année de leur introduction mais bien une voire plusieurs années plus tard. Cette réalité est en train de s'équilibrer : avec la résorption de son arriéré et la diminution du nombre de demandes, le CGRA revient vers un traitement «en temps réel» des demandes d'asile.

Et si l'on se penche sur le taux de reconnaissance par cohorte par nationalité, on peut voir apparaître des constats intéressants.

Ainsi, le taux de reconnaissance par cohorte des Russes a connu une évolution remarquable. Jusqu'en 2002, ils n'étaient que très rarement reconnus, ainsi les Russes ayant introduit une demande d'asile en 1999 atteignaient, trois ans plus tard, en 2001, un taux de reconnaissance quasi nul. En 2003, la situation se renverse et les demandeurs d'asile tchéchènes arrivés en 2003 sont reconnus à plus de 40% après deux ans de séjour. Et cette place au premier rang dans les statistiques de demande d'asile et de reconnaissance de la qualité de réfugié ne se dément pas pour les années

suyvantes. Depuis 2004, les Russes sont le principal groupe national faisant l'objet des décisions positives de la part du CGRA et par «Russes» il faut entendre «Tchéchènes»⁶⁰.

Ce taux de reconnaissance belge élevé pour le groupe des Tchéchènes pose une question complémentaire dans le cadre de l'application du mécanisme «Dublin». En effet, un grand nombre d'entre eux arrivent en Europe par la Pologne (ils représentaient 81% du nombre total de demandeurs d'asile en 2004 et 95% en 2005). Or seul un faible pourcentage de Tchéchènes peut espérer acquérir un statut de réfugié en Pologne. Sur plus de 8200 individus dont les cas ont été examinés entre le 1^{er} janvier et le 25 novembre 2005 (dont a priori plus de 90% étaient Tchéchènes), seulement 283 se sont vus accorder le statut de réfugié; 1631 autres se sont vus accorder un «séjour toléré» – c'est la dénomination polonaise pour la protection subsidiaire – et 2114 ont été rejetés. L'examen du cas de 4212 autres (51% du total des procédures) s'est terminé, mais sans décision au fond⁶¹.

La Belgique, dont le taux élevé de reconnaissance de la qualité de réfugié aux Tchéchènes traduit non seulement sa politique propre mais aussi leur besoin de protection internationale, ne se déclare presque jamais responsable du traitement de leur demande quand ils sont passés par la Pologne. Pourtant, le Règlement Dublin II prévoit explicitement dans son article 3 que «Par dérogation (...), chaque Etat membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement».

59 Voir chapitre démographique, p. 30

60 Ils représentaient 33% du total des reconnaissances en 2004, 45% en 2005, 23% en 2006 et 18,5% en 2007.

61 Sur ceci voir notamment le site du UNHCR www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&cid=43947275a

d. L'impact de la priorité accordée à la détention des «cas Dublin» sur les enfants :

Le caractère incomplet et disparate des données existantes ne permet pas de chiffrer précisément la proportion des enfants détenus dans des centres fermés qui le sont au titre de l'application de la réglementation «Dublin».

Comme on l'a vu, les étrangers auxquels il est fait application de la réglementation «Dublin» sont, par rapport à d'autres catégories d'étrangers, prioritairement détenus dans des centres fermés. Ainsi, l'Office des étrangers signale, dans son rapport annuel 2006, que si la moyenne mensuelle des éloignements à partir des centres fermés a considérablement augmenté en 2006, c'est surtout en raison du «grand nombre de reconduites à la frontière (la priorité a été donnée à l'application de la Convention de Dublin)»⁶². Dans l'étude qu'il a consacrée aux alternatives à la détention des familles en centre fermé, SumResearch indique : «Depuis février 2005, toutes les personnes qui tombent sous le Règlement Dublin sont systématiquement détenues en vue de leur transfert vers un autre Etat membre. Le cabinet de l'Intérieur demande à chaque fois qu'une priorité soit accordée à ces personnes.»⁶³.

Cette priorité s'applique indifféremment selon que les étrangers concernés sont des adultes ou des enfants. Le bureau d'étude SumResearch souligne : «la détention d'enfants est actuellement plutôt appliquée de manière arbitraire et non comme une ultime mesure d'exécution. Pour certains groupes, la détention est automatique, en particulier pour les familles qui tombent sous l'application de la Convention de Dublin. Dans ce contexte, l'enfermement a effectivement été automatisé, et dès lors banalisé»⁶⁴.

Si elle ne peut être chiffrée avec précision, la manière dont cette priorité se traduit, dans la réalité, à l'égard des enfants, peut être évaluée au départ d'une série de données et d'indices qui, tous, indiquent son caractère primordial.

Sur un total de 340 familles éloignées au départ d'un centre fermé en 2006, 159 ont fait l'objet d'une «reconduite à la frontière», soit une proportion de 46,7%⁶⁵.

Au cours de la même année, 316 enfants qui avaient été détenus au centre 127bis, sur un total de 537, ont fait l'objet d'une «reconduite à la frontière», soit une proportion de près de 59%⁶⁶.

On estime que 45,5% des familles qui furent détenues au centre fermé de Merksplas en 2006 l'ont été au titre de «Dublin»⁶⁷.

Les chiffres disponibles pour les premiers mois de l'année 2007 indiquent un même ordre de grandeur.

Les seules données dont le Centre dispose à cet égard sont celles qu'il a pu relever, par «coups de sonde», à l'occasion de ses visites au centre 127. Sur une période d'un an, les présences constatées mensuellement y indiquent que 44% des enfants qui y étaient détenus au moment d'une visite l'étaient, en moyenne, au titre de «Dublin».

Les mêmes «coups de sonde» que le Centre a pu réaliser depuis la fin juin 2007 indiquent une proportion moyenne de 46% d'enfants détenus en application de «Dublin» au centre 127 bis, et une proportion moyenne de 39% d'enfants en application de «Dublin» au centre fermé de Merksplas.

62 p.103.

63 SumResearch, «Etude portant sur les alternatives à la détention des familles avec enfants dans les centres fermés en vue de leur éloignement», Partie I, p.37. SumResearch est un bureau d'étude qui, dans divers domaines – urbanisme, environnement, nature, mobilité, planification sociale, développement urbain – formule des propositions et des principes d'intervention volontaristes pour une meilleure qualité de vie. Sa principale mission est d'effectuer des recherches et études de niveau scientifique, de traduire les résultats de ces études par des interventions concrètes et visibles au niveau local, régional et européen, et de produire des outils d'aide à la décision pour les responsables politiques, toujours dans une perspective de développement durable. Ce bureau a été chargé par le Ministre de l'Intérieur d'examiner la question des alternatives à la détention des familles.

64 SumResearch, «Etude portant sur les alternatives à la détention des familles avec enfants dans les centres fermés en vue de leur éloignement», Partie II, Vision et recommandations, p.19.

65 Office des étrangers, rapport annuel 2006, p.105.

66 Pourcentage auquel, pour être rigoureux, il y aurait lieu d'ajouter, pour connaître la proportion réelle d'enfants détenus au titre de Dublin, ceux qui l'auraient été pour être ensuite libérés.

67 SumResearch, op.cit., Deel 1, p.41.

Ainsi, l'on peut estimer qu'en Belgique, à l'heure actuelle, la réalité de la détention d'enfants dans des centres fermés découle, dans 40 à 50% des cas, du choix d'appliquer prioritairement les mesures de «maintien en un lieu déterminé» que la loi rend possibles aux étrangers susceptibles de faire l'objet d'une mesure de prise en charge ou de reprise en charge par un Etat européen lié par la réglementation Dublin.

1.4. Recommandations finales

L'Ecre recommande que le texte du Règlement de Dublin II soit complété par une disposition établissant que la détention des demandeurs d'asile «Dublin» soit une mesure de dernier recours, conditionnée par le constat de l'échec de mesures non privatives de liberté appliquées sur une base individuelle. La privation de liberté doit être strictement encadrée par des garanties procédurales et limitée à la durée strictement nécessaire à la rencontre du but légal de la mesure⁶⁸.

La Commission européenne rappelle⁶⁹ que, s'il est effectivement nécessaire de trouver les moyens d'améliorer l'efficacité des transferts, les mesures privatives de liberté ne doivent être prises qu'en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures sont vouées à l'échec et lorsqu'il existe des raisons objectives de penser que le demandeur d'asile risque fort de prendre la fuite. En tout état de cause, la situation des familles, des personnes nécessitant des soins médicaux, des femmes et des mineurs non accompagnés doit toujours être dûment prise en considération.

Le Centre a soutenu dans le cadre des travaux de la Commission nationale des droits de l'enfant que la détention prioritaire, voire systématique, des demandeurs d'asile susceptibles de se voir appliquer le règlement Dublin II, en ce compris les familles, est incompatible avec l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Et qu'il est par ailleurs particulièrement inquiétant et problématique que l'Etat belge ne soit pas en mesure d'établir publiquement et avec exactitude le nombre précis d'enfants détenus chaque année en centre fermé et sur quelle base légale ils l'ont été.

De manière générale, la Belgique ne devrait recourir à la détention des demandeurs d'asile que comme solution de dernier recours et lorsqu'elle est strictement indispensable à l'exécution effective d'une prise en charge ou d'une reprise dans le cadre du Règlement de Dublin II.

- ↳ Le Centre est particulièrement attentif :
- › aux enjeux liés au processus de transposition complète des directives européennes relatives à la protection internationale et principalement celles relatives à la procédure d'asile et aux normes minimales de l'accueil des demandeurs d'asile;
 - › à l'élaboration d'un régime d'asile européen commun garantissant un standard élevé de protection internationale
 - › aux développements de l'interprétation et de la mise en œuvre de la notion de protection subsidiaire
 - › à l'évolution de la mise en œuvre du Règlement de Dublin II, particulièrement en ce qui concerne le recours à la détention des demandeurs d'asile

68 The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform AD1/3/2007/Ext/CN by the European Council on Refugees and Exiles (ECRE)

www.detention-in-europe.org/images/stories/2007%20ecre_10_dublin_recommendations.pdf

69 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin (SEC(2007) 742) COM/2007/0299 final

2. Le visa, outil de contrôle et de politique migratoire

En Belgique, l'obligation de visa découle directement de l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Pour l'étranger qui ne peut bénéficier de dispositions d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal (art 2, 1°), le principe veut qu'il doive présenter un passeport valable revêtu d'un visa ou d'une autorisation tenant lieu de visa valable pour la Belgique pour être autorisé à entrer dans le Royaume (art 2, 2°). Il s'agit donc d'un régime d'autorisation préalable que l'étranger doit demander à l'étranger auprès du poste diplomatique belge.

2.1. Introduction

L'octroi du visa relève soit d'un droit, pour les étrangers qui remplissent les conditions légales à son obtention (regroupement familial, articles 10, 10bis et 40 de la loi du 15 décembre 1980 – étudiants, articles 58), soit d'une faveur relevant du pouvoir discrétionnaire des autorités (que ce soit pour le court séjour : tourisme, affaires, visite familiale... ou pour un séjour de plus de trois mois). Des facilités liées à l'obtention du visa voire même la dispense de visa sont cependant négociées au bénéfice de certains pays, par l'Union européenne dans le cadre de sa politique extérieure.

Cette procédure d'autorisation préalable à obtenir auprès du poste diplomatique belge à l'étranger (ambassade ou consulat) constitue parfois, pour l'étranger, un parcours de longue haleine. Le poids de ces démarches doit être mis en regard avec le risque réel que le visa soit annulé lors du contrôle effectué à la frontière belge. En effet, le visa ne constitue pas un droit inconditionnel à pénétrer sur le territoire. Par contre, la possession d'un visa valable facilite le départ du pays d'origine : le titulaire d'un visa valable passera

beaucoup plus facilement les contrôles organisés tant par les autorités du pays de départ, que celui effectué par les transporteurs. Le visa valable matérialise en fait le droit de se présenter à la frontière d'un Etat et une présomption de droit d'accès à son territoire sous réserve de remplir les conditions pour ne pas en être refoulé.

Lorsque les autorités délivrent un visa, elles procèdent, à ce moment là, à un premier examen des conditions d'accès au territoire. Le titulaire du visa ne devrait donc plus devoir justifier à la frontière des éléments dont il a déjà du faire la preuve au moment de sa demande de visa. Cela concerne particulièrement l'objet et des conditions du séjour (article 3 alinéa 1, 3° de la loi du 15 décembre 1980). De ce point de vue, seuls des éléments postérieurs à la délivrance du visa devraient être vérifiés à l'arrivée à la frontière. On constate en pratique qu'il n'en va pas ainsi, ces deux raisons restant une des causes légales principales du refoulement à la frontière d'étrangers pourtant titulaires de visa.

Le Centre recommande une objectivation des critères permettant d'appliquer cette disposition de la loi (notion de « motif de voyage » et de « conditions du voyage »). D'autre part, il est indispensable qu'une information claire et complète soit dispensée aux étrangers qui demandent et obtiennent un visa sur le fait que des conditions supplémentaires seront exigées au moment de leur arrivée en Belgique, sur leur nature et leur contenu.

2.2. Les visas en quelques chiffres

Les données concernant les visas sont délivrées par le SPF Affaires étrangères. Leur analyse permet d'établir un certain nombre de constats.

2.2.1. Types de visas délivrés

La première caractéristique des visas délivrés est qu'ils concernent principalement des visites de courtes et très courtes durées. Le principal type de visa délivré

aujourd'hui (lesdits visas de type C, C1, C2 et C3 et C4) ne permettent qu'un séjour de moins de 90 jours et représente 83% des visas délivrés. A l'opposé, seuls 14% des visas (les 24.937 visas de type D, D1 et D2) permettent un séjour de longue durée (plus de 90 jours).

Les nationalités le plus souvent représentées en termes de visas accordés (long et court séjour réunis) sont l'Inde, la Russie et la Chine dont les ressortissants ne constituent pourtant que des communautés assez restreintes en Belgique (quelques milliers de résidents), loin devant des pays d'immigration traditionnelle vers la Belgique comme la Turquie, le Maroc ou le Congo (RDC). Si on ne prend en compte que les visas de type D, c'est-à-dire les visas permettant un séjour de longue durée (plus de 90 jours), nous revenons à une image plus classique de l'immigration vers la Belgique, c'est-à-dire une immigration d'abord marocaine et turque (fig. 2). Cependant, certains flux que l'on aurait pu considérer comme principalement de courtes durées commencent à alimenter des flux non négligeables de longue durée (Inde, Chine, Pakistan, Thaïlande, Philippines et Russie).

2.2.2. Délivrances et refus

Il faut rappeler que l'essentiel des dossiers de demande de visa est accepté : 85%, soit un taux de refus des demandes de visas de seulement 15%. Derrière ce taux de refus assez faible se cachent évidemment de grandes disparités, et notamment tout d'abord selon le type de visas (fig. 3). Ainsi les visas permettant de longs séjours sont plus souvent refusés que les visas qui ne permettent que des visites ou un transit. De même, parmi les visas permettant de longs séjours, les visas qui découlent de l'obtention préalable d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle ou d'un regroupement familial sont désormais plus souvent refusés que les visas liés à la poursuite d'études (alors que c'était l'inverse en 2005). Si la probabilité de refus diffère fortement selon le type de visa, elle varie aussi fortement selon la nationalité. Ainsi, si le taux de refus (tous types de visas confondus) s'élève en moyenne à 15,5%, il s'élève à 38% pour les Marocains, 37% pour les Congolais (RDC) contre 15% pour les Turcs, 12% pour les Chinois, 10% pour les Thaïlandais, 10% pour les Ukrainiens, 4% pour Indiens et 2% pour les Russes... (fig. 4)

Figure 1. Principales nationalités des personnes ayant obtenu un visa, 2006 (Source : Base de données «visas» du SPF Affaires étrangères – Calcul : Nicolas Perrin)

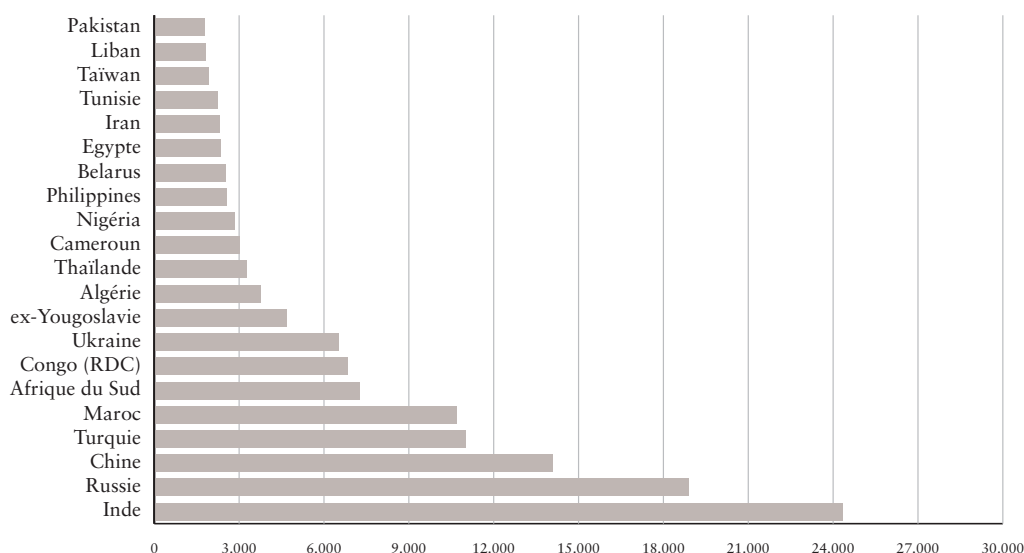


Figure 2. Principales nationalités des personnes ayant obtenu un visa de longue durée accompagné d'une Autorisation de Séjour Provisoire (type D, D1, D2), 2006 (Source: Base de données «visas» du SPF Affaires étrangères – Calcul: Nicolas Perrin)

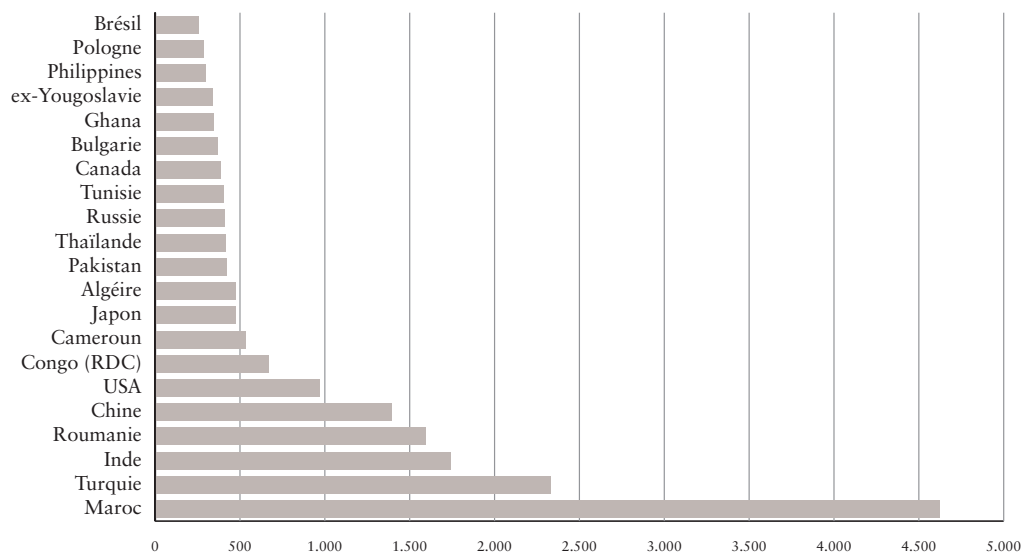
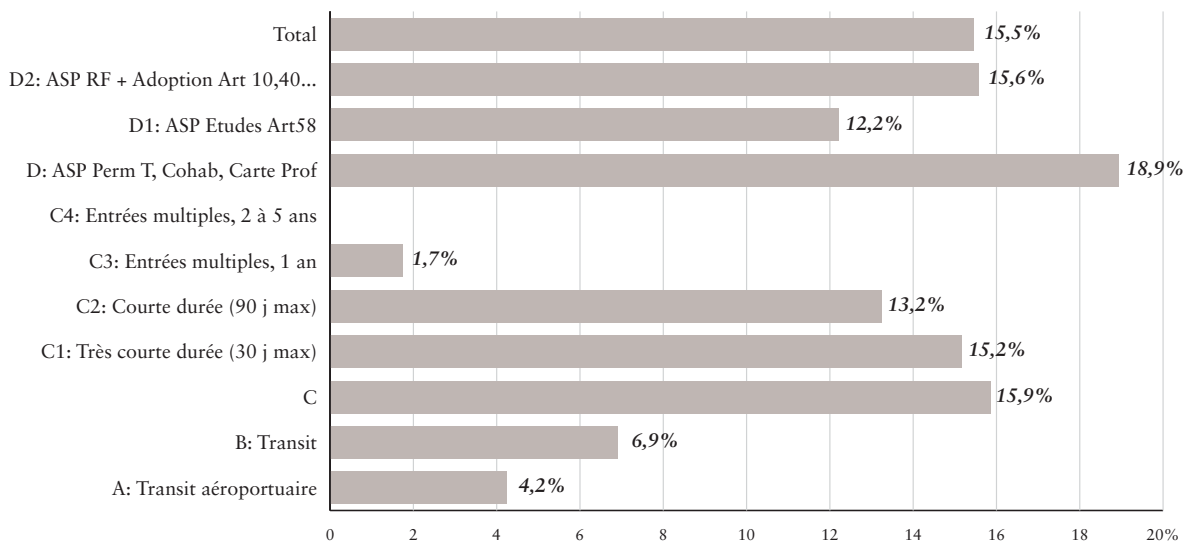


Figure 3. Taux de refus selon le type de visa, 2006 (Source : Base de données «visas» du SPF Affaires étrangères – Calcul : Nicolas Perrin)



Ce taux global par nationalité dépend fortement du type de visas. Ainsi, les Indiens demandant plus souvent des visas de courtes durées risquent moins de se le voir refuser que d'autres groupes demandant plus souvent des visas de longue durée. Cependant, si l'on calcule des taux de refus par nationalité et type de visa, on observe toujours des différences très fortes du taux de refus. Ainsi, si nous avons noté que le taux de refus était plus élevé pour les visas qui découlent de l'obtention préalable d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle, dans le détail des nationalités, ce taux varie nettement selon la nationalité du demandeur. Les taux de refus s'établissent pour ce type de visa à 19% en moyenne, mais atteignent 37% pour les Marocains, 57% pour les Congolais, 27% pour les Chinois, 14% pour les Turcs, 8% pour les Russes, 5% pour les Indiens. Ces différences importantes entre nationalités peut inciter à s'interroger sur les différences éventuelles de pratiques menées vis-à-vis de certaines nationalités ou par certains postes consulaires, ou peut simplement s'expliquer par les pratiques différentes, selon leur nationalité, par les principaux intéressés. De même, si le taux de refus moyen des visas d'étudiants n'est que de 12%, cette moyenne cache de fortes disparités puisque le taux de refus est de 7% pour les Chinois,

8% pour les Indiens, 14% pour les Congolais, 15% pour les Turcs, 23% pour les Algériens, 49% pour les Marocains. Au final, l'examen des demandes de visa aboutit donc à une sélection, mais de manière très différentes selon la nationalité du demandeur.

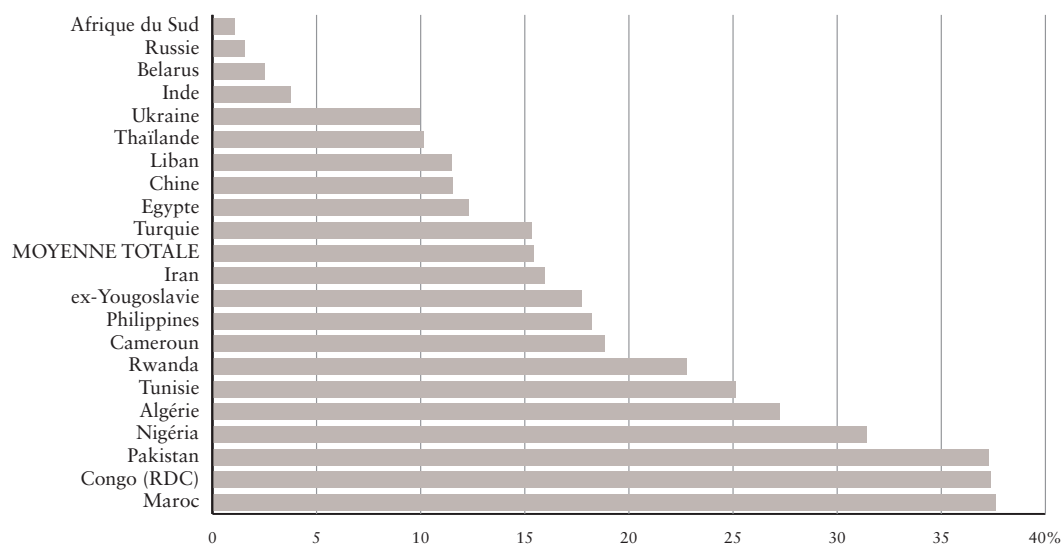
2.2.3. Durées de traitement des dossiers

Contrairement à l'opinion courante, le délai de traitement des dossiers en 2006 est assez rapide : 54% des dossiers sont traités en moins d'une semaine; 83% en mois de 5 semaines; 90% en moins de 8 semaines; 99% en moins d'un an. Cela n'exclut pas le fait que quelques dossiers ne reçoivent pas de réponse dans un délai raisonnable, mais cela démontre clairement qu'il s'agit là d'exceptions.

Le traitement est toutefois nettement plus lent dans un certain nombre de cas. Il s'agit bien sûr d'abord des dossiers se concluant par une réponse négative. Il s'agit cependant surtout d'une conséquence du type de visa demandé (fig. 5). Les demandes de visas de transit ou les visas de court séjour (moins de 90 jours) sont traités quasi immédiatement ou tout du moins dans le mois. Les demandes de visas d'étudiants et les visas

Figure 4. Taux de refus selon la nationalité, 2006 (principales nationalités ayant fait l'objet d'une décision)

(Source : Base de données «visas» du SPF Affaires étrangères – Calcul : Nicolas Perrin)



de long séjour lié à un permis de travail nécessitent un traitement un peu plus poussé. Toutefois, si la réponse n'est pas immédiate, elle est assez rapide et plus de 90% des demandes sont examinées en moins de 3 mois. Les dossiers qui posent problème sont de fait surtout les visas de regroupement familial. Dans ce dernier cas, en 2006, il fallait attendre 20 semaines avant de réussir à traiter la moitié des demandes (alors que 96% des demandes de visas sont normalement traitées après ce délai), près de 35 semaines pour arriver à 75% et 59 semaines pour atteindre les 90%. La demande d'un visa de regroupement familial aboutit donc à des délais non négligeables d'attente, alors que ce n'est que marginalement le cas dans le cas des autres demandes.

La figure 5 confirme les constats empiriques que le Centre fait au travers de ses permanences ainsi que les signaux qui lui parviennent du terrain : l'octroi non seulement d'un visa de regroupement familial, mais

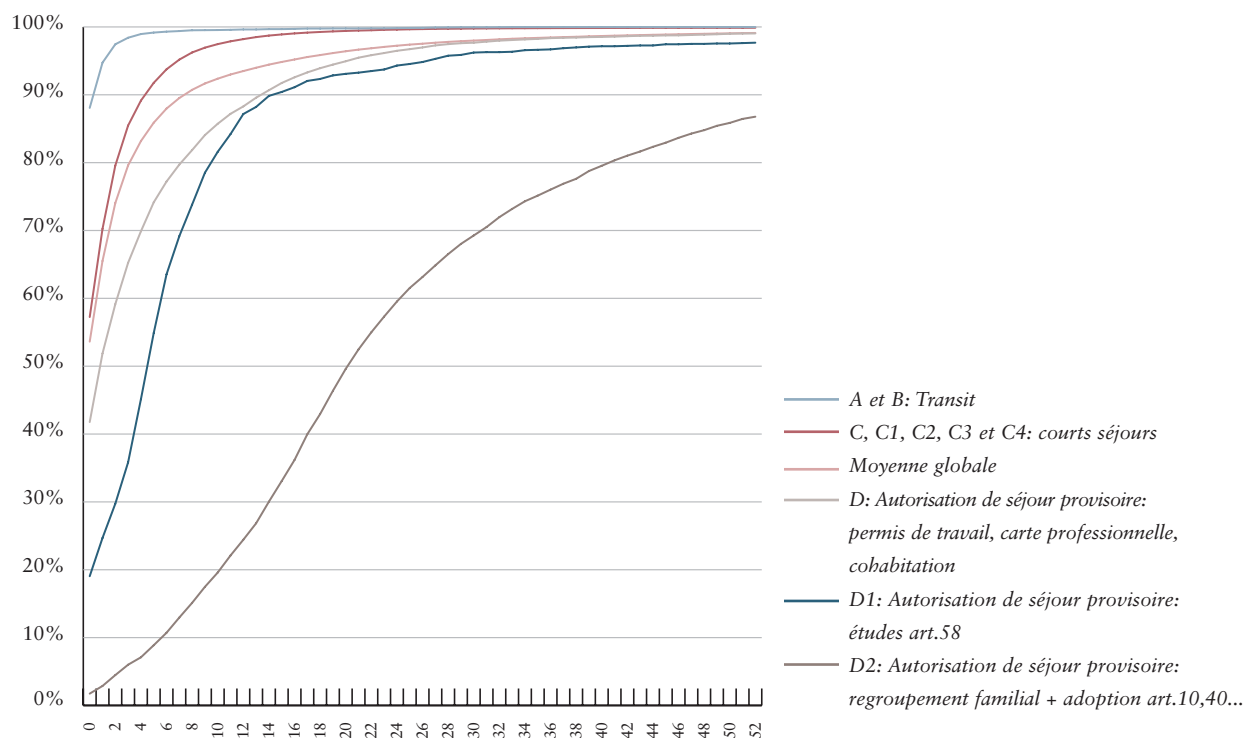
aussi l'obtention d'un droit de séjour autonome peut prendre beaucoup de temps.

L'article 10 de la loi de 1980 sur le séjour des étrangers qui concerne le regroupement familial avec un étranger non européen disposant d'un séjour illimité en Belgique, prévoit un délai d'examen maximal de 9 mois, prolongeable jusqu'à 15 mois. Ce délai commence à courir à partir du moment où le dossier est complet. Il doit donc comporter entre autres documents une attestation de logement suffisant. Les communes sont tenues à un délai de 6 mois maximum pour délivrer ce document. Dans le pire des cas, en préalable à l'arrivée sur le territoire, un couple peut donc être séparé pendant 21 mois. Peu de couples pourraient survivre à une séparation de cette durée.

En suite de l'obtention du visa, les étrangers qui s'installent en Belgique disposeront d'un séjour temporaire pendant 3 ans. L'addition de ces différents

Figure 5. Durée de traitement des dossiers clôturés en 2006 selon le type de visa demandé

(Source : Base de données «visas» du SPF Affaires étrangères – Calcul : Nicolas Perrin)



délais totalise 57 mois, c'est-à-dire 4 ans et 9 mois pendant lesquels le mariage doit perdurer avant que l'étranger qui rejoint son conjoint ne dispose d'un titre de séjour autonome. Or, tous mariages confondus, en Belgique 15% des divorces sont prononcés après moins de 5 ans de mariage⁷⁰. En outre, on estime par expérience que cette proportion est sans doute supérieure parmi les mariages de migrants... Ceci peut notamment s'expliquer par la tension entre les attentes du migrant et la réalité socio-économique de la vie de famille. Enfin, le fait que le droit de séjour du conjoint migrant dépende du conjoint installé pendant une aussi longue période peut créer un rapport de force dans le couple qui peut également expliquer certains divorces rapides.

Quoiqu'il en soit, on peut s'interroger sur les évolutions contemporaines contradictoires de l'institution même du mariage selon qu'il s'agisse de la population installée ou des populations migrantes. A l'heure où les modèles de vie se différencient, où au niveau national le cadre légal s'adapte - très progressivement certes, mais s'adapte quand même - aux aspirations des citoyens et à toutes les formes de famille et de cohabitation, on voit se consolider en droit des étrangers le rôle clé du mariage et de sa pérennité

2.3. Le visa, outil d'une politique

2.3.1. Pourquoi les visas?

Le visa reste un des instruments importants par lequel le gouvernement belge facilite, contrôle ou empêche la migration en Belgique et vers la Belgique. Il est important de souligner que ce n'est pas le seul moyen dont le gouvernement belge dispose pour autoriser ou refuser l'entrée à l'une des frontières extérieures. D'une part, certains ressortissants de pays hors UE ne sont pas soumis à l'obligation d'obtenir un visa. Dans ce cas, un document de voyage valide doit être présenté. D'autre part, d'autres éléments peuvent être vérifiés à chaque contrôle frontalier, par exemple la solvabilité et les motifs du voyage. Sur cette base, l'entrée peut être refusée même au titulaire d'un visa et/ou d'un

document de voyage valide. Les ressortissants de pays hors UE qui souhaitent séjourner brièvement en Belgique (moins de nonante jours) devront se soumettre aux réglementations Schengen (cf. infra). Toute personne qui souhaite séjourner plus longtemps en Belgique (pour étudier, s'installer chez un membre de sa famille, travailler...) devra s'assurer de remplir un minimum de formalités à son arrivée en demandant un visa pour un séjour de longue durée (visa de type D) au préalable et à partir de l'étranger. Souvent, un visa pour séjour de courte durée (visa de type C) est délivré pour permettre de célébrer un mariage en Belgique. Ensuite, la personne est libre de prolonger son séjour en Belgique (sous réserve de nouvelles formalités à remplir).

2.3.2. Quelques évolutions en 2007

2.3.2.1. Elargissement de l'espace Schengen

Le développement d'une politique commune en matière de visas constitue une approche concomitante nécessaire pour parvenir à un espace européen sans frontières intérieures.

Depuis le 21 décembre 2007, l'espace Schengen est constitué de vingt-quatre pays. Il s'agit des vingt-sept Etats membres de l'UE à l'exception de Chypre, de la Bulgarie, de l'Irlande, de la Roumanie et du Royaume Uni. Il s'agit également de la Norvège et de l'Islande. La création d'un espace Schengen signifie que seuls des postes de contrôle fixes sont maintenus aux frontières extérieures. En règle générale, les contrôles aux frontières intérieures sont abandonnés. Cependant, ceux-ci peuvent être effectués pendant une période limitée si l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige.

En ce qui concerne le trafic aérien, une exception supplémentaire est prévue. Pour le trafic aérien en provenance des nouveaux Etats membres de Schengen, les contrôles sont maintenus jusqu'au 30 mars 2008.

L'accord de Schengen ne pouvait être rencontré que si une politique commune en matière de visas était convenue entre les vingt-quatre pays de l'espace Schengen, en ce qui concerne le visa de séjour de courte durée (moins de 90 jours). Une politique commune en matière de visas signifie qu'un ressortissant d'un pays hors UE qui dispose d'un visa de séjour de courte durée octroyé par l'un des vingt-quatre pays peut séjourner au maximum pendant trois mois en Belgique.

Les ressortissants de pays hors UE qui ont un droit de séjour de nonante jours dans l'un des vingt-trois autres pays peuvent séjourner en Belgique sans autre obligation d'obtention de visa.

2.3.2.2. Assouplissement de la délivrance d'un visa UE

Les pays tiers poussent l'UE à prendre des mesures pour assouplir les procédures de délivrance de visas pour leurs ressortissants. Ces dernières années, les Etats membres de l'UE ont toujours associé ce type d'assouplissements à des accords de reprise qui stipulent que les pays tiers reprendront leurs ressortissants à la fin de leur séjour ou en cas de non-respect des conditions de séjour. Ces accords de reprise s'avèrent particulièrement importants pour le rapatriement de ressortissants de pays tiers qui séjournent illégalement sur le territoire belge. Les chiffres concernant l'expulsion de personnes en séjour irrégulier dont nous avons parlé dans la première partie de cette publication indiquent clairement que l'expulsion de ressortissants de pays tiers n'est pas toujours aisée. Il s'agit précisément de personnes en séjour irrégulier qui sont ressortissantes de pays avec lesquels la Belgique (en tant que membre du Benelux ou de l'UE) a conclu un accord de reprise, ce qui engendre de plus grandes chances de rapatriement direct après arrestation. Fin 2007, quelques nouveaux accords de reprise et accords d'assouplissement de la délivrance de visas (Ukraine, Montenegro, Macédoine, Serbie et Moldavie) ont été publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne.⁷¹

2.4. Les tests ADN

La détermination du lien de filiation biologique au moyen de tests ADN existe en Belgique depuis plusieurs années dans le cadre du regroupement familial entre ressortissants de pays tiers.

Parce que cette pratique (à l'origine un «projet-pilote») n'a été encadrée que très succinctement et très récemment par la loi, le Centre souligne la double nécessité

- › d'évaluer formellement la pratique passée et
- › de réorganiser les garanties procédurales qui doivent nécessairement l'accompagner pour mieux assurer le respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

2.4.1. Eléments de la discussion en droit

En Belgique, c'est depuis 2003 et sous la forme d'un projet-pilote que les tests ADN sont proposés par l'Office des étrangers pour suppléer à l'absence de documents d'état civil probants pour certaines villes, dans neuf pays. On compte aujourd'hui 21 postes diplomatiques équipés pour pratiquer les prélèvements⁷². Depuis la loi du 15 septembre 2006 réformant la loi du 15 décembre 1980, la pratique des tests ADN dispose d'un ancrage légal - même s'il est sybillin - dans l'article 12bis§6 : «Lorsqu'il est constaté que l'étranger ne peut apporter la preuve des liens de parenté ou d'alliance invoqués, par des documents officiels (...) le ministre ou son délégué

71 P.B. L 332/46, P.B. L 332/48, P.B. L 332/68, P.B. L 332/68 (18 décembre 2007) et P.B. L 334/1, P.B. L 334/7, P.B. L 334/25, P.B. L 334/26, P.B. L 334/45, P.B. L 334/46, P.B. L 334/65, P.B. L 334/66, P.B. L 334/84, P.B. L 334/85, P.B. L 334/96, P.B. L 334/97, P.B. L 334/108, P.B. L 334/109, P.B. L 334/120, P.B. L 334/125, P.B. L 334/136, P.B. L 334/137, P.B. L 334/148, P.B. L 334/149, P.B. L 334/168, P.B. L 334/169 (19 décembre 2007).

72 Abidjan (Côte d'Ivoire), Ghana, Sierra Leone, Liberia), Kinshasa (Congo RD, Angola), Lubumbashi (Congo RD, Angola), Shanghai (Chine), Pekin (Chine), Nairobi (Kenya, Somali), New Delhi (Inde, Bangladesh, Bhoutan, Népal, Tibet), Dakar (Sénégal, Guinée, Sierra Leone, Gambie, Mauritanie, Mali), Addis Abeba (Ethiopie, Somalie), Kigali (Rwanda), Islamabad (Pakistan, Afghanistan), Abuja (Nigeria), Bangkok (Thaïlande, Bangladesh), Manille (Philippines), Kampala (Ouganda, Erythrée, Rwanda), Bujumbura (Burundi), Yaounde (Cameroun), Caracas (Amérique du Sud -Venezuela, Haïti, Colombie, République Dominicaine ...), Teheran (Iran), Cotonou (Bénin, Togo), Canton (Chine)

peut procéder ou faire procéder à (...) toute enquête jugée nécessaire et proposer, le cas échéant, toute analyse complémentaire». A titre indicatif : il y a eu en 2005, selon l'Office des Etrangers, 16.000 décisions prises sur des demandes de visa pour regroupement familial (ascendants, descendants, partenaires) et au total 13.256 visas ont été délivrés. En 2006, il y a eu un total de 9.056 visas délivrés, pour environ 11.000 décisions prises.

En droit comparé et selon une étude de l'université de Nimègue aux Pays-Bas, citée par la Commission européenne, sept pays de l'Union européenne (Autriche, Belgique, Finlande, Lituanie, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) mentionnent dans leur législation la possibilité de recourir à des tests ADN en cas d'absence de documents. Récemment en France, l'introduction du test ADN dans la loi sur l'immigration dans le cadre de la procédure de regroupement familial – le fameux «amendement Mariani» - a provoqué d'importants débats tant au Parlement que dans la société civile.

Enfin, les tests ADN ne sont pas contraires au droit européen dans le sens où la directive 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial les permet implicitement : «La demande est accompagnée de pièces justificatives prouvant les liens familiaux (...). Le cas échéant, pour obtenir la preuve (art. 5.2) de l'existence des liens familiaux, les Etats membres peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire». Par contre, si l'on prend en considération le droit au respect de la vie privée et familiale tel qu'il est consacré par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un nouveau champ de réflexion s'ouvre sur la compatibilité des tests ADN avec le droit européen des droits fondamentaux - y compris la difficile question de la renonciation aux droits fondamentaux.

2.4.2. Eléments de la discussion en général

Trois points posent particulièrement question. Sur le principe d'abord. Le test ADN renvoie la filiation des

étrangers qui migrent à la seule filiation biologique alors que la définition interne de la famille (en droit belge comme en droit français) évolue de manière à donner une place réelle à la filiation sociale. La pratique du test ADN pour certains pays et pas pour d'autres est susceptible d'entraîner de facto le traitement différencié de différents groupes nationaux, et le Centre restera attentif au caractère objectif et raisonnable de ces différences de traitement, d'autant que c'est le droit de vivre en famille d'adultes mais aussi d'enfants qui est en jeu.

Sur le plan de la procédure ensuite. Le résultat du test est communiqué par le laboratoire à l'Office des étrangers qui, en cas de test négatif, informe le regroupant du résultat du test à l'occasion de la notification de la décision négative. Le résultat du test devrait au minimum être adressé à l'étranger concerné, pour qu'il puisse ensuite, en connaissance de cause, poursuivre ou non la procédure de regroupement familial - quitte à s'exposer à une décision négative. Le consentement exprès des intéressés n'est pas recueilli formellement, seul celui du regroupant l'est. La brochure d'information diffusée par l'OE est succincte et purement descriptive.

Sur le coût enfin. En Belgique, ce test est réalisé aux frais du regroupant, et il en coûte 200€ par échantillon à analyser, qu'il faut ajouter au prix des billets d'avions. A cela s'ajoute la condition de logement suffisant dont doit disposer le regroupant au moment de l'introduction du dossier. On en arrive progressivement à un système où le droit de vivre en famille est conditionné par le niveau de vie tout court. En revanche, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas remboursent le test quand le résultat est positif. A nouveau, seules les personnes qui migrent sont confrontées à cette réalité.

Avant de conclure deux remarques s'imposent. D'une part, la problématique de la (non) reconnaissance des actes d'état civil émis à l'étranger met en jeu des responsabilités de plusieurs départements, pas seulement l'Intérieur mais aussi la Justice et les Affaires Etrangères. C'est donc à ces départements également qu'il convient d'adresser les recommandations relatives à l'usage de documents probants dans le cadre de la

procédure de regroupement familial. D'autre part, si l'on peut apercevoir les raisons qui ont prévalu à l'introduction de la pratique du test ADN, on risque en pratique qu'une tendance réelle pousse différentes administrations à la banaliser voire à la généraliser.



1. La politique en matière de visas est parfois aussi utilisée comme instrument dans la lutte contre les mariages simulés bien que la loi ne prévoit en rien cette fonction pour l'outil «visa». Certains refus de visa peuvent être motivés sur la base d'une présomption de mariage simulé à l'égard d'un mariage qui a été célébré de plein droit dans un autre pays et qui y a également pleine force de droit.
2. Lorsque le gouvernement belge refuse un visa en raison de l'opposition d'un partenaire de l'espace Schengen, dans le cadre d'un réseau de consultation (Vision), l'intéressé n'est pas informé de l'identité du pays qui a fait opposition à sa demande. Aussi longtemps que le demandeur n'apprend pas quel pays a fait opposition, il reste dans l'incertitude concernant l'origine de l'opposition et il ne sait donc pas à quel gouvernement il peut s'adresser pour faire annuler ou contester cette opposition. D'autre part, en cas d'opposition de la part d'un partenaire de l'espace Schengen, la Belgique a la possibilité d'octroyer tout de même un visa mais celui-ci aura une validité territoriale limitée. Lorsque certains partenaires de l'espace Schengen s'opposent systématiquement aux demandes de visa dans certaines situations, sans la moindre enquête, il est légitime de se poser des questions sur la politique de délivrance de ce visa à validité territoriale limitée, surtout pour les personnes qui souhaitent se rendre en Belgique pour des raisons démontrables.
3. Une information plus complète doit être livrée aux demandeurs de visa, notamment concernant les autres conditions à remplir pour franchir une frontière, devant laquelle un visa n'est finalement qu'une autorisation à venir se présenter.
4. Une réflexion sur les différences observées entre nationalités, du point de vue des chiffres de délivrance et de refus de visa, mériterait d'être entamée.
5. La pratique du test ADN devrait être encadrée par un texte légal ou réglementaire offrant toute transparence sur les paramètres de la procédure. Le coût du test devrait être pris en charge par les autorités à tout le moins quand le résultat est positif.
6. La pratique du test ADN ne devrait être qu'un moyen de dernier recours pour suppléer à l'absence de document probants et être strictement contenue dans des limites procédurales claires.

Post-scriptum

A l'heure actuelle, nous attendons l'adoption d'une proposition de règlement émanant du Parlement européen et l'avis sur l'établissement d'un code commun concernant les visas. En effet, des dispositions spécifiques ont été prises concernant l'obligation des Etats membres de fournir au public toutes les informations pertinentes quant à la délivrance de visas. A titre d'indication uniquement, voici les éléments auxquels la proposition renvoie dans sa dernière version :

- un délai de délivrance maximal;
- une distinction claire entre les demandes non recevables et les demandes formellement rejetées;
- une totale transparence concernant la liste des pays tiers pour lesquels une consultation préalable doit être effectuée sur les ressortissants;
- des délais de réaction plus courts en bas de consultation préalable;
- un formulaire harmonisé pour appuyer une invitation, une déclaration de cautionnement (promesse. ou une déclaration de logement;
- une obligation pour les Etats membres d'informer les demandeurs en cas de refus et de motiver ce refus;
- un cadre légal pour garantir une approche harmonisée de la collaboration, tant entre les postes diplomatiques et consulaires qu'avec les prestataires de services commerciaux externes;
- des prescriptions liantes pour la collaboration entre les postes diplomatiques et consulaires d'Etats membres d'une part et les intermédiaires commerciaux d'autre part. Par ailleurs, la délivrance des visas aux membres de la famille d'un ressortissant européen qui n'ont pas la nationalité d'une des Etats membres doit être facilitée⁷³ comme le prévoit la directive 2004/38/CE, entrée en vigueur le 30 avril 2006.

73

L'article 5.2 al 2 de cette directive qui procède à la refonte complète des différents textes européens relatifs à la libre circulation des personnes prévoit que les membres de la famille d'un citoyen européen qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre doivent avoir «toutes facilités pour obtenir les visa nécessaires» et que «ces visas sont délivrés sans frais, dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée».

2 Séjour



1. Le nouvel article 9ter - séjour sur la base de raisons médicales

Au cours des travaux préparatoires concernant l'introduction de la protection subsidiaire en Belgique (lors de la transposition de la directive européenne «qualification»), le législateur belge indiquait clairement que les personnes gravement malades relèvent également de la protection subsidiaire : «L'étranger qui souffre d'une maladie dans un état tel qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne peut relever de l'application de l'article 15, b) de la directive de qualification⁷⁴ (traitement inhumain ou dégradant) en conséquence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.»⁷⁵

1.1. Origine

L'application de cette procédure médicale est réglée par la création d'un nouvel article de la loi, l'art. 9ter de la loi du 15 septembre 2006 modifiant de la loi du 15 décembre 1980⁷⁶, qui est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2007. La mise en place de la procédure d'octroi de la protection subsidiaire est ainsi complète. Le statut général en vigueur depuis le 10 octobre 2006 relève de la compétence du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA)⁷⁷, le statut spécifique aux personnes gravement malades réglé par l'article 9ter susmentionné relève de la compétence de l'Office des étrangers. La procédure à suivre pour obtenir une autorisation de séjour telle que visée dans l'article 9ter est réglée dans un Arrêté royal⁷⁸.

1.2. Caractéristiques de la procédure

Les demandes d'autorisation de séjour doivent être soumises directement à l'Office des étrangers. Les intéressés ne reçoivent pas d'accusé de réception de la demande. En revanche, si et lorsque cette demande est jugée recevable, l'Office des étrangers envoie des instructions à la commune afin d'effectuer un contrôle de résidence.

Une demande ne sera recevable que si le demandeur remplit les conditions de l'article 9ter, comme la possession d'un document d'identité. Cette condition ne s'applique pas aux personnes qui sont encore en cours de procédure d'asile ou si le demandeur peut prouver de manière valable qu'il est impossible d'obtenir ce document d'identité en Belgique. Cette dernière exception, notamment, est peu claire : sept mois après l'entrée en vigueur de l'article de la loi, nous ne savons toujours pas clairement comment cette disposition est interprétée par l'Office des étrangers. Ainsi, nous ne savons pas clairement quel document ou éventuellement quelle déclaration (en l'absence de carte d'identité ou de passeport) est accepté(e) en tant que preuve d'identité. Sous peine d'irrecevabilité de la demande, ce manque de clarté peut engendrer de graves conséquences.

Si le contrôle de résidence est positif et si l'intéressé peut présenter son document d'identité lors de ce contrôle, la commune peut lui remettre une attestation d'immatriculation (AI). A partir de ce moment, le demandeur peut bénéficier de l'assistance du CPAS

74 Directive 2004/83/EG relative aux normes minimales de reconnaissance de ressortissants de pays tiers et d'apatrides en tant que réfugiés ou en tant que personnes ayant besoin autrement de reconnaissance internationale et au maintien de la protection accordée.

75 Exposé des motifs. Avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. (21 décembre 2005). p. 7

76 MB 6 octobre 2006.

77 Cf p. 90

78 cf. chapitre II de l'Arrêté royal fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 portant modification de la loi du 15 décembre 1980 du 17 mai 2007, MB 31 mai 2007.

de sa commune⁷⁹. Aucun délai n'a été déterminé pour prendre une décision. Après une décision positive, le demandeur reçoit un certificat d'inscription au registre des étrangers (Ciré) qui donne droit à un séjour temporaire. Si la situation (la maladie grave) ayant entraîné l'octroi d'un document de séjour n'a pas changé, le demandeur obtiendra une autorisation de séjour définitive à l'écoulement d'un délai 5 ans à partir de la date d'introduction de la demande. Après une décision négative, le demandeur a le droit d'introduire un recours en annulation⁸⁰ auprès du Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Cependant, le demandeur perd alors son autorisation de séjour provisoire (l'AI), le droit à l'assistance du CPAS et l'appel auprès du CCE n'est pas suspensif de l'ordre de quitter le territoire.

1.3. Traitement des demandes par l'administration

Un bureau spécialisé de l'Office des étrangers, qui traitait auparavant les demandes médicales relevant de l'ancien article 9.3, traite désormais également les demandes 9ter. Ainsi, les anciennes demandes médicales 9.3 (encore en suspens) et les nouvelles demandes 9ter sont traitées par les mêmes fonctionnaires.

Cependant, lors de la réforme de la loi, aucune mesure transitoire n'a été prévue entre les anciennes demandes 9.3 (médicales) et les nouvelles demandes 9ter, à l'exception e.a. du principe selon lequel «le séjour provisoire se transforme en un séjour définitif, 5 ans après la demande du statut et si la situation du demandeur n'a pas changé». Par ailleurs, les anciennes demandes 9.3 ne donnent pas lieu à la délivrance d'une AI pendant la phase de recevabilité. Les demandeurs ne peuvent pas non plus recevoir l'aide sociale du CPAS.

Le bureau compétent de l'Office des étrangers est assisté par deux médecins fonctionnaires, l'un francophone et l'autre néerlandophone. Ces médecins fonctionnaires peuvent demander l'avis de spécialistes nommés par Arrêté royal. L'avis de recrutement de ces spécialistes a été publié au Moniteur belge le

25 octobre 2007. Etant donné l'important retard auquel le bureau est confronté et la longue durée du traitement des demandes médicales, il reste à espérer que le nombre de médecins fonctionnaires pourra être augmenté.

Comme l'appel à des spécialistes n'a été publié qu'en octobre 2007, il est actuellement impossible pour l'Office des étrangers d'appliquer tous les éléments de la procédure 9ter. Les effets négatifs ou positifs de ces imperfections ne sont toujours pas visibles à l'heure actuelle.

1.4. Egalité de traitement des différentes demandes de protection subsidiaire?

Comme nous l'avons dit, la compétence d'octroi de la protection subsidiaire est partagée entre le CGRA et l'Office des étrangers. Cette division se fait au détriment d'un certain nombre de garanties de procédure. Etant donné la situation précaire des intéressés, il s'agit en effet de personnes gravement malades seules ou avec des membres de leur famille, ces différences de traitement sont encore plus difficiles à endosser.

Ainsi, la procédure 9ter ne stipule aucun délai maximal de traitement tandis que celui-ci est idéalement d'un an pour la procédure de demande d'asile.

Ensuite, le jour où il demande l'asile (et la protection subsidiaire), le candidat réfugié reçoit un document de séjour provisoire et un accueil provisoire, alors que ce document n'est délivré qu'après que la demande ait été déclarée recevable et que le contrôle de résidence

79 Cf. Compte-rendu de la Chambre. Commission pour la santé publique, l'environnement et le renouvellement social (18 décembre 2007, après-midi). Réponse du Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration Sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Egalité des chances concernant «la problématique du remboursement des frais aux CPAS dans le cadre d'une demande d'aide sociale sur la base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980» (n°706).

80 Cf. p. 122

et d'identité s'est avéré positif dans la procédure 9ter. Ce n'est qu'à partir de ce moment que la demande d'aide au CPAS peut être introduite. Entre la remise de la demande et la réception du document de séjour provisoire, plusieurs mois peuvent donc s'écouler.

Enfin, les deux procédures n'offrent pas les mêmes possibilités de recours. Le candidat réfugié peut introduire un recours de plein contentieux à l'encontre du refus du CGRA auprès du CCE tandis que pour la procédure 9ter, seul un recours en annulation est possible. Outre la différence en termes de protection légale, ce point a également un impact sur les droits sociaux des intéressés. Le Centre recommande que le CCE puisse juger en plein contentieux les recours à l'encontre d'une décision négative dans le cadre de l'article 9ter⁸¹.

✎ Le Centre recommande la mise en place d'un système d'évaluation permanente qui examine et analyse le mode de fonctionnement de la nouvelle procédure 9ter et dans quelle mesure cette procédure répond à l'obligation d'offrir une protection adéquate aux personnes malades comme l'exige l'article 3 de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Directive européenne 2004/83/EG.

2. Le nouvel article 9bis - Séjour pour raisons humanitaires : les régularisations toujours d'actualité

Les modifications des dispositions applicables en matière de régularisation sont entrées en vigueur au 1er juin 2007. En ce qui concerne les régularisations médicales, un nouvel article 9ter règle la question⁸². Un nouvel article 9bis règle les autres demandes.

La question de la régularisation prise au sens large a alimenté l'actualité en droit des étrangers tout au long de l'année 2007. En effet, l'année 2007 a connu des mouvements de sans-papiers dont les revendications touchaient tantôt à la protection⁸³ tantôt au droit de séjour qu'une partie des sans-papiers cherche à obtenir via la régularisation.

2.1. Entrée en vigueur de l'article 9bis en 2007

Cet article, qui vient remplacer l'ancien article 9 alinéa 3, maintient l'obligation de justifier de circonstances exceptionnelles pour pouvoir introduire une demande. Il prévoit des critères de recevabilité visant à rendre plus difficile les demandes de régularisation successives. Enfin, il introduit l'exigence pour le demandeur de fournir des documents d'identité.

La présente contribution ne constitue pas une évaluation globale des nouvelles dispositions en matière de régularisation.

Le Centre a été interpellé par des personnes qui reçoivent un ordre de quitter le territoire avant que l'Office des étrangers ait statué sur leur demande de régularisation de séjour. L'hypothèse visée est ici celle d'une personne qui introduit cette demande alors qu'elle est encore en séjour légal. Les hautes juridictions belges se sont prononcées sur cette question. Le Conseil d'Etat estime que l'Office des étrangers est tenu de répondre à la demande de régularisation avant de notifier un ordre de quitter le territoire⁸⁴. La Cour de cassation, quant à elle, juge que l'ordre de quitter le territoire délivré sans répondre aux arguments soulevés dans une demande d'autorisation de séjour est illégal⁸⁵. Le Conseil du contentieux a également épousé cette position⁸⁶.

Notons également que le Collège des médiateurs

fédéraux a adressé une recommandation officielle à l'Office des étrangers, afin qu'il ne notifie pas d'ordre de quitter le territoire sans répondre à la demande de régularisation⁸⁷.

Le Centre recommande également de ne pas notifier d'ordre de quitter le territoire avant d'avoir répondu aux arguments développés dans une demande de régularisation préalablement introduite.

Concernant l'exigence de fournir des documents d'identité, nous renvoyons le lecteur aux développements sur ce point sous la rubrique 9ter⁸⁸.

Le Centre regrette également qu'aucun délai pour l'examen des demandes de régularisation n'ait été fixé.

2.2. le débat sur la politique de régularisation n'est toujours pas tranché.

Depuis 2003, les mouvements de sans-papiers (occupations de bâtiments, grèves de la faim, manifestations) sont un phénomène récurrent. Les sans-papiers qui se mettent en mouvement structurent leurs revendications sur deux axes : tantôt sur un besoin de protection qui aurait été sous-estimé par les autorités belges ou qui n'aurait pas reçu une reconnaissance, tantôt sur une intégration dans la société belge qui justifie selon eux qu'ils y obtiennent un droit de séjour.

Si ces mouvements ont culminé en 2006, ils n'ont pas cessé en 2007.

82 Cf. p. 110

83 Cf. p. 94

84 CE, n° 106.588 du 16 mai 2002; n° 86.391 du 29 mars 2000; n° 65.557 du 20 mars 1997 et n° 162.257 du 1er septembre 2006.

85 Cass., 23 août 2006

86 CCE, Arrêt n° 844 du 19 juillet 2007

87 Le Médiateur fédéral, Rapport annuel 2006, p. 174

88 Cf. p.113

Par ailleurs, la question de la régularisation n'a pas été d'actualité sur le seul terrain social mais également sur le terrain politique. De nombreuses pistes ont été avancées. De manière générale, il semble y avoir un consensus plus large autour de l'idée d'objectiver une série de critères positifs pouvant fonder une régularisation de séjour : régularisation par le travail, établissement de critères dans un texte légal, prise en compte de procédures qui en étaient jusque là exclues dans le calcul de la durée de procédure fondant une régularisation.

➤ Selon le Centre, certains éléments doivent être pris en compte en cas d'un examen au fond d'une demande de régularisation. Ils peuvent constituer des critères positifs (par exemple, le fait que l'étranger a établi en Belgique le centre de ses intérêts affectifs, économiques et sociaux) ou bien des critères négatifs (par exemple le fait que l'étranger se trouve dans une situation de détresse telle que la seule issue est l'autorisation de séjour). Tel n'est pas le cas dans la procédure de régularisation actuellement en vigueur.

Le Centre recommande que le ministre de l'Intérieur accepte de voir lier sa compétence discrétionnaire d'autorisation de séjour dans deux types de situations : quand le statut d'apatride a été reconnu par le Tribunal de première instance et quand le statut de mineur étranger non accompagné a été reconnu par le Service des tutelles.

Le processus politique a donc progressé en 2007, mais il n'a pas encore abouti. Le Centre continuera à suivre les débats sur la question de la régularisation.

3. Migration des étudiants

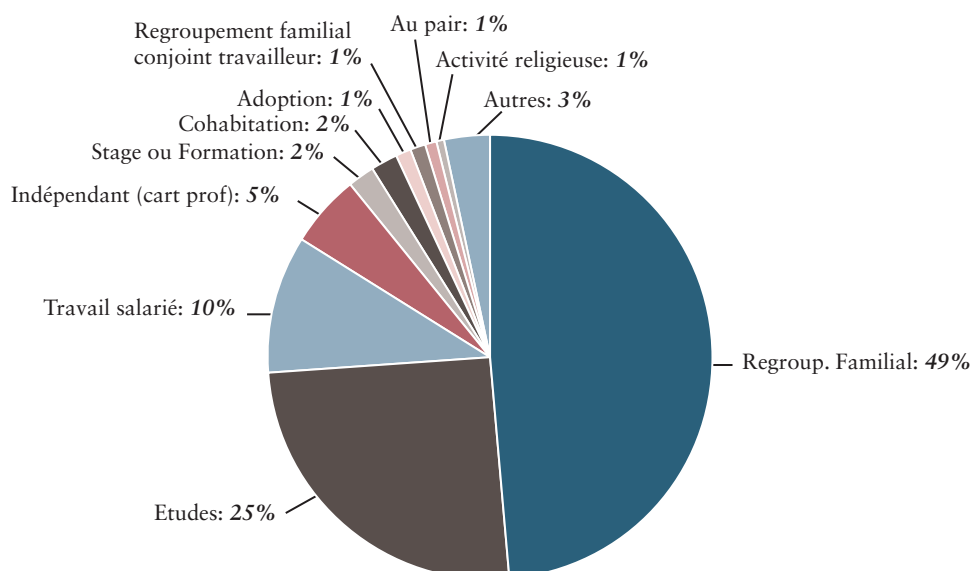
Dans la première partie de ce rapport, nous avons indiqué qu'aucune institution gouvernementale belge ne dispose de chiffres exacts concernant la migration des étudiants. La seule statistique officielle qui offre quelque information provient du SPF Affaires Etrangères et concerne le nombre de visas à long terme délivrés en 2006 par ce même SPF (cf. figure 1). Ces statistiques révèlent qu'en 2006 un peu plus de 7.600 personnes (i.e. 25% des 30.178 visas délivrés au total) ont demandé un visa pour venir étudier en Belgique. Cependant, plusieurs observations importantes doivent être faites concernant ces statistiques. Par exemple, d'importants groupes de nationalités (par ex. les citoyens de l'UE) sont exemptés d'obligation de demander un visa. En outre, il est également possible que la personne à qui un visa est octroyé renonce finalement à migrer. Bien que ce chiffre soit vraisemblablement assez bas dans la population totale des demandeurs de visa, nous pouvons tout de même nous attendre à ce que ce nombre ne soit pas sans importance pour les étudiants qui peuvent s'inscrire dans plusieurs universités de plusieurs pays. Enfin, il est également possible qu'une personne relevant d'un autre statut entre dans le pays et décide ensuite seulement de s'inscrire comme étudiant. Ces remarques

soulignent combien la figure 1 ne permet que de conclure une chose : que la migration des étudiants constitue un canal migratoire légal substantiel.

Confronté à ce manque d'informations, le Centre a demandé une recherche universitaire à court terme concernant le phénomène de la migration des étudiants, financée par les services de la Politique scientifique fédérale. La tâche a été confiée à une équipe de chercheurs sous la direction du professeur. Andréa Rea (ULB – Germe) et du professeur Frank Caestecker (UGent – Vakgroep nieuwste geschiedenis). L'étude en est actuellement à sa phase finale et sera présentée officiellement mi-2008. Sans vouloir anticiper cette publication, nous voulons tout de même nous arrêter dans cette contribution sur deux constats qui ressortent de l'étude. Les considérations ci-dessous reflètent une réflexion du Centre et ne lient en aucun cas les auteurs de l'étude en cours.

1. **Le droit à la vie familiale pour les étudiants est garanti et organisé par l'art. 10bis §1 de la loi du 15.12.1980.** Cet article établit que les membres de la famille de personnes ayant obtenu une autorisation de séjour en tant qu'étudiants peuvent

Figure 1 : Délivrance des visas de longue durée délivrés en 2006 selon le motif de séjour (Source : Base de données «visa» du SPF Affaires Etrangères)



obtenir la même autorisation à condition que le logement de l'étudiant et de sa famille soit assuré, qu'une assurance maladie ait été contractée pour toutes les personnes concernées et que les personnes concernées ne présentent aucun danger pour la santé publique. Le gouvernement reconnaît le droit au regroupement familial pour les membres de la famille des étudiants mais il veut en même temps limiter le coût social de ces regroupements familiaux. Il est important de souligner que les partenaires d'étudiants séjournant sur le territoire belge en vertu de l'article 10bis §1 n'ont pas le droit d'effectuer des prestations professionnelles limitées (20 heures par semaine) avec une carte de travail C comme cela est permis aux étudiants.

Cependant, les étudiants et leurs partenaires doivent subvenir aux besoins de leur famille, ce qui donne lieu à différentes formes d'obtention de revenus. En premier lieu, l'étude susmentionnée (Caestecker, Rea, Godin, Sacco et De Bock 2008, en cours d'impression) nous apprend que l'interdiction d'accès au marché du travail peut être contournée si le partenaire s'inscrit pour une formation, pas nécessairement en vue de l'obtention d'un diplôme mais uniquement pour obtenir la carte de travail C. Reste le constat que la limitation considérable des prestations professionnelles autorisées rend très difficile d'entretenir la famille. Il n'est donc pas à exclure que ces étudiants et leurs partenaires tirent leurs moyens financiers d'autres circuits (prestations sociales⁸⁹ - les familles peuvent s'adresser au CPAS pour obtenir une allocation individuelle -, travail clandestin, etc.).

En pratique, l'impossibilité pour les partenaires d'étudiants étrangers de travailler semble donc peser lourdement sur les possibilités socio-économiques des familles d'étudiants. Bien que cela soit difficile à prouver, nous pouvons en déduire qu'un effet dissuasif découle de ce choix politique. Cet effet dissuasif ne doit pas non plus être surestimé. Dans la pratique, les partenaires suivent leur époux/épouse qui étudie. Le gouvernement doit tenir compte du fait que la politique choisie a un effet contreproductif dans ces cas parce qu'elle engendre une augmentation du coût social

de la migration des étudiants (lutte contre le travail clandestin, frais supplémentaires pour les institutions de bien-être, manque d'intégration sociale, etc.).

2. **La même étude a établi qu'aucune possibilité n'est offerte aux étudiants pour acquérir une expérience professionnelle après avoir obtenu leur diplôme.** Une valorisation de ce type de diplômes s'avère pourtant être dans la pratique une condition nécessaire. Les étudiants marocains, notamment, ont indiqué qu'un diplôme sans expérience professionnelle internationale est insuffisant sur le marché du travail marocain qui est submergé de diplômés étrangers. Contrairement à d'autres pays comme la France, l'Allemagne et le Royaume Uni, les étudiants étrangers ne sont pas autorisés provisoirement à accéder au marché du travail après l'obtention de leur diplôme belge en vue d'acquérir une expertise⁹⁰. Cette acquisition d'expertise pourrait non seulement faciliter le retour des étudiants diplômés dans leur pays d'origine mais peut également influencer favorablement le marché du travail national grâce à l'augmentation du nombre de travailleurs hautement qualifiés.

Les constats ci-dessus ne constituent pas un plaidoyer en faveur d'une ouverture illimitée des frontières aux étudiants. Des pratiques récentes, notamment au Royaume Uni, ont montré que l'attraction illimitée de personnel soignant

⁸⁹ A cet égard, la loi prévoit qu'un étudiant et sa famille peut recevoir un ordre de quitter le territoire si l'un d'entre eux a bénéficié d'une aide financière octroyée par un centre public d'aide sociale, dont le montant total, calculé sur une période de 12 mois précédant le mois au cours duquel l'ordre de quitter le territoire est pris excède le triple du montant mensuel du minimum des moyens d'existence et pour autant que cette aide n'a pas été remboursée dans les six mois de l'octroi de la dernière aide mensuelle. Art. 61§2, 3° de la loi du 15/12/1980 modifiée par la loi du 15/09/2006, dans sa, coordination officielle par l'Office des étrangers. www.dofi.fgov.be/fr/reglementering/belgische/wet/Loi_Version20070606.pdf (19.01.2008)

⁹⁰ Vous pouvez trouver un récapitulatif intéressant des programmes étrangers destinés à attirer les étudiants dans : Batalova, J. (2007) «The «Brain Gain» Race Begins with Foreign Students» in: Migration Information Source, Migration Policy Institute, Washington (www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=571, 09.01.2008).

hautement qualifié (originaire par ex. des Philippines) a confronté le pays d'origine à une crise médicale en raison d'un manque de personnel hautement qualifié (brain drain). Deuxièmement, il peut être établi que le personnel étranger hautement qualifié (par ex. les diplômés universitaires polonais) sont souvent employés dans des circuits professionnels secondaires comme travailleurs surqualifiés et flexibles peu payés (brain waste). Le gouvernement qui développe une politique de migration des étudiants doit prendre des mesures pour éviter ce type de processus.

➤ Les constats qui viennent d'être faits demandent explicitement une approche globale du phénomène de migration. La distinction très stricte entre les différents canaux de migration pratiquée jusqu'à aujourd'hui en Belgique rend le gouvernement peu sensible aux synergies entre ces différents canaux de migration. Ainsi, il s'avère clairement qu'une vision moderne de la migration des étudiants n'exclut pas l'interaction entre la migration économique et des étudiants mais la recherche activement. Le gouvernement doit éliminer les cloisons institutionnelles existantes qui rendent impossible tout débat ouvert concernant la migration des étudiants. Ce type de dialogue ouvert permettra d'examiner si et à quelles conditions la migration des étudiants et la migration économique peuvent être harmonisées dans l'intérêt de l'individu, du pays d'origine et de la société d'accueil.

4. Mutualisation des soins de santé des mineurs étrangers non accompagnés scolarisés

4.1 Contexte : aide médicale urgente et difficultés d'application

Dans le cadre de ses activités, l'asbl Medimmigrant qui travaille sur l'accès aux soins de santé des étrangers sans papiers a constaté que les mineurs en séjour illégal atteints de maladie chronique étaient confrontés à un vrai parcours du combattant avant d'obtenir le traitement médical adéquat. Pour approfondir ce constat, un projet de recherche action sur ce groupe cible a été coordonné par la Fondation Roi Baudouin. (cf. Medisch Steunpunt Mensen Zonder Papieren, 2000, "Wacht tot vannacht: chronisch zieke minderjarigen zonder wettig verblijf in de Belgische gezondheidszorg")

A la lourdeur et à la lenteur administrative du dispositif de l'aide médicale urgente – qui le rend dissuasif - s'ajoute pour ces mineurs la vulnérabilité légale et sociale de toutes les personnes qui sont sans papiers.

C'est sur la base de ces constats qu'il y a quatre ans, le Centre a entamé l'organisation très concrète de la concertation entre des collaborateurs de différents organismes assureurs et l'asbl Medimmigrant. L'objectif de ces travaux est d'aménager un meilleur accès aux soins de santé pour ces mineurs en leur ouvrant la possibilité de s'affilier à une mutuelle.

Parmi les raisons tant de principe que pragmatiques qui ont poussé le Centre à s'investir dans ce projet relevons :

- › Récemment, la Cour constitutionnelle a dit pour droit qu'en matière d'aide sociale, un certain nombre de prestations doivent être garanties pour protéger chaque enfant contre toute forme de discrimination fondée sur le statut de séjour de ses parents
- › En matière d'éducation, les Communautés ont élaboré des dispositifs visant à permettre à tous le plein accès aux établissements d'enseignement fondamental et primaire.
- › Enfin, la Convention internationale des droits de l'enfant, qui lie la Belgique, consacre tant le droit de jouir du meilleur état de santé possible que le droit à l'éducation.

L'idée pivot des travaux reposait sur le droit à l'éducation et le droit à un accès normalisé aux soins de santé comme corollaires. L'objet des travaux était de les élaborer ensemble du point de vue technique pour étendre le champ d'application de l'article 32 des lois coordonnées sur l'assurance maladie invalidité (14/07/94). L'affiliation à une mutuelle présente en outre l'avantage de garantir un accès égal aux soins de santé et de favoriser les soins de santé préventifs - autant que l'éducation, ces soins sont essentiels pour le développement présent et pour les perspectives d'avenir des enfants.

4.2. Situation actuelle : nouvelle qualité de titulaire (vig. 01/01/08)

Au départ de ces constats, qui valent pourtant pour tous les mineurs étrangers, la Loi du 13 décembre 2006 portant dispositions diverses en matière de santé a introduit (articles 119 à 124) une nouvelle qualité de titulaire à l'article 32 des lois coordonnées sur l'assurance obligatoire soins de santé du 14 juillet 1994 pour les mineurs étrangers non accompagnés qui sont scolarisés (entre 6 et 18 ans) depuis trois mois consécutifs, qui ont été présentés à Kind&Gezin ou à l'ONE (entre 0 et 6 ans) ou qui sont dispensés de présence scolaire pour raisons médicales⁹¹.

L'arrêté royal du 3 août 2007, pris en application de cette disposition prévoit l'entrée en vigueur de ce dispositif le 1^{er} janvier 2008. Mais la circulaire destinée à organiser les modalités concrètes de preuve de cette qualité auprès des organismes assureurs est toujours en cours de préparation, ce qui empêche le dispositif d'avoir toute son effectivité.

4.3. Principales caractéristiques du nouveau statut

Sont exclus de ce dispositif les mineurs qui peuvent déjà, dans une autre qualité, avoir droit aux soins de santé en vertu d'un autre régime belge ou étranger d'assurance soins de santé. L'intervention du CPAS dans les frais de soins de santé ou la prise en charge médicale par Fedasil ou une institution communautaire ne peuvent pas être considérés comme tels.

Le mineur a droit à l'assurance mutuelle dès le premier jour du trimestre au cours duquel il a acquis la qualité d'ayant droit⁹². Par exemple, le mineur qui fait une demande d'inscription en janvier, février ou mars 2008 et qui remplit les conditions pour être inscrit sera assuré dès le 1^{er} janvier 2008.

Le droit à l'assurance mutuelle est maintenu jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit l'inscription. Le mineur devra prouver chaque année, au moyen d'une nouvelle attestation, qu'il remplit encore les conditions d'inscription.

Le mineur n'a plus droit à l'inscription quand il perd la qualité de mineur étranger non accompagné ou qu'il atteint l'âge de 18 ans.

Le mineur qui remplit les conditions pour être inscrit bénéficie de l'assurance mutuelle sans devoir payer de cotisation personnelle⁹³. Il faut vérifier auprès de chaque mutuelle si la cotisation pour les soins complémentaires (non obligatoire) est due par les mineurs étrangers non accompagnés scolarisés ou pas.

En fonction du titre de séjour et de la nature des soins, le mena fera appel pour le montant du ticket modérateur soit au centre d'accueil qui l'héberge soit au CPAS. Selon le projet de circulaire Inami, les mena ne bénéficieront pas de l'intervention majorée⁹⁴.

Le mena en séjour illégal peut faire appel au CPAS pour le montant du ticket modérateur dans le cadre de l'aide médicale urgente.

✎ Le Centre est particulièrement attentif aux droits fondamentaux des étrangers en séjour irrégulier en général et des mineurs en particulier; il recommande l'accès à l'assurance mutuelle de tous les mineurs étrangers scolarisés.

92 Art. 129 A.R. du 3 juillet 1996.

93 L'art. 6 de l'AR du 3 août 2007 prévoit que l'article 136 de la loi sera modifié en ce sens.

94 Voir tableau récapitulatif des différents statuts de séjour, avec en parallèle des informations plus détaillées sur le droit à l'affiliation à une mutualité, à l'aide sociale et au paiement des frais médicaux : www.medimmigrant.be.

3 Droit de vivre en famille



1. Les différents régimes de regroupement familial

La création d'une nouvelle juridiction administrative, l'insertion de nouvelles conditions matérielles pour les ressortissants de pays tiers et la pleine mise en oeuvre du dispositif pénal, civil et administratif de lutte contre la fraude redessinent pour tous le paysage du droit de vivre en famille.

1.1. Pour les ressortissants de pays tiers (non UE)

Les ressortissants de pays tiers qui disposent d'un permis de séjour de plus de trois mois peuvent faire venir certains membres de leur famille en Belgique (leur conjoint et leurs enfants de moins de 18 ans) à condition notamment de disposer d'un logement suffisant et d'une assurance maladie⁹⁵.

Pour pouvoir entrer en Belgique ces membres de la famille devront disposer d'un visa de regroupement familial (s'ils ont la nationalité d'un pays soumis à l'obligation de visa). L'Office des étrangers est tenu de prendre une décision dans les 9 mois. Ce délai peut être prolongé de trois mois à deux reprises. Un éventuel refus est susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Si le visa est accordé, les membres de la famille devront se présenter à l'administration communale de leur commune de résidence pour y demander un titre de séjour.

Si l'étranger rejoint dispose d'un droit de séjour d'une durée illimitée, les membres de sa famille pourront obtenir un titre de séjour d'une durée illimitée après 3 ans de séjour provisoire en Belgique.

Si l'étranger rejoint dispose d'un droit de séjour d'une durée limitée, les membres de sa famille disposeront d'un droit de séjour de la même durée que l'étranger rejoint.

1.2. Pour les Belges ou les ressortissants européens

Les Belges ou les ressortissant européens qui vivent en Belgique peuvent faire venir certains membres de leur famille en Belgique : leur conjoint, leurs enfants de moins de 21 ans, leurs enfants de plus de 21 ans pour autant que ceux-ci soient à leur charge et leurs parents si ceux-ci sont à leur charge. S'ils sont soumis à l'obligation de visa ils devront obtenir un visa à partir de leur pays d'origine. L'Office des étrangers n'est pas tenu à un délai maximal pour rendre une décision. Un refus de visa est susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE).

Le membre de la famille d'un Belge ou d'un Européen peut également introduire une demande d'établissement sur base du regroupement familial auprès de sa commune de résidence s'il se trouve déjà en Belgique. Dans l'état actuel du droit, il bénéficiera d'un titre de séjour provisoire pendant 6 mois⁹⁶ maximum et ensuite d'un titre de séjour définitif s'il remplit les conditions du regroupement familial.

⁹⁵ Cf p. 130

⁹⁶ Une loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980, M.B. 10 mai 2007, porte ce délai de 6 mois à 3 ans et demi. Cependant, elle n'est pas encore entrée vigueur.

2. Les mariages simulés⁹⁷

2.1. Définition et distinctions de différents concepts

Avant d'aborder la question de la lutte contre les mariages simulés⁹⁸, il y a lieu de distinguer ceux-ci d'autres formes de mariages, tel que le mariage forcé ou le mariage de raison. En effet, dans le langage courant, ces différents concepts font régulièrement l'objet d'amalgames et de confusion ce qui ne facilite pas le débat. Le mariage simulé est celui que vise l'article 146 bis du Code civil (CC) qui est rédigé comme suit : «Il n'y a pas de mariage lorsque, bien que les consentements formels aient été donnés en vue de celui-ci, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'un au moins des époux n'est manifestement pas la création d'une communauté de vie durable, mais vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut d'époux.»

De cette définition on peut conclure que la détection des mariages simulés revient à l'identification des intentions des époux. Ceci est par définition un travail extrêmement délicat⁹⁹.

Par ailleurs, l'intention doit viser uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour et non pas la création d'une communauté de vie. Ceci signifie donc que le fait de tirer un avantage en matière de séjour ne suffit pas pour que le mariage puisse être considéré comme un mariage simulé. Il faut que cet avantage soit le seul et unique objectif d'au moins un des deux époux.

En cela, le mariage simulé doit être distingué du mariage forcé. Même si ces deux notions peuvent se recouvrir, ce n'est pas toujours le cas. Pour sa part, le mariage forcé est défini à l'article 146 ter du CC. Il s'agit du mariage contracté sans le consentement des deux époux et lorsque le consentement d'au moins un des deux époux a été obtenu sous la violence ou la menace. On peut donc très bien imaginer qu'un mariage simulé soit l'aboutissement d'un accord entre deux personnes sans qu'il y ait de contrainte, ou encore qu'il soit l'aboutissement d'une tromperie d'une des deux personnes à l'égard de l'autre.

Enfin, il faut également distinguer le mariage simulé du mariage de raison. D'une manière générale, le mariage peut constituer une stratégie délibérée

en vue d'améliorer une position économique et sociale. L'amélioration de la position de la personne sans papiers peut être d'obtenir un droit de séjour et d'échapper à la misère, et celle de la personne disposant d'un droit de séjour d'échapper à la solitude. Si ce genre de mariage peut paraître peu romantique à certains, il n'en demeure pas moins qu'il est tout à fait valable et ne peut être considéré comme un mariage simulé, pour peu que l'intention des époux soit également l'établissement d'une communauté de vie¹⁰⁰. Dans ce cas, rien n'empêche que d'autres buts se superposent à l'intention d'établir une communauté de vie. Un tel mariage ouvrira tous les droits qui y sont liés, en ce compris le droit de séjour.

Les mariages simulés visés à l'article 146 bis et les mariages forcés visés à l'article 146ter pourront par contre être annulés.

2.2. La lutte contre les mariages simulés

Cette lutte intervient à plusieurs moments :

- › A l'étranger, lors de l'examen de la demande de visa au titre du regroupement familial, si l'autorité belge soupçonne un mariage simulé, elle ordonnera une enquête et refusera de reconnaître les effets du mariage (point 2.2.1.).
- › En Belgique, avant la conclusion du mariage, via le contrôle des intentions des époux (point 2.2.2),
- › En Belgique, après la conclusion du mariage, lors de la procédure d'établissement (point 2.2.3)
- › En Belgique, après la conclusion du mariage, par la procédure d'annulation de mariage (point 2.2.4)
- › En Belgique, après la conclusion du mariage, à l'occasion de poursuites pénales pour «mariage simulé» (pas abordé).

97 Pour découvrir une autre dimension de la question des mariages simulés, nous renvoyons vers le rapport traite des êtres humains 2006 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Les victimes sous les projecteurs, p. 30 à 38 (consultable sur www.diversite.be)

98 Nous n'utilisons pas l'expression «mariage blanc» qui prête à confusion.

99 Cf. p. 126

100 Liège (1ère ch.) 13 février 2007, J.T. 2007, liv. 6272, 485.

2.2.1. Visa et droit international privé (DIP)

En droit belge, les époux de Belges ou d'étrangers autorisés au séjour ont le droit de s'installer avec eux en Belgique. Ce droit est réglé par la loi du 15-12-1980 avec trois régimes différents selon que la personne qui vit en Belgique est européenne ou belge, non européenne avec un séjour illimité ou avec un séjour limité.

Pour qu'un étranger puisse rejoindre son époux en Belgique il doit, en fonction de sa nationalité¹⁰¹, obtenir un visa (voir point a.2.). Ce visa sera accordé à condition, notamment, que le lien d'alliance ou de filiation soit établi. En ce qui concerne les mariages célébrés à l'étranger, la délivrance du visa est également conditionnée à la reconnaissance du mariage étranger.

C'est le Code de droit international privé¹⁰² (Codip) qui règle la reconnaissance en Belgique des actes de mariage étrangers.

Le Centre souhaite mettre en évidence deux difficultés à cet égard :

a) des délais d'examens très longs

Le contrôle effectué en vertu du Codip vise notamment à vérifier que l'acte étranger ne contrevient pas à l'ordre public international belge et ne constitue pas une fraude à la loi. Ces deux notions quelque peu techniques et nuancées peuvent cependant être résumées comme suit.

Contrevient à l'ordre public international belge l'acte qui contreviendrait au noyau dur de ce qui est considéré comme l'ordre public en Belgique. A titre d'exemple, le mariage polygame contrevient à l'ordre public international belge.

Constitue une fraude à la loi, le fait de conclure un acte sous un ordre juridique avec lequel aucune des parties n'a de rattachement, ce dans le seul but d'éluider l'application de la loi belge. En matière de mariage, la jurisprudence n'est pas unanime¹⁰² en ce qui concerne des couples mixtes (un Belge et un extra-européen) qui se marient dans les pays scandinaves. Certaines décisions considéreraient que ces mariages constituaient une fraude à la loi. Le raisonnement est que le couple

n'a aucun rattachement avec le pays où le mariage est célébré et que le but de la manœuvre est de bénéficier d'un régime plus souple concernant le mariage. D'autres décisions considèrent qu'il relève de la liberté des personnes de choisir leur lieu de mariage.

Lorsqu'il est saisi d'une demande de visa et qu'il soupçonne que le mariage célébré à l'étranger sur laquelle elle se fonde est un mariage simulé ou ne peut être reconnu en Belgique, l'Office des étrangers demande au Parquet d'entamer une enquête sur ce mariage. En effet, le dépositaire de l'acte a la possibilité de le transmettre au Ministère public pour que celui-ci procède à des vérifications complémentaires.

La durée de cette enquête n'est pas limitée. Dans la pratique, on a pu constater que, dans de nombreux cas, cette enquête pouvait durer plus de six mois, voire plus d'un an. L'Office des étrangers suspend la délivrance du visa le temps de l'enquête. En conséquence, certains couples attendent de très longues périodes avant qu'un visa puisse être délivré et vivent donc séparés. Notons que depuis le 1^{er} juin 2007 l'Office des étrangers est tenu de prendre une décision dans un délai de 9 mois pouvant être prolongé jusqu'à 15 mois pour les demandes de visa de regroupement familial concernant des personnes n'ayant pas la nationalité d'un pays de la communauté européenne. Il n'y a pas de délai maximal pour les personnes belges ou ayant la nationalité d'un pays de la communauté européenne.

En 2006, l'Office des étrangers a décidé de surseoir dans l'attente d'une décision du parquet pour un peu moins de 1300¹⁰⁴ demandes de visa. Il a également reçu 503 avis rendus par les parquets, dont près de 80% en moins de quatre mois. Près de la moitié de ces avis (45,13%) ont été négatifs et ont donné lieu à un refus de délivrer un visa¹⁰⁵.

101 Pour connaître les pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, voir www.diplomatie.be/fr/travel/visa/visumNodig.asp (01 février 2008).

102 Loi du 16 juillet 2004 portant le code de droit international privé, M.B. 27/07/2004, et modifications.

103 www.vreemdelingenrecht.be, (02 janvier 2008) Wegwijs >

Internationaal privaatrecht > Huwelijk > Erkenning > Rechtspraak.

104 Rapport d'activité de l'Office des étrangers 2006, p. 61.

105 Ibidem.

b) des décisions contradictoires entre différentes autorités belges

Il n'existe pas d'autorité centrale compétente pour reconnaître les mariages célébrés à l'étranger. Chaque autorité peut reconnaître les actes de mariage. L'idée à la base d'un tel système est de simplifier les démarches pour les personnes demandant une reconnaissance. Leur acte sera reconnu par l'autorité devant laquelle ils le présentent, quelle qu'elle soit.

Cependant, un tel système peut entraîner des difficultés lorsque deux autorités différentes prennent des décisions opposées en matière de reconnaissance des actes de mariage. Rien n'empêche une personne de présenter l'acte de mariage à sa commune en vue de modifier son état civil. Ainsi, il se peut qu'une personne soit considérée comme mariée par une administration communale et comme non mariée par l'Office des étrangers.

Là aussi, les tribunaux ont été amenés à se prononcer. La jurisprudence n'est pas unanime mais quelques décisions¹⁰⁶ ont permis d'obtenir la délivrance d'un visa lorsque le mariage contesté par l'Office des étrangers était reconnu au préalable par la commune.

Il est évident qu'un tel système, s'il peut faciliter les démarches lorsque tout se passe bien, peut par contre être à la source de nombreuses complications. Il n'existe pas de solution miracle, mais le Centre estime que toute solution devra être concertée.

2.2.2. Lutte contre les mariages simulés et communes

2.2.2.1. Compétence du fonctionnaire d'Etat Civil

Depuis la loi du 4 mai 1999 modifiant un certain nombre de dispositions relatives au mariage et les circulaires du 17 décembre 1999 concernant la loi susmentionnée et du 13 septembre 2005 concernant l'échange d'informations entre les fonctionnaires de l'Etat civil en collaboration avec l'Office des étrangers à l'occasion d'une déclaration de mariage dans lequel un étranger est impliqué, le fonctionnaire d'Etat civil a obtenu expressément un rôle actif et préventif. Etant

donné que la notion de mariage simulé suppose que les intentions des futurs époux doivent être examinées, le fonctionnaire d'Etat civil ne s'est pas vu confier une tâche facile. En effet, l'examen des intentions implique un exercice très difficile et très sensible.

Le fonctionnaire dispose de deux manières d'intervenir à l'encontre d'un mariage simulé (supposé) : soit il refuse la célébration du mariage, soit il reporte cette célébration. Lorsqu'il prend sa décision, le fonctionnaire peut se baser, par exemple, sur les déclarations des futurs époux, des parents ou de connaissances, sur des preuves écrites et/ou sur des enquêtes menées par la police. En cas de refus de célébration du mariage, les intéressés ont la possibilité de faire appel auprès du Tribunal de première instance¹⁰⁷. Une jurisprudence récente de la Cour de cassation¹⁰⁸ a clarifié la fonction de contrôle du juge lors de cet appel. En effet, ce contrôle ne se limite pas à un contrôle de la légitimité de la décision du fonctionnaire mais doit plutôt être considéré comme une fonction juridictionnelle plus vaste.

2.2.2.2. Importance de l'uniformité

Le contenu du rôle actif et préventif du fonctionnaire est cependant différent pour chaque commune ou ville. Certaines villes ont créé une cellule spécialisée dans les mariages simulés¹⁰⁹ qui effectue une enquête, avec ou sans la collaboration de la police, pour déterminer la nature du mariage. Dans d'autres villes¹¹⁰ le fonctionnaire d'Etat civil demande directement l'avis du parquet.

Malgré la loi existante de 1999 et ses deux circulaires liées (cf. supra), nous manquons de mesures concrètes pour l'encadrement de l'approche dans la lutte contre

106 Bruxelles (référé) 13 juillet 2006, Anvers 19 juin 2007, Anvers 27 juin 2007, disponible sur www.vreemdelingenrecht.be, (02 janvier 2008) Wegwijs > Internationaal privaatrecht > Huwelijk > Erkenning > Rechtspraak.

107 Art 167, dernier alinéa, CC

108 Arrêt n° C.06.0334.N du 13 avril 2007.

109 Par exemple Gand, Malines, Anvers.

110 Par exemple Termonde.

les mariages simulés. Il est vrai qu'une dizaine de critères sont mentionnés dans la circulaire de 1999 sur la base desquels (si plusieurs de ces critères apparaissent) le fonctionnaire peut prendre la décision d'ouvrir ou de demander une enquête préalable afin de déterminer les intentions des futurs époux avant de célébrer le mariage. Cependant, la méthode à suivre n'a pas de cadre juridique, ce qui engendre plusieurs difficultés. Nous en citons quelques-uns : il n'existe pas de directives servant de fil conducteur aux entretiens, la conformité avec l'art. 8 de la CEDH (le droit à la vie privée et familiale) peut parfois être remise en question (les questions posées lors de l'entretien ne portent-elles pas atteinte et non attente- à la vie privée des intéressés?) et l'absence de garanties de procédure engendre une incertitude juridique. Ainsi par exemple, la cellule des mariages simulés ne remet pas toujours une copie du rapport d'audition lors des entretiens et il est interdit de se faire assister par un avocat. En ce qui concerne le premier problème, l'avis de la Commission pour l'accès aux documents administratifs¹¹¹ en matière de documents dans le cadre d'une enquête relative au mariage simulé est pourtant clair : « la loi du 12 novembre 1997 relative à l'ouverture de l'administration dans les provinces et les communes est d'application dans son intégralité (...)

En outre, tout refus de rendre des documents publics doit être motivé in concreto et de façon pertinente.»

Le fait que l'absence de mesures concrètes pour encadrer le mode de lutte contre les mariages simulés peut donner lieu à une approche très différente dans la pratique a également été établi par des chercheurs dans l'étude «Liefde kent geen grenzen»¹¹². Cette étude se limite à faire une comparaison entre le mode de fonctionnement de la Cellule des mariages simulés à Anvers et à Gand. Les chercheurs ont également établi dans leur étude que les parquets diffèrent dans leur appréciation des situations dans lesquelles ils ouvrent une enquête et dans leur degré de rigueur. Dans leur analyse des activités des cellules de mariage simulé à Anvers et à Gand, ils établissent que d'importantes différences en termes de nombres absolus entre les deux villes peuvent être constatées. Dans ce cadre, les chercheurs se demandent s'il y a effectivement moins de mariages simulés dans la ville de Gand ou si la

capacité et l'efficacité des enquêtes dans cette ville sont nettement plus faibles.

Cependant, nous pouvons également nous demander dans quelle mesure l'attitude à l'égard des instruments de travail existants (la loi et les circulaires susmentionnées) et la manière dont les intentions des candidats sont examinées ont une influence sur les résultats de chaque Cellule. Pendant l'entretien¹¹³ avec le responsable de la Cellule des mariages simulés d'Anvers, celui-ci déclare que la circulaire de 1999 est un instrument efficace mais qu'il aimerait voir les dix indicateurs de cette circulaire étendus à plusieurs éléments. Il indique également un certain nombre de directives supplémentaires sur la base desquelles la cellule tente de reconnaître un mariage simulé, dont la position socio-économique : faible niveau d'éducation, revenus de remplacement, chômage de longue durée, personne seule avec des enfants, etc. Le Centre exprime son inquiétude quant au fait que la Cellule des mariages simulés d'Anvers utilise ses propres critères en plus de ceux de la circulaire car cela pose un problème en ce qui concerne l'uniformité de l'approche de la lutte contre les mariages simulés et engendre une incertitude juridique chez les intéressés.

Dans la réflexion qu'il a faite concernant l'étude «Liefde kent geen grenzen»¹¹⁴ le Centre établit que les résultats d'analyse de cette étude doivent être approfondis et élargis dans une phase ultérieure. L'approfondissement concerne la délimitation claire des concepts de migration par le mariage et de mariages simulés. A première vue, les deux phénomènes sont étroitement liés mais il est important de souligner

111 Andersen, R. (2006). Advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten inzake documenten in het kader van een onderzoek schijnhuwelijk, Dans : Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, nr. 3, 2006, p. 372 - 373

112 Heyse P., Pauwels F., Prof. Wets J., Prof. Timmermans C. (février 2007). Liefde kent geen grenzen. Een Kwantitatieve en Kwalitatieve Analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost Europa en Zuid Oost Azië. Rapport réalisé à la demande du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, financé par la Politique scientifique fédérale.

113 Etude Liefde kent geen grenzen, Pp. 82 - 83

114 CECLR (juin 2007). Réflexion du CECLR relative à l'étude «Liefde kent geen grenzen» consulté sur le site Web : www.diversite.be

que les mariages simulés ne sont pas nécessairement liés à la migration. Ainsi, il est possible qu'un mariage simulé soit célébré entre des partenaires qui séjournent depuis quelques temps en Belgique. En ce qui concerne l'aspect de l'élargissement, il serait intéressant de recueillir les points de vue présentés dans le chapitre concerné à d'autres services dans toute la Belgique chargés de la lutte contre les mariages simulés ainsi qu'à des organisations gouvernementales et non gouvernementales qui sont confrontées quotidiennement à cette problématique. A partir de cette confrontation, les besoins et les souhaits des autorités et des organisations/individus impliqués pourraient être analysés. En outre, une confrontation de ce type révélera où se situent les pratiques gantoise et anversoise par rapport à l'approche d'autres cellules locales et indiquera si ces deux villes sont tant soit peu représentatives de ces dernières.

2.2.3. Mariages simulés et droit au regroupement familial

Après s'être marié en Belgique ou à l'étranger avec un ressortissant de l'UE ou non UE, il est possible de demander le regroupement familial¹¹⁵.

Depuis la réforme de la loi du 15 décembre 1980, un certain nombre de nouvelles dispositions¹¹⁶ ont été reprises dans la loi pour accroître les possibilités de contrôle de l'Office des étrangers à l'égard du regroupement familial. Par conséquent, l'Office des étrangers peut refuser le droit d'entrer ou de séjourner en Belgique s'il établit que le mariage ou le concubinage ont été contractés exclusivement pour permettre à l'étranger concerné d'entrer ou de séjourner en Belgique (en d'autres termes, après célébration d'un mariage simulé). L'Office des étrangers a également la possibilité d'effectuer ou de faire effectuer des contrôles à tout moment en cas de présomption fondée de fraude ou de mariage simulé et ce, pendant l'enquête de la demande d'établissement ou lors du prolongement ou du renouvellement des titres de séjour octroyés. Ainsi, l'Office des étrangers a la compétence de donner des instructions au parquet pour ouvrir une enquête en cas de présomption de mariage simulé.

En 2007, le Centre a été saisi par des personnes qui se sont vues refuser leur demande d'établissement sur la base de leur mariage (célébré en Belgique et reconnu) suite à un avis négatif du Procureur à l'Office des étrangers. En d'autres termes, après que le Procureur a jugé qu'il s'agissait d'un mariage simulé, l'Office des étrangers suit l'avis du Procureur Général et les personnes concernées se voient soudain confrontées à un refus de leur demande d'établissement (parce que leur mariage serait un mariage simulé) et dans ce cadre, elles n'ont pas la possibilité de faire valoir leur point de vue au parquet ou à l'Office des étrangers. Les intéressés sont encore moins informés du fait que le parquet lance ou non la procédure d'annulation du mariage (cf. infra). Seul un recours en annulation¹¹⁷ est ouvert auprès du Conseil du contentieux des étrangers contre la décision négative concernant la demande d'établissement.

Etant donné que les personnes concernées n'ont pas droit à la parole pendant cette procédure et ont uniquement la possibilité de faire effectuer un contrôle de légalité par le CCE, le Centre craint qu'une telle absence de garanties de procédure devienne une pratique constante. Après un refus par le fonctionnaire d'Etat civil de célébration du mariage sur la base d'une présomption de mariage simulé, les intéressés ont la possibilité de faire appel à un niveau juridictionnel plus étendu (cf. supra).

➤ **Le Centre reste donc attentif à l'égard de cette situation et il prône l'octroi au CCE d'un pouvoir de pleine juridiction dans le cadre de la procédure de regroupement familial.**

115 Cf. p. 122

116 Voir articles suivants de la loi du 15 décembre 1980 : Art.10ter§3; Art.11§1,4°,1eral.; Art.11§2,4°,1er al.; Art.11§2,4°,3ème al.; Art.13§6,2ème al.

117 Cf. p. 122

2.2.4. Annulations de mariages

Le Code civil prévoit que l'annulation d'un mariage simulé (tel que défini à l'article 146bis CC) peut être demandée par les époux, par tout tiers intéressé ou par le Ministère public¹¹⁸. Cette annulation sera prononcée à la suite d'une procédure judiciaire.

Les effets de l'annulation d'un mariage sur les personnes qui en tirent un droit de séjour sont radicaux. En effet, cette nullité opère de façon rétroactive. Le mariage est censé n'avoir jamais existé et il y a lieu de revenir sur tout ce qu'il a engendré. De telle sorte que la personne qui tient son droit de séjour de son mariage le perd suite à l'annulation.

Les personnes mariées avec un Européen ou un Belge obtiennent dans des délais relativement brefs un droit d'établissement. La loi du 15 décembre 1980 prévoit des garanties importantes pour les titulaires du droit d'établissement, garanties qui les protègent contre un retrait du titre de séjour et qui leur offrent un recours suspensif contre ce retrait.

En cas d'annulation de mariage, par application de l'effet rétroactif de l'annulation, ces garanties ne s'appliquent pas. Ils reçoivent un ordre de quitter le territoire contre lequel il n'existe pas de recours suspensif.

La rétroactivité de l'annulation des effets du mariage semble ne pas connaître de limites dans le temps. Dans certaines situations qui nous ont été soumises, certaines personnes recevaient un ordre de quitter le territoire après de nombreuses années de séjour.

Un problème se pose également en ce qui concerne les personnes touchées par les retraits de droit de séjour. Il n'est pas exclu qu'une personne ayant à l'origine obtenu un droit de séjour sur la base d'un mariage simulé fonde ensuite une nouvelle famille, bien réelle cette fois. Cette nouvelle famille pourra bénéficier du droit au regroupement familial et s'installer en Belgique. Lorsque le mariage ayant fondé le droit de séjour originaire sera annulé, et que le titre de séjour du regroupant sera retiré, les membres de la famille perdront également leur droit de séjour. Dans certains cas, ceci peut avoir des conséquences dramatiques.

Exemple

John est marié avec Audrey en Turquie¹¹⁹ en 1985. Ils sont tout deux de nationalité Turque. De ce mariage naissent 4 enfants. Ils divorcent en 1991.

John se rend ensuite en Belgique et s'y marie en 1992 avec Sandra, qui est de nationalité belge. Il obtient un titre de séjour définitif sur base de ce mariage. John et Sandra divorcent en 1995

John se remarie alors avec Audrey, sa première épouse en 1996. Elle bénéficie du regroupement familial et s'installe en Belgique avec leurs enfants en 1997. Un enfant naît en juin 1998. Leur fille aînée devient majeure et se marie avec une personne qui habite en Turquie et vient la rejoindre en Belgique en 2001. Un enfant naît de cette union en 2004.

En 2002, le tribunal annule le mariage entre John et Sandra, mariage sur base duquel John avait obtenu son droit de séjour à l'origine. L'Office des étrangers retire le titre de séjour qu'il avait octroyé à John en vertu de la rétroactivité liée à l'annulation de son mariage avec Sandra en 2004.

Puisque Audrey et leurs enfants bénéficient d'un titre de séjour en raison de leur regroupement familial avec John, l'Office des étrangers leur retire également ce titre : John est supposé ne jamais avoir eu de titre de séjour et n'a donc jamais pu ouvrir un droit au regroupement familial.

A ce moment-là, la famille est en Belgique depuis plus de 7 années. John lui habite en Belgique depuis 14 années. Les enfants arrivés mineurs sont devenus majeurs en Belgique et y ont eu des enfants. Tout le monde perd son droit de séjour.

➤ Selon le Centre, l'effet rétroactif lié à l'annulation des mariages sur le titre de séjour doit connaître des limites à ces deux niveaux :

› dans le temps : l'écoulement d'un laps de temps doit exclure la sanction de retrait du titre de séjour.

› en ce qui concerne les personnes concernées.

Le Centre est prêt à travailler à la définition de ces limites, en collaboration avec les différents acteurs concernés.

118 Code civil Art. 184. «Tout mariage contracté en contravention aux dispositions contenues aux articles 144, 146bis, 146ter, 147, 161, 162, 163, 341 ou 353-13, peut être attaqué soit par les époux eux-mêmes, soit par tous ceux qui y ont intérêt, soit par le ministère public.»

119 Les noms, nationalités et dates sont modifiées, mais la situation est réelle.

3. Réformes du droit au regroupement familial

3.1. Deux nouvelles conditions matérielles pour les ressortissants de pays tiers : le logement suffisant et une assurance maladie

3.1.1. Contexte

Les nouvelles dispositions de la loi du 15 décembre 1980 en matière de droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2007 pour tous les dossiers en cours ainsi que pour toutes les nouvelles demandes. Outre plusieurs modifications procédurales d'importance, la réforme a introduit deux conditions matérielles préalables à l'introduction d'une demande de regroupement familial : le fait de disposer d'une assurance maladie invalidité d'une part et le fait de disposer d'un logement suffisant d'autre part (art. 10§2 al 2 et 10bis).

3.1.2. La notion de logement suffisant

La loi indique que la notion de logement suffisant sera précisée par Arrêté royal; l'exposé des motifs ajoutant qu'elle ne sera pas appliquée de manière déraisonnable. L'Arrêté royal du 8 octobre 1981 modifié par l'Arrêté royal du 27 avril 2007 précise dans son nouvel article 26/3 que le logement suffisant est celui qui satisfait aux exigences de sécurité, de santé et de salubrité qui sont en vigueur dans la région concernée. Il confie aux autorités communales la compétence de procéder à cette vérification et de délivrer en conséquence une attestation de logement suffisant (annexe 7 à la circulaire du 21 juin 2007). L'administration communale doit aussi délivrer un accusé de réception (nouvelle annexe 6) à l'étranger qui demande une telle attestation, en effet, la loi prévoit que si aucune réponse n'est donnée dans les 6 mois à dater de cette demande, le logement est réputé suffisant. Un mode de preuve simplifié – production d'un contrat de bail, d'une lettre d'engagement ou de tout autre document digne de foi – a cependant été introduit par la circulaire du 21 juin 2007 dans le cadre des demandes de visa de regroupement familial introduites simultanément à une demande d'autorisation de séjour provisoire (travail). Quelques jours après la publication de la circulaire du 21 juin 2007, l'Office des étrangers a toutefois adressé aux communes un courrier leur demandant «dans

l'attente d'une modification réglementaire, de fournir aux demandeurs de regroupement familial une attestation que le logement

peut accueillir tous les membres de la famille».

L'application de l'Arrêté royal contesté est suspendue de facto par ce courrier.

3.1.3. Une assurance maladie

En vertu des mêmes articles, tout demandeur d'un regroupement familial doit apporter la preuve que l'étranger rejoint dispose d'une assurance maladie couvrant les risques en Belgique pour lui-même et les membres de sa famille. Cette preuve peut être apportée de deux manières. Soit le demandeur produit la preuve que l'étranger rejoint a souscrit une assurance maladie couvrant les risques en Belgique pour lui-même et sa famille (durée minimale : 3 mois - couverture minimale : 30.000 euros). Soit le demandeur produit une attestation de la mutuelle à laquelle l'étranger rejoint est affilié confirmant la possibilité d'affilier les membres de la famille dès leur arrivée sur le territoire belge. L'Office des étrangers donne une interprétation stricte de la condition «dès son arrivée sur le territoire», entendant par là «dès l'instant de sa présence physique sur le territoire». Avec pour conséquence qu'il refuse de prendre en compte les attestations ordinairement délivrées par la mutuelle. Celles-ci précisent, en application des lois coordonnées sur les soins de santé du 14 juillet 1994 (dont l'article 32, 15° organise la qualité d'ayant droit en tant que résidant sur le territoire) et de la circulaire O.A. n°2004/61 du 1^{er} mars 2004 (organisant les modes de preuve de cette qualité) que le regroupé sera affilié dès son inscription dans les registres de la population. Cela implique que tous les demandeurs de regroupement familial qui introduisent leur demande depuis l'étranger devront faire appel – dans un premier temps à tout le moins - à un système d'assurance privée en vue de l'établissement de leur dossier.

3.1.4. Questions en suspens en matière de logement suffisant

a. Une condition difficile à appliquer

Confronté à la difficile application de cette condition,

L'Office des étrangers a introduit une «souplesse procédurale» dans le traitement des demandes de visa pour regroupement familial. Le dossier peut être envoyé par le poste diplomatique à l'Office des étrangers même s'il comporte seulement une demande d'attestation de logement suffisant. L'Office établit une attestation de réception du dossier, traite le dossier et, s'il n'y a pas d'autre problème que le logement, prend une décision positive sous condition suspensive de la production de l'attestation de logement suffisant. Dès que le poste diplomatique reçoit cette attestation, il peut délivrer le visa. En cas d'attestation négative, il n'y aura pas d'obligation de réintroduire un nouveau dossier, seulement de rentrer une attestation positive. Il n'est pas question d'étendre cette facilité aux personnes qui demandent le regroupement familial depuis le territoire belge. Elle comporte cependant pour ceux à qui elle s'applique une contrepartie : le délai légal de 9 mois de traitement ne court pas, puisque le dossier n'est pas complet au sens strict. En effet, exiger que soit remplie la condition de logement suffisant très longtemps à l'avance est disproportionné, selon l'Office des étrangers. Ces deux derniers points sont sujets à discussion. Que l'administration doive compenser par des aménagements pratiques un cadre légal inapplicable ou inadéquat est une chose qui peut arriver. Il est alors essentiel que le législateur intervienne dans les meilleurs délais pour corriger cette situation. Mais cela ne devrait pas entraîner une situation dans laquelle ce sont les étrangers eux-mêmes qui sont amenés à choisir - pour profiter de l'aménagement pratique qui les aide à contourner une exigence légale parfois très difficile à remplir - de renoncer aux garanties légales destinées par ailleurs à garantir un délai de traitement raisonnable de leur demande. Il n'y a là que l'apparence d'un choix, car la volonté de la personne placée face à un tel dilemme n'est pas libre. Or les garanties légales relatives au délai de traitement raisonnable ne sont pas posées pour le bénéfice du seul concerné, mais pour assurer dans l'intérêt général le bon fonctionnement d'une administration. Il en va donc de l'intérêt général que chacun ne puisse pas disposer de ces garanties procédurales au gré de son intérêt particulier.

b. Une condition à apprécier raisonnablement

Par qui et comment cette appréciation raisonnable sera-t-elle garantie? Plus particulièrement, on se

demande comment l'appliquer en combinaison avec l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de la durée du traitement de la demande (6 mois de délai pour l'obtention de l'attestation positive puis 9 mois prolongés de trois ou six mois pour le traitement de la demande)?

c. Quand la condition n'est pas remplie

Aucun document n'est prévu pour formaliser une décision négative. Il n'y a donc pas moyen d'obliger la commune à motiver sa décision, ni d'introduire un recours contre cette décision. La notification des décisions négatives prend toutes sortes de formes différentes (coup de fil, courrier,...), l'Arrêté royal tel qu'il est rédigé ne permet pas de délivrer une annexe «attestation de logement insuffisant». Une décision négative sur le logement entraîne donc une décision d'irrecevabilité de la demande de regroupement familial en application de l'article 11§1^{er} al 1, 1^o («Le Ministre peut décider que l'étranger qui déclare se trouver dans l'un des cas prévus à l'article 10 n'a pas le droit d'entrer dans le royaume [parce qu'il] ne remplit pas ou plus une des conditions de l'article 10») ou 10ter §3 (idem pour l'étranger qui déclare se trouver dans l'un des cas prévus à l'article 10bis). Cette décision est matérialisée dans la nouvelle annexe 14 ter contre laquelle un recours suspensif devant le CCE est ouvert. Elle oblige en tout état de cause le demandeur à déménager ou à mettre son logement en conformité si cela est possible. L'état du parc locatif en Belgique est pourtant une donnée de base problématique et bien connue¹²⁰.

d. Une condition appréciée de façon divergente

Les pratiques communales divergent largement sur la manière de procéder à la vérification de cette condition de logement suffisant. Ainsi, un contact direct avec une sélection aléatoire de communes dans les trois régions (Bruxelles-ville, Molenbeek, Ixelles, Anderlecht, Liège, Charleroi, Gand, Anvers, Bruges, Genk) nous a permis de constater qu'en Région wallonne et en Région bruxelloise, ce sont les agents de quartiers qui évaluent le caractère suffisant du logement (principalement

120 Depuis 2000, le Comité des droits économiques sociaux et culturels des Nations unies s'inquiète particulièrement de la pénurie de logements sociaux en Belgique (E/C.12/1/Add.54 du 1er décembre 2000) et de la hausse continue des loyers dans le secteur privé (E/C.12/BEL/CO/3 du 4 janvier 2008).

la taille du logement) sauf à Bruxelles-ville dont les services refusent de procéder à l'enquête et à Molenbeek où ce sont des équipes interdisciplinaires qui ont été mises en place. En Région flamande, les administrations communales se sont tournées vers les Services du logement de la Région qui appliquent les critères contenus dans le code régional du logement.

e. Un régime dérogatoire pour les réfugiés reconnus

Enfin, le régime dérogatoire dont bénéficient les réfugiés reconnus – dispensés de cette condition de logement suffisant si la demande de regroupement familial est introduite dans l'année de la reconnaissance de la qualité de réfugié – est encore trop souvent mal connu et donc mal appliqué par les administrations communales. Il se pose également un problème quant aux bénéficiaires d'un logement social. En effet, ceux-ci ne peuvent pas postuler pour un logement plus grand tant que le membre de leur famille n'est pas présent sur le territoire, tandis que leur demande d'autorisation de séjour ne sera examinée que si l'attestation de logement suffisant est dans le dossier.

Le régime particulier de regroupement familial des réfugiés reconnus est également suivi par le Centre à un autre titre : ce dernier participe au Comité d'accompagnement du Fonds d'aide au regroupement familial des réfugiés reconnus, une initiative du Comité belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR) cofinancée par le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (Fipi) et par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) à concurrence de 120.000 euros. En effet, le siège central du HCR intervenait dans de nombreux dossiers pour assurer le paiement des frais administratifs encourus par la famille et pour les frais de voyage vers la Belgique avec l'aide technique de l'Organisation internationale des migrations (OIM). Cette intervention prend fin en 2008. Pour compenser cela, le Comité belge d'aide aux réfugiés a pris l'initiative de mettre sur pied un « revolving fund » destiné à financer tout ou partie des frais liés aux démarches en vue d'un regroupement familial et notamment l'établissement de la preuve de la filiation le cas échéant au moyen d'un test ADN. Ce fonds sera accessible aux seuls réfugiés reconnus, moyennant leur accord sur un projet de micro-crédit.

3.1.5. Constats et piste de réflexion

Les deux nouvelles conditions matérielles posées au regroupement familial des ressortissants de pays tiers depuis le 1er juin 2007 soulèvent de nombreuses difficultés d'application pratique qui confinent à l'absurde. L'introduction de ces conditions dans la loi de base relative au droit des étrangers semble s'être faite sans tenir compte de leur compatibilité avec les législations régionales ou communautaires (pour le logement) ou avec les conditions légales propres au domaine (pour l'assurance maladie).

Dans le cadre de ses contacts avec le secteur spécialisé sur le droit au logement et le droit des étrangers, le bureau Regroupement familial ainsi que le cabinet de l'Intérieur, plusieurs pistes de travail ont été dégagées en vue de limiter les problèmes pratiques relatifs à la condition de logement suffisant. La principale envisageait d'admettre le dépôt d'un contrat de bail, enregistré selon la nouvelle législation sur les baux d'habitation principale et accompagné d'un état des lieux comme preuve d'un logement suffisant. A cela s'ajouterait éventuellement une visite domiciliaire ad hoc à l'initiative de la commune.

Dans le cadre de ses contacts avec le bureau d'études de l'Office des étrangers et avec l'Inami ainsi qu'avec le secteur spécialisé sur les soins de santé aux étrangers, le Centre n'a pas pu à ce stade dégager de piste concrète de solution pour la problématique de l'assurance maladie. Toutefois, un examen approfondi de cette situation sous l'angle de la discrimination indirecte sur la base de la nationalité doit encore avoir lieu, notamment dans le cadre du contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour d'arbitrage qui a été saisie d'un recours en suspension et en annulation contre l'article 9 de l'Arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à la condition de logement.

3.2. Un nouveau régime procédural pour tous : la suppression de la Commission consultative des étrangers. Un enjeu pour tous : la publicité des décisions du Conseil du contentieux des étrangers

En matière de regroupement familial, la récente réforme a entraîné un recul en termes de garanties procédurales.

Le passage devant la Commission consultative des étrangers et sa compétence d'avis – désormais abrogé – permettait à l'étranger d'être entendu et de faire valoir directement son point de vue sur l'ensemble de sa situation, ce qui compensait le caractère écrit du reste de la procédure. La composition de la Commission garantissait un regard extérieur, cette instance disposait enfin de toute latitude pour procéder à l'éventuelle instruction des faits qui lui sont soumis, ce qui la distingue du CCE dont les compétences de ce point de vue également sont limitées. La décision définitive en matière de séjour peut donc aujourd'hui reposer exclusivement sur un élément de fait déterminant (ex : enquête de quartier négative) et n'être contrôlée que sur le plan du droit. Une jurisprudence récente du Conseil du contentieux des étrangers (arrêts n°1397 du 28 août 2007, n°1487 du 30 août 2007 et n°2684 du 16 octobre 2007) a cependant souligné que ce seul motif ne peut pas à lui seul justifier un refus d'établissement au titre de conjoint de Belge (art. 40 L 15 décembre 1980). Dans l'hypothèse où, à plusieurs reprises, l'agent de quartier échoue à trouver les deux personnes concernées à leur domicile, une enquête complémentaire doit être organisée (par exemple une enquête de voisinage). Par ailleurs, un simple défaut de cohabitation ne suffit pas à conclure à l'inexistence de la cellule familiale. Cette jurisprudence oblige tant les communes que l'Office des étrangers à opérer de manière plus souple et plus active le contrôle sur la cohabitation dans le cadre de la demande de regroupement familial sur base de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980. De manière générale pour la mise en œuvre de toutes les mesures de contrôles en matière de vie familiale, et même si le contrôle, prévu par la loi, a un objectif légitime, il faudra veiller à ce qu'il ne représente pas un moyen disproportionné eu égard à l'ingérence dans le droit fondamental à vivre en famille qu'il représente.

Le Centre plaide pour que le CCE soit doté d'une compétence de plein contentieux (effet suspensif du recours et pleine compétence d'examen en faits et en droit du dossier) dans le cadre de l'examen des recours introduits contre les décisions de l'Office des étrangers prises en application de l'article 9 ter (forme de protection subsidiaire en cas de maladie grave) et des articles 10, 10bis et 40 (respect du droit de vivre en famille) de la loi du 15 décembre 1980.

En tout état de cause, il est indispensable que les décisions du Conseil du contentieux des étrangers (plus de quatre mille depuis son entrée en vigueur) soient aussi rapidement que possible rendues publiques, en conformité avec le prescrit de l'article 39/65, al. 3 et 4 de la loi du 15 décembre 1980. Celui-ci prévoit que «Les décisions du Conseil sont accessibles au public dans les cas, la forme et selon les conditions fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Le Conseil en assure la publication dans les cas, la forme, et les conditions fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres». L'Arrêté royal du 21 décembre 2006¹²¹ a confié au premier président du Conseil du contentieux des étrangers la responsabilité de «veiller à ce que l'ensemble de la jurisprudence pertinente pour la pratique du droit soit disponible de façon dépersonnalisée dans le réseau d'information accessible au public» (art. 20§2). La situation actuelle, où seul l'Etat belge qui est toujours partie à la cause dans le contentieux non asile ainsi que le CGRA dans le contentieux asile sont en possession de toutes les décisions du Conseil est difficile à justifier au regard du principe de l'égalité des armes posé par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lequel chaque partie a le droit d'avoir la possibilité raisonnable d'exposer sa cause dans des conditions qui ne la désavantagent pas de manière appréciable par rapport à la partie adverse.

- ↳ **Le Centre est particulièrement attentif :**
- › à la mise en œuvre raisonnable et proportionnée des conditions matérielles liées à l'exercice du droit au regroupement familial et partant, il recommande la reformulation de la condition de «logement suffisant» et celle de «assurance maladie»;
 - › aux garanties procédurales offertes à tous les étrangers dans le cadre de l'exercice de leur droit de vivre en famille il recommande un recours de plein contentieux dans cette matière ainsi que l'accessibilité réelle de la jurisprudence pertinente.

4 Nationalité



Le Code de nationalité belge (CNB) a été modifié par plusieurs dispositions de la loi-programme du 27 décembre 2006¹²². Cette modification a été présentée comme une réponse aux difficultés d'application du CNB et contenait des modifications d'ordre technique et d'autres touchant au fond de la matière.

Cette loi a porté à quatre mois (contre un auparavant) le délai de contrôle par les instances responsables et elle a institué la fraude comme une cause de déchéance de la nationalité belge. Elle a mis en place le principe que, en cas de demande concurrente de naturalisation et de déclaration pour une même personne, la demande de naturalisation était ajournée. Elle a également eu pour objectif de préciser la notion de «résidence principale» en matière de nationalité ainsi que celle de «séjour légal». Enfin, elle a ouvert droit à la nationalité aux personnes nées en Belgique dans le cadre de l'article 12bis qui ne s'appliquait jusque là qu'aux personnes nées à l'étranger.

Cependant, les contacts que nous avons régulièrement avec les services de première ligne ainsi que la journée d'étude que le Centre pour l'égalité des chances a organisé en juin montrent que ces modifications n'ont pas permis de clarifier et d'uniformiser les pratiques. Pour illustration, la notion de séjour légal est interprétée différemment entre les différents arrondissements judiciaires et même entre différentes instances (Office des étrangers et Ministère public).

Il faut également rappeler que le gouvernement précédent (législature 2003-2007) s'était engagé à procéder à une évaluation du code de nationalité belge. Cette évaluation n'a pas eu lieu avant les modifications de fin 2006. Le Centre estime cependant qu'une telle évaluation est indispensable avant toute nouvelle modification de la loi.

Le Centre est également conscient que l'article 12bis cristallise beaucoup de tensions. Cette disposition permet aux enfants majeurs de personnes devenues belges d'obtenir la nationalité, même au départ de

l'étranger et ce sans jamais avoir vécu en Belgique.

Il y a lieu cependant de rappeler que cette disposition est le résultat d'un équilibre trouvé en 2000 entre le CNB et la loi sur le séjour des étrangers : alors qu'on supprimait de la loi de 1980 le séjour de plein droit pour les enfants majeurs de Belges, on leur ouvrait un droit à la nationalité, et donc au séjour, via le CNB. Il s'agit là d'un choix dont l'objectif est de garantir la vie familiale des Belges. Quelles qu'elles soient, les modifications apportées à cette disposition devront maintenir un droit à la vie familiale entre les personnes devenues belges et leurs enfants majeurs.

Enfin, le Centre estime que les taux de naturalisation relativement faibles et les longs délais que connaît la procédure de naturalisation devraient inciter le législateur à mettre l'accent sur le droit d'accès à la nationalité via la déclaration.

122

Loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses, M.B., 28 décembre 2007, articles 379 à 389.

5 Libre circulation et emploi



1. Introduction

«L'Union européenne a pour tâche de favoriser un développement harmonieux, équilibré et durable de l'activité économique en son sein et d'assurer un haut niveau d'emploi et de protection sociale, l'égalité des hommes et des femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut niveau de concurrence et de convergence des prestations économiques, un haut niveau de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, une amélioration du niveau de vie et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres» (article 2 TUE).

Elle doit réaliser ces objectifs en instituant un marché commun, une union économique et monétaire et un certain nombre d'activités communes (article 2 TUE), dont la réalisation d'un marché intérieur, caractérisé par la suppression des obstacles à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux entre les Etats membres (article 3 TUE).

Ce marché intérieur englobe un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux est garantie, conformément au TUE (article 14).

Il y a donc un marché intérieur européen pour la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Ces quatre libertés fondamentales sont exclusives : jamais plus d'une liberté ne peut être d'application à la fois. En outre, ces quatre libertés sont les conditions de la réalisation de ce marché intérieur, par exemple lorsqu'un ressortissant de l'UE y contribue par une activité économique pour prester des services ou s'établir dans un Etat membre sous le statut d'indépendant. Le corollaire nécessaire ou l'élément commun à ces quatre libertés est la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Par boutade, certains prétendent qu'au départ la libre circulation des «personnes» ne concernait personne à part les travailleurs mais qu'aujourd'hui tout le monde profite de cette libre circulation... à part les travailleurs. En tout cas, la libre circulation n'a jamais

été jusqu'ici une prérogative inconditionnelle du citoyen de l'UE mais a toujours été liée à une garantie de revenus (de remplacement) virtuelle ou réelle.

La libre circulation des travailleurs a d'abord connu deux règlements provisoires (Règlement et Directive du 16 août 1961 et du 25 mars 1964) et elle a été organisée définitivement par le Règlement 1612/68 du 15 octobre 1968 (modifié par les Règlements 312/76 et 2334/92) et la Directive 360/68 (datée du 15 octobre 1968 également) : tout(e) ressortissant(e) d'un Etat membre a désormais le droit de se déplacer librement avec sa famille dans un autre Etat membre pour y exercer un emploi rémunéré, et ce aux mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat membre où il/elle se trouve.

Très récemment ces textes, ainsi que d'autres, ont été codifiés par une Directive 2004/38/CE. L'ambition déclarée du texte était de clarifier le droit européen en matière de libre circulation mais également d'y apporter des nouveautés, et notamment d'organiser un assouplissement de la libre circulation, de donner forme à l'assimilation entre ressortissants de pays tiers et citoyens de l'UE sur le plan du droit au séjour définitif, de limiter et clarifier les exceptions sur la base de l'ordre public et de la sécurité nationale et de faciliter le droit de séjour de membres de la famille d'un citoyen de l'UE originaires de pays tiers. Le texte reprend par là l'évolution de la jurisprudence. À présent, c'est la citoyenneté européenne qui est le fondement du droit de libre circulation.

La notion de «libre circulation des travailleurs» a connu des modifications substantielles depuis son introduction dans le Traité instituant la Communauté européenne (avec la libre circulation des biens, des services et des capitaux au sein du marché intérieur). Il s'agissait au départ d'une libre circulation des personnes privées en leur qualité d'agents économiques, en tant que travailleurs ou que prestataires de services. Cette notion d'abord économique s'est étendue et a englobé peu à peu la notion de citoyenneté de l'Union. Le droit de séjour a été octroyé graduellement à de nouvelles catégories : rentiers, étudiants, chômeurs et demandeurs d'emploi. Les membres des familles des personnes qui peuvent bénéficier d'un droit de séjour en raison de leur qualité d'ancien, de futur ou de travailleur actuel, obtiennent également ce droit de séjour.

2. Mesures de transition concernant la libre circulation pour les Bulgares et les Roumains

2.1. Le cadre juridique et politique

Le 24 février 2006, le Centre a publié un rapport d'analyse sous le titre «Flux migratoires en provenance des nouveaux Etats membres de l'Union européenne vers la Belgique, Tendances et Perspectives»¹²³.

L'élargissement de l'Union européenne avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie n'a engendré aucun nouveau rapport d'analyse de la part du Centre. Aussi indiqué que cela serait, nous ne pouvons pas rédiger ce rapport d'analyse dans le cadre du présent rapport. Cependant, nous souhaitons à cette occasion formuler quelques constats et recommandations, comme nous l'avons fait à l'occasion de ce rapport d'analyse.

Le 25 avril 2005, le Conseil de l'Union européenne décide d'accéder à la demande d'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie. A l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie, des mesures de transition ont été négociées pendant les négociations concernant l'adhésion sur le plan de la libre circulation des travailleurs. Le Traité d'Adhésion est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Pour les deux adhésions, la libre circulation des services avec effet immédiat à compter des dates respectives d'adhésion a été réalisée.

Les mesures transitoires ne s'appliquent qu'à la législation européenne sur le plan de la libre circulation des travailleurs : pendant deux ans (c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 2009), les 15 anciens Etats membres peuvent appliquer des mesures découlant d'accords nationaux ou bilatéraux pour réguler l'accès au marché du travail des ressortissants bulgares et roumains. Ces mesures peuvent être maintenues jusqu'à la fin de la cinquième année (jusqu'au 31 décembre 2011 inclus), sur la base d'un simple avis à la Commission. Cette période peut encore être prolongée de deux ans (jusqu'au 31 décembre 2013) en cas de perturbation grave du marché du travail ou de menace de perturbation grave et après avoir transmis un avis motivé et détaillé à la Commission européenne.

2.2. Huit «anciens» nouveaux Etats membres et deux «nouveaux» nouveaux Etats membres dans une même politique

Pour la Bulgarie et de la Roumanie :

A partir de la troisième année après l'adhésion, c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 2009, la Belgique a la liberté de déclarer à tout moment le droit communautaire d'application aux ressortissants bulgares et roumains qui veulent s'établir en Belgique en tant que travailleurs et d'en informer la Commission européenne.

Pour les huit autres Etats membres d'Europe Centrale et de l'Est :

Pendant la période allant du 1^{er} mai 2006 au 30 avril 2009 inclus, la Belgique peut décider à tout moment d'appliquer le droit communautaire aux travailleurs de ces pays. La Belgique n'a encore pris aucune décision à cet égard au cours de l'année 2007¹²⁴.

Pour les citoyens des dix nouveaux Etats membres d'Europe Centrale et de l'Est :

Il n'existe quasiment aucune différence spécifique à l'heure actuelle en Belgique entre les mesures de transition pour l'emploi de ressortissants de huit des Etats membres qui ont adhéré au 1^{er} mai 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Tchéquie, Slovaquie et Slovaquie) et celles appliquées aux deux Etats membres qui ont adhéré au 1^{er} janvier 2007 (Bulgarie et Roumanie). Les ressortissants de ces dix Etats membres qui viennent ici après l'adhésion de leur pays¹²⁵ pour exercer une profession salariée restent soumis à l'obtention préalable d'un permis de travail. Depuis le 1^{er} mai 2006, ce principe général a été assoupli lorsqu'il s'agit d'un emploi dans une profession dite en pénurie de main d'œuvre. En concertation avec les partenaires sociaux, les régions établissent quelles sont les professions en pénurie de main d'œuvre; en cas de demande de permis de travail, l'on n'examine plus

123 www.diversite.be

124 Si la Belgique veut encore appliquer des limitations après 2009, elle doit constituer un dossier pour le 30 avril 2009 concernant la perturbation du marché du travail qui découlerait de l'application intégrale du droit communautaire.

125 Il existe des règles spécifiques, plus favorables pour les ressortissants des Etats qui séjournaient déjà légalement en Belgique avant l'adhésion!

par le biais d'une étude du marché du travail s'il y a vraiment un manque de main d'œuvre. Par conséquent, la procédure se déroule rapidement et en souplesse. La Pologne, la Roumanie et la Bulgarie sont les trois principaux Etats membres dont les ressortissants ont trouvé la voie des professions en pénurie de main d'œuvre¹²⁶.

2.3. Les axes migratoires pendant la décennie qui a précédé l'élargissement du 1^{er} janvier 2007

Il est important d'indiquer quels sont les axes migratoires par lesquels les Bulgares et les Roumains ont trouvé la voie de la Belgique au cours des années ayant précédé l'élargissement. Notre objectif est de résumer à l'extrême les mesures et le contexte dans lesquels les ressortissants bulgares et roumains ont été autorisés à séjourner en Belgique et à y résider de facto avant l'élargissement de l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie.

2.3.1. Les régimes de visa, indépendamment de l'intégration en cours du dispositif de Schengen

La suppression de l'obligation de visa a précédé l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Sur la base d'accords bilatéraux, la réadmission de leurs ressortissants a été convenue par ces pays en contrepartie. Depuis fin 2001, une dispense de visa s'applique déjà aux ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie.

2.3.2. L'activité professionnelle indépendante.

Les accords Peco avec les pays d'Europe centrale et de l'Est garantissaient aux ressortissants de ces pays un droit d'accès aux activités économiques non salariées et leur exercice dans les Etats membres de la Communauté européenne ainsi que le droit d'y créer des sociétés. Une dispense de permis de travail s'applique aux ressortissants bulgares et roumains qui viennent y exercer une activité professionnelle indépendante depuis le 1^{er} février 1995.

2.3.3. Le contentieux de l'asile

En 1993, lorsqu'il a été question d'un premier afflux important de demandeurs d'asile, la Roumanie faisait partie des principaux pays d'origine. Les ressortissants bulgares n'ont jamais occupé une place de premier plan dans la procédure d'asile. En ce moment, une procédure d'asile est en vigueur en Belgique selon laquelle les ressortissants de l'UE doivent obtenir dans les cinq jours une réponse définitive concernant leur accès à la procédure de demande d'asile.

2.3.4. Les régimes de régularisation

Parmi les demandeurs de régularisation sur la base de la loi sur la régularisation du 22 décembre 1999, 2,7% avaient la nationalité roumaine (huitième groupe national après le Congo (1), le Maroc (2), la «petite» Yougoslavie (3), la Pologne (5)). Les dossiers roumains représentaient alors 1.500 personnes réparties sur 900 dossiers. Parmi tous les Etats membres d'Europe Centrale et de l'Est, un seul a présenté une participation d'ampleur similaire à cette campagne de régularisation, à savoir la Pologne. Deux éléments importants doivent être signalés ici.

1. Au moment de la campagne de régularisation, l'obligation de visa pour les ressortissants polonais avait été supprimée depuis de nombreuses années et était toujours en vigueur pour les ressortissants roumains.
2. Les ressortissants polonais n'ont jamais occupé une place de premier plan dans les demandes d'asile. Enfin, la Bulgarie n'apparaît pas dans les vingt principales nationalités des personnes ayant participé à la campagne de régularisation de janvier 2000.

L'image que nous obtenons sur la base de ces informations sommaires correspond aux constats européens, à savoir que la diaspora roumaine socio-économique et humanitaire est apparue très tôt et que beaucoup de ressortissants roumains ont émigré avant l'assouplissement des régimes de visa.

126 Voir entre autres les chiffres de la Région flamande concernant les remises de permis et de cartes de travail B pour les nouvelles professions en pénurie de main d'œuvre entre le premier janvier 2007 et le 31 décembre 2007 : Pologne : 20.077, Roumanie : 2.518, Bulgarie : 1.662.

2.4. Quelques constats généraux et recommandations concernant les mesures de transition

Comme nous l'avons dit, un règlement concernant les professions en pénurie de main d'œuvre s'applique actuellement uniformément à tous les citoyens des Etats membres d'Europe centrale et de l'Est. La première phase des mesures de transition à l'égard des Bulgares et des Roumains prendra fin le 31 décembre 2008. Le 1^{er} mai 2009 au plus tard, la Belgique doit faire savoir si elle désire une troisième phase pour les citoyens des huit autres Etats membres, justifiée par le risque d'une perturbation sévère du marché du travail. Si la Belgique maintient une deuxième phase pour la Bulgarie et la Roumanie, elle devra rédiger une communication dans ce sens (pour le 31.12.2008). Si la Belgique veut ouvrir les frontières avant le 1^{er} mai 2009 pour les travailleurs des huit autres Etats membres d'Europe Centrale et de l'Est, elle doit également faire savoir qu'elle supprime les mesures unilatérales. En théorie et en pratique, les deux communications peuvent se faire en même temps et un régime unitaire maintenu pour les dix Etats membres offrirait déjà l'avantage de la clarté et de la simplicité. Les divers règlements administratifs à l'égard des nouveaux citoyens de l'Union se sont avérés particulièrement techniques et difficiles et un système dans lequel une mesure uniforme serait prise mériterait au moins d'être envisagé.

Une étude à part entière s'indique pour déterminer si une mesure unique à l'égard de tous les travailleurs des dix pays peut être prise.

Au moment de rédiger ce texte, le 17 janvier 2008, une nouvelle version de l'application Web Limosa est opérationnelle. L'obligation de déclaration Limosa s'applique à tous les employés et stagiaires qui viennent travailler provisoirement ou partiellement en Belgique et qui, en principe, ne sont pas soumis à la sécurité sociale belge. Cette obligation s'applique également aux indépendants ou aux stagiaires indépendants qui viennent travailler provisoirement ou partiellement en Belgique, qu'ils soient soumis ou non à la sécurité sociale belge. Cette obligation de déclaration entre dans le cadre de la libre circulation des services et des travailleurs mais concerne également les prestataires de services d'un pays tiers¹²⁷.

Les travailleurs des dix Etats membres d'Europe centrale et de l'Est constituent la seule catégorie de citoyens de l'Union à l'égard desquels des restrictions dans l'accès au marché du travail s'appliquent encore. Il y a une certaine prolifération de statuts en vertu desquels tout le monde est autorisé à entrer dans le pays à l'exception des travailleurs qui veulent s'établir en Belgique. La possibilité d'exercer une activité économique dans le cadre de la libre circulation des services ou du droit au libre établissement des indépendants n'empêche pas que de nombreuses personnes actives en Belgique par le biais de ces statuts sont en fait établies en Belgique et travaillent sous l'autorité et la direction d'employeurs et d'entrepreneurs établis en Belgique.

L'ouverture des professions en pénurie de main d'œuvre pour les travailleurs des nouveaux Etats membres n'offre encore aux intéressés aucune perspective immédiate d'établissement définitif. Ceux qui n'entrent pas en ligne de compte pour ces professions en pénurie de main d'œuvre ou qui ne trouvent pas d'employeur se retrouvent dans un environnement concurrentiel où la pression exercée en amont sur les conditions de travail aboutit très souvent à des situations d'emploi qui peuvent difficilement être considérées comme conformes à la dignité humaine.

Nous pouvons attendre du gouvernement qu'il contrôle et sanctionne en prenant toutes les mesures nécessaires afin de garantir le maintien du droit du travail, de la sécurité sociale et du droit pénal.

Néanmoins, le Centre recommande que les citoyens de l'Union qui veulent s'établir ici en tant que travailleurs puissent devenir eux-mêmes au plus vite des acteurs à part entière de leur parcours migratoire et professionnel afin de compenser en partie la pression en amont sur les conditions de travail et de simplifier le cadre législatif et administratif dans lequel le contrôle doit être organisé.

Le débat concernant la migration économique requiert également que l'inévitable ouverture des frontières aux travailleurs puisse produire ses effets, comme préalable à toute estimation concluante des besoins de l'économie et du marché du travail en matière de nouvelle migration économique.

2.5. Minorités ethniques

La crise qui a donné lieu en Italie à des mesures gouvernementales à l'égard des citoyens roumains d'origine rom a été prise comme exemple par certains pour souligner que des ressortissants de l'UE peuvent également être expulsés de l'UE; elle a été prise en exemple par d'autres pour souligner la citoyenneté européenne à part entière des Roms d'Europe. De nombreux citoyens de ce nouvel Etat membre qu'est la Roumanie, qui étaient déjà présents en Belgique au moment de l'élargissement et/ou qui utilisent le droit de libre établissement, par exemple en tant qu'indépendants, sont d'origine rom. La politique à l'égard des minorités ethniques et culturelles appartient aux communautés et la politique en matière de migration appartient au gouvernement fédéral, la concertation entre niveaux de pouvoirs souhaitable dans tous les cas s'indique particulièrement pour ce groupe.

3. Mineurs étrangers non accompagnés :

le cas des Roumains et des Bulgares

Le 1^{er} mai 2004, la Belgique s'est dotée, par la création du Service des tutelles, d'un régime spécifique de représentation et d'assistance pour les jeunes migrants demandeurs d'asile ou démunis de document d'autorisation d'accès au territoire ou de séjour ou encore victimes de la traite des êtres humains. Le Service des tutelles a pour mission générale d'appuyer la mise en œuvre d'une solution durable conforme aux intérêts du mineur étranger non accompagné. C'est lui qui recrute et agréé les tuteurs et qui les soutient dans l'exercice de leur mission de représentation des intérêts de leur pupille.

Parmi les conditions que pose la loi pour avoir accès au statut de «mineur étranger non accompagné» et se voir désigner un tuteur, il faut ne pas être ressortissant de l'Espace économique européen.

Depuis le mois de mai 2004, les mineurs roumains et bulgares figurent avec constance parmi les principaux groupes nationaux présents sur le territoire belge. A titre indicatif, les 200 mineurs roumains signalés par an représentent 10% du total des mineurs étrangers non accompagnés signalés sur le territoire belge. L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union a entraîné leur exclusion de tous les dispositifs adaptés aux mena, renvoyant le règlement de leur statut de séjour à la législation ordinaire, applicable aux adultes, comme c'est le cas pour tous les autres mineurs européens non accompagnés.

Une circulaire du 2 août 2007¹²⁸ relative aux mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité a été prise en vue de remédier - au moins partiellement - à cette non prise en considération des éventuels besoins spécifiques liés à la vulnérabilité particulière des mineurs, quelle que soit leur nationalité. Une cellule spécialisée a d'ailleurs été créée au sein du Service des tutelles (cellule Smev – Signalement des mena européens vulnérables).

Cette circulaire organise une prise en charge temporaire des mena européens «en situation de vulnérabilité» c'est-à-dire qui, en raison de leur situation administrative irrégulière, de leur situation sociale instable, de leur état de grossesse, de leur infirmité, de leur état de santé physique ou mental

déficient, de leur état de victime de la traite ou du trafic des êtres humains ou de leur état de mendicité, peuvent être en danger.

Par prise en charge temporaire, il faut comprendre une obligation de signalement à charge des autorités de police et une intervention du Service des tutelles comme relais avec les autorités compétentes comme les services d'aide à la jeunesse, ou les centres d'orientation et d'observation. Entre le 17 septembre 2007 (entrée en vigueur de la circulaire) et le 19 décembre 2007 (matinée d'étude sur la question organisée par la Plateforme mineurs en exil), 35 signalements ont été effectués. Reste que ces mineurs sont toujours dépourvus de représentants légaux. Une évaluation de cette circulaire est prévue au terme d'une année d'application. Une des principales questions en suspens est celle de savoir si c'est bien la tutelle telle qu'organisée en Belgique qui est le dispositif d'accrochage le plus adéquat pour ces jeunes qui sont, dans de nombreux cas, accompagnés d'un adulte exerçant l'autorité parentale ou la tutelle.

4. Résidents de longue durée

Les ressortissants non-européens (pays tiers) qui résident dans un Etat membre de l'Union européenne se voient attribuer de la part de l'UE un droit très significatif pour s'établir dans un Etat membre de leur choix, comme les citoyens de l'Union. Cela se traduit par la reconnaissance d'un statut de «résident de longue durée» sur la base de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Selon le Conseil de l'Union européenne, cela doit contribuer à la réalisation du marché intérieur en tant qu'espace où la libre circulation des personnes est garantie. Le Conseil considère également que «ce pourrait être un important facteur de mobilité, notamment sur le marché du travail de l'Union.»

L'octroi d'un statut de résident de longue durée doit se faire au sein de l'Etat membre et doit être accordé par l'Etat membre où le résident d'un pays tiers a séjourné légalement et sans interruption pendant cinq ans et à condition qu'il dispose de moyens d'existence stables, réguliers et suffisants. L'octroi se fait sur la base d'une demande de l'intéressé lui-même, conformément aux règles établies par l'Etat membre lors d'une transposition de la Directive. La date butoir pour la transposition dans les Etats membres était le 23 janvier 2006. A l'heure actuelle, la Belgique n'a pas transposé la directive 2003/109/CE. Un projet de loi pour la transposition de la Directive a été élaboré et soumis à l'avis du Conseil d'Etat mais aucune loi n'a encore été adoptée.

Jusqu'à nouvel ordre, les ressortissants de pays tiers qui ont acquis le statut de résidents de longue durée dans un autre Etat membre et qui veulent s'établir en Belgique sur la base de celui-ci sont soumis aux règles d'usage en matière d'octroi de cartes de travail et de cartes professionnelles. Dans la pratique, cela signifie que les résidents de longue durée ne peuvent travailler qu'en tant que personnes hautement qualifiées ou que dirigeants, même si elles ont acquis de plein droit le statut de résident de longue durée d'un pays tiers dans le pays de l'UE d'origine.

Il est particulièrement dommage de ne pas transposer la Directive étant donné que l'activité professionnelle et le séjour sont liés l'un à l'autre, tant dans l'optique de

la libre circulation que des «blue cards». En effet, cette Directive a un double impact sur la démographie et le marché du travail.

D'une part, les ressortissants de pays tiers qui ont un statut de séjour de longue durée en Belgique et qui obtiendront le statut spécifique de résidents de longue durée pourront quitter la Belgique pour s'établir dans un autre Etat membre avec des membres de leur famille. Etant donné que pour obtenir ce statut ils doivent fournir la preuve qu'ils peuvent y obtenir des revenus stables et suffisants, ce seront normalement principalement des ressortissants de pays tiers économiquement actifs qui envisageront de partir de Belgique. D'autre part, des ressortissants de pays tiers qui ont acquis ce statut dans un autre pays de l'UE pourront se présenter en Belgique avec des membres de leur famille en tant que primo-arrivants, à condition également de pouvoir obtenir des revenus stables et suffisants en Belgique.

Il est encore beaucoup trop tôt pour prévoir quelle sera la dynamique de ce statut lors de la transposition et quand son application aura atteint sa vitesse de croisière. Cependant, le statut de résident de longue durée mérite certainement que l'on suive de près sa dynamique, dans quelles régions et dans quels secteurs ces «nouveaux résidents de longue durée» viendront s'établir.

L'ordre de grandeur du nombre de ressortissants non-européens établis dans notre pays ou autorisés à y séjourner pour une durée indéterminée, pour se faire une idée du nombre de personnes qui pourraient faire appel à ce statut pour se rendre de la Belgique vers un autre pays de l'UE, indique que le statut de résident de longue durée représentera à l'avenir un paramètre pertinent des soldes migratoires.

En premier lieu, cette dynamique exercera un impact réel sur le marché du travail et la démographie moindre que la libre circulation nette de tous les travailleurs de l'Union. D'autre part, il est parfaitement concevable qu'à terme les résidents de longue durée provenant de pays tiers utiliseront relativement plus facilement le droit de libre circulation.

5. Migration économique : une réalité de plus en plus étendue

5.1. La migration économique - une situation principalement européenne

Les considérations d'ordre économique sont au centre de nombreuses décisions de migrer. Tant que les moyens financiers sont distribués inégalement dans le monde, il n'y a aucune raison d'envisager que l'importance de ces considérations dans les parcours migratoires va s'amenuiser. Par le passé, les gouvernements ont réagi de manière très différente à cette réalité. Dans les pays d'origine, des visions très différentes ont pu être distinguées, allant d'une interdiction absolue de migrer pour les ressortissants à une absence de tout contrôle du flux migratoire. Les pays de destination font largement dépendre leur approche politique des situations économiques. Dans les années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale et jusqu'au début des années septante, la migration économique belge a été réglée par des accords bilatéraux à la demande de l'industrie lourde belge. La crise pétrolière de 1973 a poussé le gouvernement belge à mettre un frein à la migration économique. Ces mesures sont toujours d'application aujourd'hui.

Ce frein à la migration rend la migration pour raison professionnelle très difficile pour les ressortissants de pays tiers¹²⁹. En effet, le législateur prévoit que personne ne peut venir travailler en Belgique sans qu'une étude du marché du travail a démontré qu'aucune autre main d'œuvre qualifiée ne peut être trouvée dans un délai raisonnable sur le marché du travail belge (ou européen). Cependant, certaines catégories d'étrangers doivent demander un permis de travail mais ne sont pas soumises à ce «test» du marché national du travail. Il s'agit ici de personnes hautement qualifiées (managers, techniciens spécialisés, académiciens, etc.) mais aussi de jeunes filles au pair, de stagiaires et de sportifs professionnels¹³⁰. Dans la pratique, seules ces dernières catégories peuvent effectuer des prestations professionnelles légalement en Belgique¹³¹.

Ces dernières années cependant, une demande de plus en plus claire souligne le besoin d'un afflux de main d'œuvre étrangère pour préserver la santé des économies européennes. Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, les négociations pour

l'adhésion des Etats membres d'Europe de l'Est à l'UE et l'ouverture du marché des biens et des services qui les a accompagnées ont constitué une étape importante dans l'histoire de la migration économique européenne (et donc belge également)¹³². En 1999, les accords Peco/CEEC¹³³ ont été conclus avec les Etats membres qui devaient adhérer à l'Union en 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, République Tchèque) et 2007 (Roumanie et Bulgarie). Ces accords ont permis aux ressortissants de ces Etats membres de venir travailler en tant qu'indépendants et d'obtenir un titre de séjour provisoire pour ce faire. Après l'adhésion de ces pays à l'UE, un programme a été mis en place pour réaliser également la libre circulation des personnes dans l'UE pour les ressortissants. Les Etats membres de l'Union ont pu déterminer librement s'ils ouvraient immédiatement leur marché du travail aux travailleurs des nouveaux Etats membres ou s'ils instituaient des mesures de transition avec des limitations à la libre circulation des personnes pour lutter contre les perturbations du marché du travail. La durée de ces mesures de transition a été limitée dans le temps et est soumise à des évaluations intermédiaires. Comme la plupart des Etats membres de l'UE, la Belgique a pris des mesures de transition qui ont déjà été décrites précédemment dans ce chapitre¹³⁴.

En ce qui concerne la main d'œuvre originaire de pays tiers, une proposition de la Commission de l'UE a été lancée pour faciliter l'accès au marché du travail européen et aux statuts de séjour pour la main d'œuvre hautement qualifiée (introduction d'un système de «Blue Card») et également pour donner les mêmes droits à tous les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement. Dans une communication récente, le président de la Commission européenne

129 Ressortissants de pays tiers = ressortissants de pays hors UE.
130 Loi du 30 avril 1999 relative à l'emploi de travailleurs étrangers, M.B., 21.05.1999

131 Vous trouverez des informations plus détaillées sur la législation à l'égard des travailleurs étrangers sur le site Web www.newintown.be, (19.01.2008) et www.vreemdelingenrecht.be, (19.01.2008).

132 Cf. p. 137

133 PECO/CEEC = Pays d'Europe centrale et orientale / Central and Eastern European countries.

134 Cf. p. 137

Barroso a déclaré : «Labour migration into Europe boosts our competitiveness and therefore our economic growth. It also helps to tackle demographic problems resulting from our ageing population. This is particularly the case for highly skilled labour. With today's proposal for an EU Blue Card we send a clear set signal : highly skilled migrants are welcome in the EU! We are also proposing to give a clear set of rights to all third country nationals who legally reside in the EU.»¹³⁵ Bien entendu, il ne s'agit ici que d'une proposition de la Commission et il revient au conseil européen de poursuivre la discussion. Le paragraphe suivant révélera que l'idée de la «Blue Card» a déjà été bien accueillie en Belgique.

Dans ce contexte d'élargissement de l'instrument juridique pour stimuler la migration économique et compte tenu du paradigme économique dominant dans les pays occidentaux de demande de main d'œuvre étrangère, les analystes politiques nous avertissent de ne pas reproduire les erreurs du passé. La politique d'immigration professionnelle statique, dirigée par le gouvernement sur la base d'accords bilatéraux et qui a caractérisé notre pays avant 1973 doit laisser la place à une politique de mobilité professionnelle flexible qui soit attentive aux intérêts des pays de destination mais également des pays d'origine et des migrants eux-mêmes¹³⁶. Cette approche doit éviter que des pays d'origine soient confrontés à un départ massif de leurs ressortissants les plus qualifiés («brain drain»), que les pays de destination soient confrontés à un afflux incontrôlé de main d'œuvre ainsi qu'aux frais sociaux inhérents à cet afflux, et que les migrants soient confrontés à l'exploitation et à l'exclusion dans leurs pays de destination ainsi qu'à un manque de possibilités de se déplacer entre les pays de destination, d'origine et éventuellement les pays tiers.

Dans la contribution qui suit, nous formulons plusieurs remarques en lien avec le débat autour de la migration économique tel qu'il est dernièrement mené en Belgique. Les accords autour de la migration dans le cadre des négociations gouvernementales du second trimestre 2007 sont notre point de départ. Etant donné que les négociations gouvernementales ont échoué prématurément, ces accords n'ont jamais

été entérinés. Cependant, nous pouvons déduire des réactions des partis de l'opposition de l'époque face à ces propositions que le monde politique belge s'accorde sur le fond : le discours politique sur l'arrêt de la migration économique est officiellement abandonné et outre les possibilités de migration économique susmentionnées, de nouvelles mesures sont en vue.

5.2. Le débat récent sur la migration économique en Belgique

Trois propositions autour de la migration économique ont été reprises dans l'accord politique conclu à l'été 2007. Tout d'abord, il s'est avéré qu'il y avait une volonté politique de supprimer toutes les limitations à la libre circulation des personnes à l'égard des nouveaux Etats membres de l'UE¹³⁷. Ensuite, conformément aux propositions de la Commission européenne (cf. supra), un système de «Blue Cards» a été mis sur la table. Celui-ci doit permettre à la main d'œuvre «qualifiée» de pays tiers d'obtenir un droit provisoire de travail et de séjour. Enfin, à la demande d'organisations d'employeurs, une opération de régularisation unique a été envisagée pour les personnes présentes illégalement sur le territoire belge depuis le 1^{er} janvier 2006 et pouvant présenter un projet professionnel.

Le Centre a toujours demandé un débat ouvert et objectif concernant la migration. La présentation sommaire du dispositif de migration économique existant et les chiffres ci-dessous concernant la

135 «Making Europe more attractive to highly skilled migrants and increasing the protection of lawfully residing and working migrants», EU press release, 23.10.2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1575> (10.01.2008)

136 Il est impossible d'approfondir cette question ici. Vous trouverez de plus amples informations sur ce thème, entre autres, dans : Dayton-Johnson, J., Katseli, L., Maniatis, G., Münz, R. Papademetriou, D. (2007) *Gaining from Migration: towards a new mobility system*, OECD – Development Centre; Paris,

137 Il y a cependant un certain manque de clarté concernant cette suppression, à savoir si elle s'applique également aux derniers Etats membres qui ont adhéré à l'UE, la Roumanie et la Bulgarie (cf. p. 140)

migration économique indiquent clairement que la migration économique a sa place au sein du débat sur la migration en général. Le fait que le discours politique sur l'arrêt de la migration économique ait été abandonné est donc accueilli très positivement. Toutefois, certaines remarques doivent être faites à propos de l'initiative «Blue Card» et de l'initiative de régularisation économique.

Tout d'abord, les chiffres indiquent déjà - dans le contexte actuel d'une libre circulation des biens et des services au sein de l'UE et d'une libre circulation des personnes des nouveaux Etats membres dans le cadre des professions en pénurie de main d'œuvre - une hausse sensible du nombre de migrants professionnels de l'UE, tant chez les indépendants (*Figure 1*) que chez les travailleurs polonais (*Figure 2*). La *Figure 2* indique clairement que ce sont principalement des travailleurs polonais qui sont autorisés à accéder au marché du travail par le biais d'un permis de travail A ou B. Remarquons qu'en 2006, les travailleurs roumains apparaissent pour la première fois parmi les cinq principaux pays, au détriment des travailleurs chinois. Remarquons également le groupe croissant de travailleurs indiens sur la période 2003-2006. Nous pouvons nous attendre à voir cette tendance se poursuivre et se renforcer dans les années à venir¹³⁸. En ce qui concerne les ressortissants de l'UE, la libre circulation des personnes pour tous les ressortissants de l'UE aura certainement un impact sur le nombre de travailleurs de nouveaux Etats membres employés en Belgique.

Ensuite, plus difficile à prévoir mais certainement à suivre de près, il y a l'impact de la directive européenne 2003/109 sur le statut de résidents de longue durée (i.e. ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans l'un des Etats membres depuis cinq années ininterrompues). Cette directive stipule que les résidents de longue durée ouvrent un droit au séjour dans un autre Etat membre (possibilité de libre circuler). Il est impossible d'indiquer actuellement si cette directive engendrera une migration interne de ressortissants de pays tiers de régions moins prospères de l'UE vers les régions aux économies les plus fortes de l'UE. Il est possible que le principe de base de la libre circulation des personnes

qui n'a pas encore déclenché l'impact attendu sur la libre circulation des ressortissants européens entre Etats membres de l'UE ait un effet de ce type pour les ressortissants de pays tiers ayant un statut de résidents de longue durée.

Figure 1 : Evolution du nombre d'indépendants inscrits à l'assurance obligatoire ressortissants de nouveaux Etats membres de l'UE, 2002-2006 (top 5) (Source : INASTI)

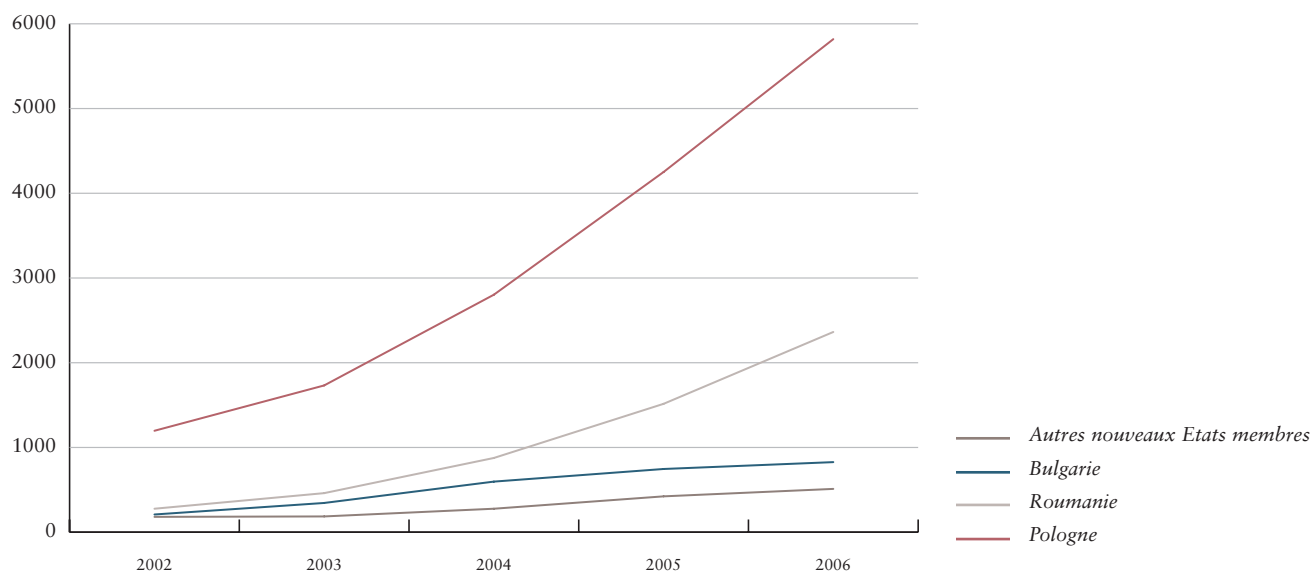
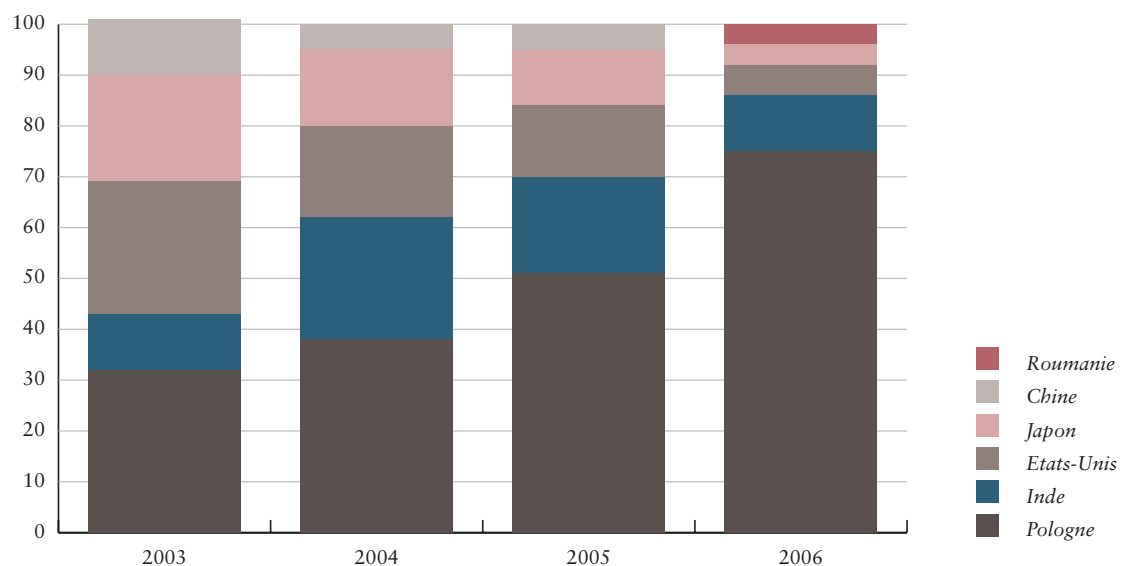


Figure 2 : Evolution des premières demandes de permis de travail A et B, 2003-2006 (top 5), en pourcentage (Source : SPF Emploi, Formation et Concertation sociale)



6 Politique d'éloignement et d'expulsion



1. Introduction

Les centres fermés constituent la traduction ultime de la manière dont les pouvoirs publics exercent leur souveraineté en matière d'accès au territoire, d'octroi d'un titre de séjour et de contrôle du séjour des étrangers.

Les femmes, les hommes et les enfants qui y sont détenus sont ceux à qui la Belgique dit «non» et qu'elle estime devoir éloigner, refouler ou reconduire à la frontière.



Le placement dans un centre fermé constitue une mesure attentatoire à la liberté individuelle : l'on ne saurait ni la banaliser, ni en minimiser la gravité. Quelles sont les possibilités réelles dont dispose l'étranger détenu dans un centre fermé d'exercer ses droits et de contester le bien-fondé des mesures d'éloignement et d'enfermement dont il fait l'objet ? Il faut s'interroger systématiquement sur la nécessité de priver de liberté les étrangers qui font l'objet d'une décision d'éloignement au regard de l'objectif assigné à l'enfermement, en particulier à l'égard de certaines catégories d'entre eux, comme les demandeurs d'asile en cours de procédure «Dublin» ou les étrangers transférés d'une prison à un centre fermé à l'issue d'une peine ou d'une mesure de détention préventive. Il faut s'interroger aussi sur la proportionnalité d'une mesure de détention au regard de l'objectif d'éloignement qui lui est assigné à l'égard, en particulier, de certaines catégories d'étrangers vulnérables : les enfants, les femmes enceintes, les personnes gravement malades, les personnes âgées, les personnes handicapées. Il s'agit également de s'interroger sur les conditions de détention et leur conformité à la dignité humaine.

2. L'impérieux besoin de savoir et d'évaluer

2.1. La question des statistiques

Les statistiques établies par les différents centres fermés sont hétérogènes et disparates. Elles ne permettent pas, notamment, d'avoir une vision globale sur la durée réelle de la détention d'une personne qui a transité par plusieurs centres fermés. Elles ne permettent pas non plus d'analyser la durée et l'issue de l'enfermement par nationalité ou par catégorie. Elles ne rendent pas compte non plus des enfermements à répétition. Ainsi, pour prendre un exemple particulièrement sensible, l'Office des étrangers (OE) ne semble pas disposer de données cohérentes et précises concernant la détention des enfants dans les centres fermés pour les années récentes.

La détention d'enfants : le mystère des chiffres

Dans le rapport annuel 2005 de l'OE, il est indiqué «En 2005, 247 familles avec 510 enfants au total ont été maintenues dans le CR 127bis»¹³⁹. Il n'y est pas question des enfants qui ont été détenus au centre 127. Dans le rapport annuel 2006 de l'OE, il est indiqué «En 2006, près de 460 familles ont été maintenues dans les centres fermés»¹⁴⁰, sans qu'il soit précisé de combien d'enfants individuels étaient composées ce nombre approximatif de familles.

Dans l'étude qu'il a consacré, pour le compte du SPF Intérieur, aux alternatives à la détention des familles, le bureau d'études «SumResearch», qui a eu accès aux données disponibles auprès de l'OE, indique : «SumResearch s'étonne de devoir constater que toutes les données pertinentes ne sont pas rassemblées de manière systématique et uniforme par les différents centres fermés. De ce fait, il manque un certain nombre de données essentielles (comme par exemple celles relatives au statut et à la nationalité des familles dans les centres fermés) et les données telles qu'elles sont présentées sur la base des inscriptions dans les différents centres fermés ne sont pas toujours comparables (par exemple en ce qui concerne la durée du séjour)» (traduction libre)¹⁴¹.

D'après les données disparates qu'a pu réunir SumResearch, 660 enfants auraient été détenus dans

des centres fermés en Belgique au cours de l'année 2005, et 746 enfants au cours de l'année 2006.¹⁴²

En 2006, toujours selon SumResearch, 152 enfants auraient été détenus au centre 127, 505 au centre 127bis, 203 à Merksplas et 38 à Vottem, soit un total de 898 enfants. Ces chiffres eux-mêmes paraissent cependant approximatifs : ainsi, le rapport annuel du centre 127 bis indique que 537 enfants (et non pas 505) y auraient été détenus en 2006, et le rapport annuel du centre fermé de Merksplas indique que 206 mineurs accompagnés (et non pas 203) y auraient été détenus la même année.

Quelles que soient les sources, les chiffres cités ne prennent pas en compte le nombre d'enfants détenus au centre Inad, 109 enfants y ont pourtant été détenus en 2005 et 67 enfants en 2006.

Le Centre ne dispose pas de données complètes en ce qui concerne la détention d'enfants en 2007 : les statistiques mensuelles qui lui sont communiquées sont lacunaires. L'Office des étrangers indique que 190 familles, comprenant 401 enfants (dont 6 majeurs) ont été placées en détention au cours de l'année 2007.

L'OE fait part de sa volonté d'améliorer la collecte des données statistiques relatives aux centres fermés par la mise en place d'un nouveau système informatique.

Le Centre insiste, comme il l'a fait à plusieurs reprises par le passé, sur le besoin de données statistiques homogènes, fiables, transparentes et intégrées sur les centres fermés.

139 Office des étrangers, rapport annuel 2005, p.100.

140 Office des étrangers, rapport annuel 2006, p.105.

141 SumResearch, «Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra. Deel 1 : Voorstudie», p. 40

142 Ces chiffres n'englobent pas non plus les enfants détenus au centre INAD.

2.2. Vingt ans après : l'heure du bilan

C'est en 1988 que le premier centre fermé a vu le jour en Belgique. Vingt ans plus tard, le centre 127, dont l'infrastructure se voulait provisoire, est toujours en fonction. Le centre 127bis, le centre Inad, le centre pour illégaux de Bruges, le centre pour illégaux de Merksplas et le centre pour illégaux de Vottem ont suivi.

Des propositions visant tantôt à élargir la capacité des centres fermés, tantôt à créer de nouveaux centres fermés spécialisés pour la détention de telle ou telle catégorie d'étrangers voient le jour. Pourtant, jamais la politique de détention et d'éloignement des étrangers en vue de leur éloignement n'a fait l'objet d'une évaluation globale. Elle pose cependant de multiples questions, tant du point de vue du respect des droits de l'Homme que du point de vue de son efficacité pratique, et de celui de son coût financier et humain. Il est temps de mettre en place des mécanismes d'évaluation et d'ouvrir sérieusement le débat sur les alternatives à la politique d'enfermement et d'éloignement des étrangers en séjour illégal.

Sur ce point, le Centre rejoint la commission Vermeersch II qui, dans sa recommandation 32, souhaitait «faire une évaluation macro-économique de la politique l'éloignement».

✎ Le Centre appelle le gouvernement à faire procéder à une évaluation aussi objective que possible, de type «coûts-bénéfices», de la politique d'enfermement des demandeurs d'asile et d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier, préalablement à toute nouvelle discussion sur la pertinence d'initiatives qui viseraient l'augmentation de la capacité des centres ou la création de centres fermés spécialisés. Cette évaluation devra comprendre l'examen d'alternatives à la détention. Elle devrait être présentée au Parlement, et y faire l'objet d'un débat public approfondi.

3. Les centres fermés, l'accès au droit et le droit à un recours effectif

3.1. L'accès à l'information

Le préalable indispensable à la possibilité d'exercer ses droits ou d'exercer un recours effectif est celui de l'information. Il faut en effet rappeler cette évidence : «les droits des personnes privées de leur liberté seront de peu de valeur si les personnes concernées ne connaissent pas leur existence»¹⁴³. La qualité des informations données aux étrangers détenus dans un centre fermé quant aux motifs de la décision d'éloignement et de la décision de privation de liberté dont ils font l'objet reste trop aléatoire. La «brochure d'information»¹⁴⁴ destinée aux personnes détenues dans les centres fermés ne leur est pas remise de manière systématique dans tous les centres et les explications qui l'accompagnent sont trop souvent incomplètes.

Le recours fréquent aux services de co-détenus pour informer l'étranger dans une langue qu'il comprend des motifs, de la portée et des possibilités de contester les décisions dont il fait l'objet n'offre pas les garanties de qualité et de confidentialité requises.

3.2. L'accès à l'aide juridique

L'étranger détenu n'est pas nécessairement conscient du fait qu'il a droit, gratuitement, aux services d'un avocat. Plusieurs jours peuvent s'écouler avant que le détenu puisse contacter un avocat ou demander au service social qu'il lui en soit désigné un. Le service social devra alors contacter le Bureau d'aide juridique (BAJ) compétent. Une fois que l'avocat est désigné, l'étranger n'est pas maître de la rapidité de sa réaction et n'est pas toujours en mesure de lui communiquer toutes les informations requises en temps utile. Tant le personnel des centres fermés que les étrangers qui y sont détenus font état des difficultés qu'ils rencontrent pour prendre contact avec les avocats par téléphone : beaucoup sont difficilement joignables. De nombreux étrangers se disent insuffisamment informés des recours éventuellement introduits et de ce qu'ils peuvent en attendre.

3.3. Les conditions d'exercice de la demande de suspension en extrême urgence

La loi prévoit la possibilité, pour l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, d'en demander la suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers, en parallèle ou préalablement à l'introduction d'un recours en annulation. Moyennant le respect des formes et des délais requis, cette suspension est accordée à la condition que le demandeur «évoque des moyens sérieux susceptibles de justifier la suspension de la décision attaquée, et à la condition que l'exécution immédiate de celle-ci risque de causer un dommage grave et difficilement réparable». Cependant, l'introduction du recours en extrême urgence ne suspend la mesure attaquée que pour autant qu'il ait été introduit dans les 24 heures de sa notification¹⁴⁵!

Les étrangers sont mal informés de cette condition. Les décisions d'éloignement et de refoulement qui sont notifiées aux étrangers font, certes, mention de la possibilité d'introduire une demande en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers, et de celle d'introduire une demande en suspension, ajoutant que «l'introduction d'un recours en annulation et d'une demande en suspension n'a pas pour effet de suspendre la présente mesure». Elles s'abstiennent en revanche d'évoquer les conditions du recours en extrême urgence.

Le délai de 24 heures paraît à ce point intenable que le personnel de certains centres fermés renonce purement et simplement à informer les étrangers de la possibilité d'introduire un recours en extrême urgence, s'abstenant de leur communiquer la fiche d'information prévue à cet effet, en particulier si l'étranger arrive au centre pendant un week-end ou un jour férié.

143 Extrait du 12e Rapport général d'activité du CPT (2002), CPT.Info (92)3, par.44.

144 Visé à l'article 17 de l'AR du 2 août 2002.

145 Articles 39/82 et 39/83 nouveaux de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Les obstacles juridiques et matériels que doit surmonter un étranger détenu dans un centre fermé pour introduire valablement un recours susceptible de suspendre la décision d'éloignement dont il fait l'objet mettent en question son droit à un recours effectif. Le Centre rappelle en particulier les exigences énoncées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, selon lequel «le délai d'exercice du recours ne doit pas être déraisonnablement court» et «l'exercice du recours devrait avoir un effet suspensif si la personne à éloigner fait valoir un grief défendable prétendant qu'elle serait soumise à des traitements contraires aux droits de l'homme (...)»¹⁴⁶.

3.4. Les difficultés particulières que rencontre l'étranger détenu au centre Inad pour exercer son droit à un recours effectif

L'Inad est le centre fermé installé au sein même de la zone internationale de l'aéroport de Bruxelles-national, où sont détenus essentiellement les étrangers auxquels l'accès au territoire est refusé¹⁴⁷.

La personne détenue au centre Inad est isolée du monde. Aucune brochure informative ne lui est remise et il ne lui est pas proposé spontanément de faire appel à un avocat ou à son consulat. L'Inad ne dispose pas de service social. L'exercice de ses droits par l'étranger qui y est détenu dépendra largement de sa capacité à réagir et à se faire comprendre, mais aussi, très concrètement, du moment où il est arrivé au centre Inad : il est particulièrement difficile de réagir utilement si l'on est arrêté la veille d'un jour férié, alors que le vol prévu pour le refolement est imminent.

↳ Le Centre insiste sur l'importance de fournir à tous les étrangers qui font l'objet d'une mesure de refolement ou d'éloignement du territoire et une mesure privative de liberté une information précise et complète sur la portée de ces décisions et sur les possibilités qui s'offrent à eux d'en contester le bien-fondé. Il prône le développement, au sein des centres fermés, de permanences juridiques assumant, de manière indépendante, l'aide juridique de «première ligne». Il y aurait lieu, également, d'ouvrir une

réflexion sur la manière dont les Bureaux d'aide juridique du pays pourraient se partager, de manière plus équilibrée, la charge que représente la défense des personnes détenues dans des centres fermés. Le Centre estime en outre qu'il s'impose d'informer de manière systématique les personnes qui font l'objet d'une décision de refolement et de maintien au centre Inad de leur droit de consulter un avocat et de bénéficier de l'aide juridique gratuite. Il appelle enfin le législateur à assouplir les conditions de forme et de délai de la demande de suspension en extrême urgence dont l'introduction entraîne la suspension de la décision de refolement ou d'éloignement attaquée.

L'arrêt Riad et Idiab contre Belgique

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné, le 24 janvier 2008, l'Etat belge pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est la pratique des «libérations» dans la zone de transit à l'aéroport de Bruxelles- National qui était soumise au contrôle de la Cour dans cette affaire. Elle concerne des personnes à qui l'accès au territoire a été refusé, qui ont été détenues administrativement dans un centre fermé (principalement, le centre Inad et le centre 127) mais qui ont obtenu que la chambre du conseil, juridiction chargée du contrôle de cette détention, ordonne leur libération. Suite à une ordonnance de libération, l'Office des étrangers «libère» les personnes concernées dans la zone de transit, et considère qu'il exécute par ce transfert la décision judiciaire. L'arrêt, rendu à l'unanimité, condamne cette pratique de la manière la plus ferme :

146 5ème des «Vingt principes directeurs sur le retour forcé» adopté par le Comité des Ministres le 9 mai 2005.

147 Plus rarement, il fait également fonction de centre fermé ordinaire, accueillant en outre des étrangers en séjour irrégulier, dont l'éloignement est programmé à très bref délai.

1. La libération en zone de transit n'est pas une :

- › La Cour dit pour droit que le placement en zone de transit d'un étranger est constitutif d'une détention (§ 68 de l'arrêt)
- › La Cour constate que le transfert et le maintien en zone de transit n'a pas constitué une application de bonne foi de la législation en matière d'immigration (§76)
- › La Cour estime que «le fait de "détenir" un individu dans cette zone durant une période indéterminée et imprévisible sans que cette détention se fonde sur une disposition légale concrète ou sur une décision judiciaire valable et avec des possibilités de contrôle judiciaire limitées (...) est en soi contraire au principe de la sécurité juridique qui (...) constitue l'un des éléments fondamentaux de l'Etat de droit» (§78). Cette détention n'est dès lors pas régulière et constitue une violation du droit à la liberté consacré à l'article 5§1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. Ayant pris la responsabilité de priver les requérants de liberté, l'Etat doit s'assurer que cette détention se fasse dans des conditions compatibles avec le respect de la dignité humaine :

- › La Cour constate, vu les conditions de vie dans la zone de transit, que cela n'a pas été le cas (§104 à 107).
- › La Cour considère comme une circonstance aggravante le fait d'avoir obtenu une décision de remise en liberté puis de se retrouver privé de liberté dans un autre lieu (§108).
- › La Cour estime que ce maintien dans la zone de transit s'analyse en un traitement inhumain et dégradant, au sens de l'article 3 de la Convention qui, en conséquence, a été violé. (§110 et 111).

Comme d'autres acteurs de terrain, le Centre pour l'égalité des chances a contesté cette pratique à maintes reprises, pratique dont l'arrêt a sonné le glas. Il s'agit maintenant de tirer toutes les conséquences de cette condamnation. L'Office des étrangers indique que, depuis l'arrêt, il n'est plus procédé à des placements en zone de transit.

4. Le Règlement «Dublin» et la détention

La réglementation «Dublin» lie les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège, l'Islande et la Suisse. Elle détermine, selon des critères hiérarchisés, l'Etat qui sera responsable de l'examen d'une demande d'asile. Cette réglementation vise, d'une part, à garantir que tout demandeur d'asile s'adressant à l'un de ces Etats puisse voir sa demande traitée effectivement par l'un d'entre eux. Elle tend, d'autre part, à éviter qu'une même personne adresse une demande d'asile successivement à plusieurs Etats liés par «Dublin». C'est en application de cette réglementation que, saisie d'une demande d'asile, la Belgique vérifie d'abord si elle est compétente pour son traitement ou si elle est en droit de demander à un autre Etat lié par «Dublin» la «prise en charge» ou la «reprise en charge» du demandeur d'asile qui s'est adressé à elle.

La caractéristique très large du recours très large à la détention à l'égard d'étrangers en vue d'un transfert en application du Règlement Dublin II est problématique.

La possibilité de rejoindre librement l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile n'est pas offerte aux personnes concernées, préalablement à une privation de liberté. Les titres de détention délivrés sont motivés de manière stéréotypée, sans que l'on ait égard à la situation individuelle de chacun.

Enfin, et ce n'est pas là la moindre des préoccupations, l'on a vu que la priorité actuellement réservée par la Belgique à la détention des «cas Dublin» affecte de très nombreux enfants¹⁴⁸.

L'Office des étrangers signale que, entre le premier juin (date de l'entrée en vigueur de la loi qui, dans certaines hypothèses, rend possible l'enfermement de demandeurs d'asile avant la détermination de l'Etat responsable de son traitement) et la mi-décembre 2007, 32,66% des personnes qui demandent l'asile en Belgique et qui sont déjà enregistrées dans le système Eurodac ont été mises en détention avant même l'introduction par l'OE d'une demande de «reprise en charge» à un Etat lié par la Réglementation Dublin II. 68,48% des demandeurs d'asile pour lesquels un accord de «prise en charge» ou de «reprise en charge» a préalablement été communiqué à l'Office

des étrangers ont été placés en détention. Au total, pour cette période, 7,52% des demandeurs d'asile sont ainsi touchés par une mesure de détention au titre de l'application de la Réglementation Dublin II.

5. De la prison au centre fermé

Depuis 2002, une partie de la population des centres fermés est composée d'étrangers qui passent d'une prison à un centre fermé : «libérés» -parfois anticipativement- à l'issue d'une peine de prison prononcée à la suite d'une infraction pénale, ils sont aussitôt enfermés «administrativement» dans un centre fermé pour être éloignés du territoire. En 2006, 478 personnes¹⁴⁹ sont ainsi passées d'un enfermement à un autre.

Seuls les centres fermés de Bruges, de Merksplas et de Vottem, c'est-à-dire les trois centres fermés les plus sécurisés, sont appelés à accueillir des ex-prisonniers. La pratique veut que leur proportion ne dépasse pas, au sein d'un centre fermé, 20% de la population des détenus.

La date de sortie de prison d'un détenu est prévisible. S'il s'agit d'un étranger qui n'aura pas de titre de séjour à sa sortie de prison, si son éloignement est jugé nécessaire et paraît possible juridiquement et matériellement, les démarches à cet effet doivent être entamées au départ de la prison, en temps utile pour que l'éloignement puisse être réalisé dès la sortie de prison. A cet égard, il y a lieu de saluer la création d'une «cellule identification détenus» au sein de l'Office des étrangers, à la suite d'un protocole d'accord intervenu entre les SPF Justice et l'OE : il permet à celui-ci d'entamer plus facilement les démarches requises pour l'éloignement de l'étranger au départ de la prison. Les effets de ce travail ne se traduisent cependant pas encore suffisamment, puisqu'à la mi-2006, il a été décidé d'augmenter encore les places réservées aux anciens prisonniers dans les centres fermés¹⁵⁰. La collaboration avec certaines ambassades en vue de l'identification et de la délivrance des documents de voyage requis n'est pas toujours optimale. Mais trop d'anciens prisonniers rencontrés dans les centres fermés affirment que jamais avant leur transfert ils n'avaient été approchés en vue de préparer leur éloignement et que, au terme de leur peine, ils ignoraient qu'ils seraient transférés vers un centre fermé.

La détention en centre fermé ne peut jamais constituer une sanction : elle n'est qu'un moyen d'exécuter une mesure d'éloignement. Ce principe s'applique tant aux

anciens prisonniers qu'aux «simples illégaux». Or, le taux d'éloignement des premiers est inférieur à celui des seconds : les anciens prisonniers paraissent être plus fréquemment libérés d'un centre fermé que les autres. Le réalisme et le principe de la «nécessité» de toute mesure de détention veut que l'on admette que si un étranger n'est pas éloignable à sa sortie de prison alors même que les démarches visant son éloignement ont été entamées en temps utile, il n'y a guère de raison de penser qu'il le sera plus facilement au départ du centre fermé et que ce nouvel enfermement puisse résoudre quoi que ce soit.

L'OE signale qu'en 2007, 300 étrangers ont été éloignés directement au départ d'une prison, 607 anciens prisonniers ont été transférés de la prison à un centre fermé, 190 ont été éloignés au départ du centre fermé, 347 ont été libérés, et 70 séjournaient toujours en centre fermé à la fin de l'année.

Le passé carcéral des étrangers détenus dans les centres fermés n'est pas sans incidence sur la réalité de ces centres fermés : en témoignent le fait que les centres fermés les moins sécurisés n'accueillent pas d'étrangers qui sortent de prison, la proportion maximale de 20% posée par les centres fermés et la plus grande fréquence des mesures disciplinaires prises à leur égard.

➤ Le Centre estime qu'il y aurait lieu non seulement d'éviter au maximum la présence d'anciens prisonniers dans les centres fermés en agissant en amont, mais aussi, si une telle présence reste en partie inévitable, d'assouplir le régime de «vie de groupe» dans les centres fermés et de tenir compte des difficultés toutes particulières que les étrangers qui sortent de prison risquent et craignent de rencontrer pour assurer leur reclassement social. Il est également convaincu des effets positifs de toutes les mesures susceptibles de renforcer la capacité du personnel des centres fermés à prévenir et gérer les conflits.

6. La détention d'enfants dans les centres fermés

Retenant l'une des leçons de «l'arrêt Tabitha»¹⁵¹, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers prescrit l'accueil du mineur non accompagné dans un centre d'observation et d'orientation dans un délai de 24 heures suivant son arrivée à la frontière : il n'est plus question de le maintenir dans un centre fermé. Si des doutes sont émis quant à sa minorité, l'âge doit être déterminé dans les trois jours ouvrables de son arrivée, délai renouvelable une fois en cas de circonstances exceptionnelles. Il s'agit d'une avancée indéniable.

En revanche, l'espoir de voir se développer, en 2007, de véritables alternatives à la détention des enfants accompagnés d'un ou de leurs deux parents aura été déçu. Le Service public fédéral des affaires intérieures avait chargé le bureau SumResearch de mener une «Etude portant sur les alternatives à la détention des familles avec enfants dans les centres fermés en vue de leur éloignement». Menée entre octobre 2006 et février 2007, cette étude devait conclure, notamment, que «le maintien des familles avec enfants est, du point de vue des droits de l'enfant et de son bien-être, inacceptable dans les circonstances actuelles qui sont celles des centres fermés»¹⁵².

Les recommandations émises par le bureau d'expertise ne furent rendues publiques que le 25 avril, devant la Commission Intérieur de la Chambre, soit quelques jours à peine avant sa dissolution. Leur présentation ne donna pas lieu à la discussion de fond annoncée. Aux alternatives fut préféré le statu quo : le centre Inad, le centre 127, le centre 127bis et le centre fermé de Merksplas ont continué d'accueillir des hommes et des femmes accompagnés de leurs enfants.

↘ **Le Centre prend acte des efforts d'humanisation consentis dans les centres fermés à l'égard des enfants. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit de lieux de détention. La banalisation de la détention des enfants au titre de l'application du Règlement Dublin II est tout particulièrement préoccupante. La détention d'enfants dans les centres fermés reste inacceptable tant d'un point de vue éthique que d'un point de vue humanitaire.**

151 Cour eur. Dr. h., Arrêt Mubanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique du 12 octobre 2006.

152 Etude portant sur les alternatives à la détention des familles avec enfants dans les centres fermés en vue de leur éloignement, SumResearch.

7. Les étrangers atteints de maladies graves

L'Office des étrangers n'est pas nécessairement au courant de la situation médicale ou psychiatrique d'un étranger en séjour illégal au moment de son arrestation. Même s'il s'avère, aux yeux du personnel du centre fermé, que la personne est inapte à la détention ou à l'éloignement pour des raisons médicales ou psychiatriques, il se trouve parfois confronté à un dilemme, estimant ne pas pouvoir prôner la libération sans plus d'une personne gravement malade. L'identification d'une solution individuelle satisfaisante est souvent difficile, notamment en raison du manque de places dans des institutions spécialisées et de la question de la prise en charge financière d'un tel placement. Des personnes gravement malades ou atteintes d'affections psychiatriques graves sont détenues trop longtemps dans des centres fermés qui ne sont outillés ni pour les accueillir, ni pour les soigner correctement.

✎ Le Centre appelle au développement de solutions structurelles permettant une prise en charge adéquate, par des institutions spécialisées, des étrangers en séjour illégal qui sont gravement malades ou qui sont atteints d'affections psychiatriques graves et qui ne peuvent être éloignés en raison de leur état de santé.

8. Vers un nouveau centre 127 et Inad

A de multiples reprises, le Centre a appelé de ses vœux la désaffectation du centre 127 et du centre Inad : la vétusté et l'insalubrité du premier, l'impossibilité pour les personnes qui sont détenues à l'Inad de sortir à l'air libre ou même de s'aérer; l'exclusion, dans l'un et l'autre, du droit de recevoir la visite de proches; la promiscuité qui y règne, le fait que l'Inad ne soit régi par aucun texte législatif ou réglementaire ont été abondamment critiqués. Le Centre ne peut donc que se féliciter que la voix des nombreux acteurs qui ont pu s'en inquiéter semble enfin avoir été entendue. Le 27 avril 2007, le Conseil des Ministres a adopté le projet de construction d'un nouveau centre fermé, destiné à remplacer le centre 127 et le centre Inad.

➤ Le Centre tient à rappeler qu'il y a lieu, dans les centres fermés, «d'éviter autant que possible, dans la conception et l'agencement des lieux, toute impression d'environnement carcéral»¹⁵³ : l'approche qui a permis que le personnel assure et cultive une atmosphère relativement moins oppressante dans les centres 127 et Inad en dépit des difficultés matérielles auxquelles il est confronté devra être encouragée dans le centre fermé à construire.

9. Le régime de groupe et l'isolement

9.1. Le régime de groupe

Le «régime de groupe» tel qu'il est pratiqué dans les centres fermés est en crise. En témoignent les trop nombreux incidents survenus au cours de l'année 2007.

Le Centre constate à quel point les tensions – qui sont inhérentes à toute situation de privation de liberté – peuvent être exacerbées, dans les centres fermés, par la trop grande rigidité du régime de groupe et par le sentiment d'oisiveté auquel sont confrontées les personnes qui y sont détenues de manière prolongée. Il est d'avis qu'il y a lieu de poursuivre la réflexion à ce sujet. En rappelant, que si l'article 83 de l'Arrêté royal du 2 août 2002 établit le principe de «la vie en groupe» dans les centres fermés, il le limite à la journée. En soulignant que la même disposition impose aux directeurs des centres fermés de mettre «à la disposition des occupants l'infrastructure nécessaire afin de respecter leurs besoins de vie privée». En insistant sur le fait que, si l'article 82 de cet Arrêté royal garantit le droit qu'à chaque occupant de se promener au minimum deux heures par jour, rien n'indique qu'il puisse s'agir là d'une obligation. Et en invitant le gouvernement à envisager la mise en œuvre de la possibilité que lui réserve la loi du 15 décembre 1980 d'autoriser les personnes détenues dans les centres fermés à y «fournir des prestations de travail contre rémunération»¹⁵⁴.

9.2. L'isolement

La réglementation en vigueur prévoit cinq types d'exceptions possibles au «régime de la vie en groupe» : l'isolement pour raisons médicales, les modalités particulières pour l'accueil des familles, l'isolement de sécurité, l'isolement disciplinaire et l'isolement «dans le cadre de l'éloignement effectif de l'occupant»¹⁵⁵.

La confusion qui existe, de fait, entre isolement disciplinaire et isolement de sécurité est problématique. En effet, l'isolement disciplinaire est étroitement réglementé : l'Arrêté royal énumère de façon limitative les actes qui peuvent y donner lieu, garantit le droit

de la personne détenue à être entendue préalablement à toute éventuelle sanction, et limite strictement la durée du placement dans un cachot disciplinaire. L'isolement «de sécurité», en revanche, n'est guère encadré et sa durée n'est pas limitée. La tentation de recourir à l'isolement «de sécurité» faute de pouvoir prononcer une mesure d'isolement disciplinaire ou faute de pouvoir la prolonger à l'encontre d'un détenu jugé difficile est bien réelle. Au risque de transformer l'isolement de sécurité en sanction disciplinaire qui ne dirait pas son nom et qui n'en présenterait pas les garanties.

➤ Le Centre plaide pour un encadrement réglementaire strict du recours à l'isolement «de sécurité», et pour une distinction nette entre isolement «médical», isolement «de sécurité» et isolement «disciplinaire». Il insiste par ailleurs pour qu'il ne soit plus procédé, même à titre exceptionnel, à l'isolement des familles la veille de leur éloignement, sans aucune possibilité d'aller et venir même pour les enfants.

154 Article 74/8§4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

155 Voy. article 84 de l'Arrêté royal du 2 août 2002.

10. La Commission des plaintes

L'Arrêté royal du 2 août 2002¹⁵⁶, qui régit le fonctionnement des centres fermés instaure «une Commission avec un secrétariat permanent chargés du traitement des plaintes individuelles des occupants».

Ce système de plaintes fonctionne depuis le mois de janvier 2004.

L'Arrêté royal du 2 août 2002 impose au secrétariat permanent de la Commission des plaintes qu'il met en place d'informer le Centre, d'une part, de la plainte et de la suite qu'il a donnée à la plainte et, d'autre part, si la plainte a été soumise à la Commission, de la suite que celle-ci lui a donnée¹⁵⁷. Le secrétariat interprète ce devoir de manière restrictive : le Centre est informé du fait qu'une plainte est introduite et des suites qui lui sont réservées (plainte irrecevable, plainte recevable mais retirée suite à conciliation, plainte non fondée, plainte fondée partiellement ou totalement), sans être informé ni du contenu de la plainte, ni du contenu de la décision, ni de sa motivation. Privé de toute information significative, le Centre est ainsi empêché de jouer son rôle de vigilance.

Le premier constat qui retient l'attention, c'est le peu de plaintes que cette commission reçoit¹⁵⁸. A la date du 31 août 2007, soit en un peu plus de trois ans et demi de fonctionnement de la Commission et de son secrétariat permanent, 157 plaintes avaient été introduites par des étrangers séjournant dans un des cinq centres fermés du Royaume¹⁵⁹. Au cours de la même période, environ 30 000 personnes y avaient été détenues.

Le deuxième constat est celui du taux excessivement bas de décisions qui donnent raison à des étrangers détenus dans un centre fermé : sur 148 plaintes dont le Centre a eu connaissance des suites, 65 ont été jugées irrecevables et 3 ont été rejetées par le secrétariat permanent. Seules 80 plaintes ont donc passé l'épreuve de la recevabilité. Sur ces 80 plaintes, 37 ont été clôturées à la suite de la conciliation menée par le secrétariat permanent. La Commission elle-même n'a été saisie que de 43 plaintes. A ce jour, seules 6 plaintes déposées par des personnes détenues dans un centre fermé ont été jugées totalement ou partiellement fondées.

Le troisième constat est celui du caractère relativement anodin des six plaintes à la suite desquelles la Commission a donné au moins partiellement raison à un étranger détenu : elles portaient sur la confiscation d'un objet personnel et sur la qualité de la nourriture. En revanche, aucune des nombreuses plaintes portant sur le comportement du personnel n'a jamais été déclarée fondée. Certaines ont été jugées irrecevables, d'autres ont été rejetées – certaines au motif qu'entre-temps, le plaignant avait été éloigné ou libéré –, d'autres enfin, et c'est la majorité, ont été clôturées suite à la conclusion d'une procédure de conciliation. Ce qui, à tout le moins, indique qu'elles n'étaient pas totalement infondées.

Aux yeux du Centre, ces trois constats ne sont pas le reflet de lieux de détention qui seraient irréprochables, mais constituent autant d'indices de l'inadéquation du système de plainte lui-même.

Le système de plainte actuel ne présente pas suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité, par le rôle exorbitant confié à son secrétariat permanent et par son imbrication au sein du SPF Intérieur qui dépend du même ministre que l'Office des étrangers.

Il est insuffisamment accessible : son existence, son objet et les conditions de sa saisine sont largement méconnus, voire inconnus de ceux auxquels il est destiné. Par ailleurs, les étrangers qui souhaiteraient y recourir ne peuvent le faire que par l'intermédiaire de la direction du centre fermé, intermédiaire dissuasif pour beaucoup.

156 Arrêté royal du 2 août 2002 «fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers», ci-après désigné par «l'AR»

157 Articles 131 et 132§5 de l'AR du 2 août 2002

158 Répondant à des questions parlementaires de Mme Genot et de M. Drèze portant notamment sur le fonctionnement de la Commission des plaintes, Monsieur le Ministre Dewael déclarait le 16 novembre 2006 : «Je m'étonne du peu de plaintes que cette commission reçoit.» (séance plénière, 16 novembre 2006, extrait du compte rendu intégral, CRIV 51 – PLEN 241)

159 Les personnes détenues au centre Inad sont exclues du bénéfice de ce mécanisme de plainte.

Il est insuffisamment pertinent du point de vue de l'auteur de la plainte : son champ matériel est trop restrictif. La dignité humaine ne se réduit en effet pas au respect des dispositions de l'Arrêté royal du 2 août 2002. Le plaignant qui, au moment où la Commission est appelée à statuer, n'est plus détenu en centre fermé (soit parce qu'il a été éloigné, soit parce qu'il a été libéré) est débouté. Même les allégations les plus graves font l'objet d'une tentative de conciliation. La nature même des décisions que la Commission a le pouvoir de prendre réduit considérablement l'intérêt concret que peut avoir l'étranger détenu à y recourir : elle statue essentiellement par voie de recommandations qui, par essence, ne sont pas contraignantes, et n'ont de valeur que pour l'avenir; là où elle déciderait d'annuler la décision faisant l'objet de la plainte (ce qu'elle n'a jamais fait à ce jour), elle n'aurait aucun pouvoir pour prononcer, au bénéfice du plaignant, une quelconque forme de réparation.

Il ne présente pas suffisamment de garanties procédurales : la procédure n'est pas contradictoire; le plaignant n'a pas accès au dossier constitué par le secrétariat permanent; ni lui, ni, le cas échéant, son avocat, ne sont systématiquement informés de la date d'audience; le plaignant ne peut faire entendre des témoins; les décisions d'irrecevabilité prononcées par le secrétariat permanent ne sont pas motivées et ne sont pas formellement susceptibles d'un recours; enfin, le résultat de la conciliation n'est pas soumis par écrit au plaignant et il n'est pas contraignant pour les parties.

Il est insuffisamment transparent : les décisions du secrétariat permanent ne sont pas motivées; elles ne sont pas soumises à la Commission elle-même; les décisions de la Commission des plaintes sont confidentielles et ne sont pas publiées. Elles ne sont transmises qu'au plaignant et à la direction du centre fermé concerné.

Un système de plaintes accessible aux personnes privées de liberté se doit de poursuivre comme objectifs essentiels le respect de la dignité humaine des détenus ainsi que la prévention, et, le cas échéant, la répression de mauvais traitements.

Seul un système indépendant, accessible, efficace, crédible et transparent, et perçu comme tel non seulement par les étrangers détenus mais également par l'ensemble des acteurs concernés peut répondre à ces exigences. Le système de plaintes actuellement destiné aux personnes détenues dans un centre fermé en Belgique n'y satisfait ni dans sa conception, ni dans son fonctionnement réel.

↳ Le Centre prône une refonte complète du système de plaintes actuellement en vigueur au sein des centres fermés.

Il suggère que le système à venir soit calqué, dans la mesure du possible, sur celui prévu au bénéfice des personnes détenues dans des établissements pénitentiaires, par la «Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus» du 12 janvier 2005¹⁶⁰.

Conclusion:

Observer les migrations, veiller sur les droits

Le présent rapport a l'ambition, certes mesurée, de constituer un premier pas vers un état des lieux de la question migratoire dans notre pays. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme entend poursuivre avec d'autres cette réflexion, au rythme d'une série régulière et actualisée, qui permettra d'évaluer d'année en année l'évolution des deux champs au suivi desquels il est chargé de veiller: l'ampleur et la nature des flux migratoires d'une part, le respect des droits fondamentaux des étrangers d'autre part. Nous espérons ainsi créer à la fois une mémoire et une dynamique de la question migratoire.

Une **mémoire** car ce rapport structurel et permanent matérialise définitivement la fonction d'observatoire des migrations dévolue au Centre, en concentrant une parole sur les enjeux migratoires dans un seul et même document, distinct des autres champs de compétence du Centre.

Une **dynamique** en offrant aux autres acteurs de cette question difficile (monde politique, socio-économique, société civile) un outil synthétique et utilisable, tant sur le volet démographique que sur celui des droits fondamentaux. Cette structuration n'est pas un luxe thématique: elle répond aussi à la place que tend à prendre le débat migratoire dans l'évolution sociale, économique et politique de notre pays. Les décideurs, les administrations, mais aussi les universités, la société civile et l'ensemble des citoyens ont besoin plus que jamais de sources fiables, rassemblées et compactes. Nous espérons y contribuer par cette publication. Certes, un tel rapport ne peut prétendre à l'exhaustivité. Dans ces matières, le défi est de parvenir à brasser l'ensemble d'un domaine complexe, tout en portant une attention particulière sur des thématiques dont l'importance s'est manifestée, par le biais de l'actualité, depuis plusieurs mois. L'exercice devra probablement être affiné d'année en année, mais comme dit l'adage il n'y a que le premier pas qui coûte.

Démographie

L'analyse des **statistiques démographiques** liées aux questions migratoires impose un premier constat : **le manque de données fiables** dans une large série de domaines liés aux migrations. Ces carences sont d'autant plus dommageables qu'elles concernent des champs d'une importance cruciale en termes d'analyse et de perception des phénomènes migratoires. Il s'agit des motifs de migration, réalité encore peu saisissable par les relevés actuels, et dont la plus juste détermination permettrait pourtant d'appréhender d'une manière non-biaisée la question des causes des flux migratoires. Il s'agit des chiffres concernant la présence de la population irrégulière ou clandestine, sur laquelle nous n'obtenons des indications que

par le recoupement des chiffres d'interpellations ou d'expulsions, et dont l'effectivité constitue pourtant un élément-clef du débat migratoire. Il s'agit, enfin, des chiffres concernant les «nouveaux Belges» et des difficultés auxquelles sont confrontées, même lorsqu'elles sont titulaires de la nationalité belge, les personnes d'origine étrangère. Autant de domaines dans lesquels l'élaboration de statistiques rigoureuses s'avère essentielle.

Les chiffres disponibles, d'autre part, incitent à nuancer **notre perception du phénomène migratoire**. Malgré les frontières, malgré l'ensemble des mesures prises depuis 30 ans pour restreindre les flux, les entrées légales d'étrangers atteignent aujourd'hui un niveau sans précédent, ce qui interpelle de manière frontale le mythe d'un «stop migratoire» dépassé par les faits, et de plus en plus remis en cause. Ces flux se composent majoritairement d'Européens, qui sont également la plus grande part des populations étrangères présentes sur le territoire. Les demandes d'asile, elles, sont en constante diminution depuis le pic de 2000. Enfin, le constat de la stagnation de la population étrangère, même si elle est largement imputable aux acquisitions de nationalités et non à des départs, pousse à un intérêt croissant pour le développement de politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations capables de distinguer l'origine des individus au-delà de la couleur de leur passeport.

Droit des étrangers

Concernant l'attention que le Centre porte au **respect des droits fondamentaux des étrangers**, il faut souligner une fois encore combien la matière traitée est éparse, dense, et d'une complexité juridico-administrative qui ne facilite ni la juste appréhension du phénomène migratoire et de ses conséquences, ni le respect intégral des droits fondamentaux des étrangers arrivant ou établis en Belgique. La question des droits des étrangers est donc intimement liée à celle des politiques migratoires amenées à être mises en place par les autorités.

La réglementation concernant la **protection internationale** a connu de profonds bouleversements fin 2006 et tout au long de 2007, par l'introduction du statut de protection subsidiaire d'abord, par une réforme importante de la procédure d'asile ensuite. Comme on l'aura lu, si certaines de ces réformes apportent davantage de garanties de respect des droits, en permettant un recours effectif contre les décisions de refus d'asile, d'autres aspects continuent à poser question (maintien en centre fermé durant l'ensemble de la procédure d'asile, notion de «civil» concernant l'application de la protection subsidiaire, etc.). **L'enfermement des cas «Dublin»**, en ce qu'ils se traduisent par la détention de nombreuses familles avec enfants, et ne semble pas toujours être le moyen le mieux proportionné à la fin recherchée, est également une préoccupation aigüe du Centre.

La politique des **visas**, elle, est une composante à part entière de la politique migratoire, puisqu'elle permet aux Etats de contrôler les entrées... et dans une certaine mesure, joue un rôle de dissuasion à cet égard. Même si les chiffres disponibles sur les visas tendent à montrer qu'ils sont accordés dans la majorité des cas, il faut rappeler que le visa n'offre pas de garantie absolue de pénétrer sur le territoire, et que jusqu'au dernier moment, celui du franchissement physique de la frontière, l'Etat garde un droit de regard élevé sur les motifs et les conditions du voyage, donc sur sa légitimité. C'est dans l'ambiguïté de cette double fonction du visa que se nichent certains conflits, comme celui des «libérations» dans la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles National dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme vient de condamner la Belgique par son arrêt Riad et Idiab du 24 janvier 2008. Les évolutions rencontrées en matière de regroupement familial, et la question des **tests ADN** en particulier, posent une série de questions qui devront être résolues (coût de la procédure, notion de la famille, etc.). Des améliorations concernant le système **Vision** devraient également être apportées, tel que la possibilité, établie comme règle générale susceptible de suspension, de connaître en cas de refus de visa l'identité du pays qui a posé son veto à sa délivrance.

En matière de séjour, 2007 aura été l'année de la mise en œuvre d'une réforme importante, encadrant

notamment la question du **séjour médical** par le biais d'un nouvel article 9ter, et encadrant par un article 9bis les **régularisations dites humanitaires**. Comme cet article ne précise toujours pas les conditions de recevabilité d'une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles, la question de la régularisation en tant que telle n'est pas encore résolue, et les mouvements de sans-papiers qui ont continué à marquer l'actualité l'attestent. De fait, 2007 aura aussi été une année de débats, alimentée notamment par les élections et la perspective d'accords de gouvernement autour de l'objectivation de critères positifs de régularisation et de la création d'une instance indépendante chargée de l'examen de ces critères. Autant de questions qui continueront, certainement, à jaloner l'actualité du droit de séjour.

Le thème du mariage et, de manière générale, les nouvelles formes du regroupement familial interrogent sur la notion de **mariage simulé** (improprement appelé «mariage blanc») et sur les manières de le combattre. De fait, il convient d'abord de savoir ce que l'on vise. Un mariage n'est simulé que s'il n'a pour seul et unique but d'obtenir un avantage en matière de séjour, non s'il ne s'agit que l'une de ses conséquences. La complexité des relations humaines et la convergence d'intérêts de deux époux potentiels mettent en évidence que les choses ne sont pas si simples, et il faut rappeler que le droit de vivre en famille est un droit fondamental dont tous les aspects se doivent d'être garantis.

En matière de droit de vivre en famille, l'application des réformes de 2007 soulève ou révèle des insuffisances qui devront être d'une manière ou d'une autre corrigées; il en est ainsi de l'**attestation de logement** et de l'**assurance maladie** exigées dans le cadre d'une procédure de regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers. Dans le second cas, l'interprétation restrictive de l'Office des étrangers risque de rendre trop souvent obligatoire la prise d'une assurance privée. Dans le premier cas, le contrôle et la notion même de «logement suffisant» doivent être précisés d'urgence; non seulement la commune, à qui incombe ce contrôle, ne doit pas motiver sa décision, mais de plus une décision négative – entraînant l'irrecevabilité de la demande – ne peut en tant que telle être l'objet d'un recours, ne laissant comme seule

alternative que la possibilité de déménager. En tout état de cause, une adéquation de la réglementation à la réalité du marché locatif belge apparaît nécessaire.

Le **code de nationalité** a connu de nombreuses modifications fin 2006. Cette réforme n'a pas, semble-t-il, réussi à uniformiser et clarifier les pratiques. Le Centre continue de plaider pour que l'évaluation prévue du code de nationalité ait lieu, et que soient examinés à cette occasion le maintien du droit à la vie familiale entre personnes devenues belges et leurs enfants majeurs, ainsi que la possibilité de favoriser davantage le recours à la déclaration comme mode d'acquisition.

S'agissant, enfin, de la délicate question de la politique d'éloignement et d'enfermement des demandeurs d'asile et des étrangers en séjour irrégulier, le Centre a une série de préoccupations directement liées au respect des droits fondamentaux. De manière générale, une **évaluation objective en termes de «coûts-bénéfices»** de cette politique sous le contrôle du Parlement constituerait un impératif de bonne gouvernance. Il convient aussi, en particulier, d'assurer le droit des personnes détenues à l'exercice d'un **recours effectif** contre leur détention, en améliorant substantiellement l'information et leur droit à une assistance juridique. Le Centre rappelle en outre combien l'**enfermement des enfants en centre fermé** reste inacceptable d'un point de vue humanitaire. Enfin, le **système de plaintes** actuellement en place dans les centres fermés, totalement inefficace, doit être fondamentalement revu, de manière à ce que la Commission des plaintes devienne un outil efficace, par exemple sur le modèle du régime appliqué au bénéfice des personnes détenues en établissements pénitentiaires.

Le Centre pour l'égalité des chances espère que ce rapport sera utile, et permettra aux décideurs et aux autres de se faire une idée claire de l'état des lieux des enjeux migratoires en Belgique. Le rôle du Centre en la matière est essentiellement celui-là: rassembler les informations objectives, les chiffres fiables, les avis tirés de notre propre observation de la réalité de terrain, pour tirer un descriptif aussi juste que possible d'un secteur difficile, régulièrement nœud de tension, et rester un observatoire attentif de la complexité migratoire au regard d'un principe phare: le respect

des droits fondamentaux. Nous réalisons chaque jour, et humblement, que nous jouissons d'une grande liberté dans l'exécution de notre mission de vigilance. Cette mission se traduit aussi par un certain nombre d'activités quotidiennes, qui ne sont pas relatées dans le présent rapport: conseil, médiation, orientation. La liberté qui est la nôtre, nous nous disciplinons à l'organiser en matière de droits fondamentaux des étrangers autour du triangle de nos missions d'analyse des flux migratoires, de conseils individuels et de recommandations aux autorités en vue de la réforme du droit des étrangers dans un but précis. En effet, dans une société démocratique, le respect des droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme est - à l'exception de l'interdiction absolue de la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants - susceptible de connaître des limitations légitimes. Ces limitations, que l'Etat a le droit de mettre en place, doivent être mises à l'épreuve des éléments factuels qui reflètent la réalité de la situation des étrangers: c'est par ce biais-là, en dernière instance, qu'elles doivent pouvoir être argumentées, documentées et justifiées, quelle que soit l'évidence dont on les fait découler.

La connaissance des réalités migratoires et la vigilance au regard des droits des étrangers constituent les missions légales du Centre en matière migratoire. Nous pensons que le bon sens, davantage encore que la loi, implique de continuer à les mener de manière conjointe et autonome.

ANNEXES

Glossaire

A

Annexes

Documents administratifs dont sont porteurs les étrangers aux différents stades de leur procédure, et qui détermine leur situation administrative. Ces documents tirent leur nom du fait qu'ils constituent les annexes de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Parmi les annexes les plus connues, relevons l'annexe 4 (attestation d'immatriculation A ou carte orange), l'annexe 6 (Certificat d'Inscription au Registre des Etrangers ou carte blanche), l'annexe 7 (carte d'identité d'étranger ou carte jaune), ou encore les annexes 12 et 13 et séries (ordre de quitter le territoire).

Asile

L'asile est une forme de protection octroyée par un Etat sur son territoire, s'appuyant sur les droits des réfugiés reconnus à l'échelle internationale ou nationale. L'asile est accordé aux personnes qui ne peuvent trouver une protection dans leur pays d'origine ou de résidence, notamment par crainte d'être persécutées en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. Les critères de l'attribution de l'asile sont déclinés dans la Convention de Genève.

C

Centre ouvert

Les centres ouverts se chargent de l'accueil des demandeurs d'asile. L'existence des centres garantit l'hébergement et l'aide matérielle aux demandeurs d'asile dès le jour où leur dossier est introduit. C'est ce qu'on appelle la fonction "logé, nourri, blanchi" de ces centres.

Le terme "ouvert" signifie que les résidents peuvent librement quitter et réintégrer le centre, avec toutefois une limitation à respecter. Une large palette d'autres services est également disponible : service médical, service social, service enfants, vêtements de seconde main, service de travailleurs bénévoles, service animation.

Centres fermés

Il y a six centres fermés en Belgique : les centres 127, 127 bis, INAD, de Bruges, de Merksplas et de Vottem. En théorie, 800 personnes peuvent y être détenues.

Le centre INAD est situé dans l'enceinte de l'aéroport de Zaventem. Il s'est ouvert en 1996. C'est là que sont maintenus, dans l'attente de leur refolement, les étrangers -hommes, femmes et parfois enfants accompagnant leurs parents- arrivés par avion auxquels l'accès au territoire est refusé. Plus rarement, le centre INAD héberge également des étrangers en séjour illégal dont l'éloignement est imminent.

Les autres centres fermés accueillent des étrangers demandeurs d'asile et des étrangers non demandeurs d'asile qui n'ont pas ou plus de titre de séjour en Belgique, en vue de leur éloignement ou dans l'attente d'une éventuelle autorisation d'accès ou de séjour.

Le centre 127 situé dans la zone de transit de l'aéroport de Zaventem s'est ouvert en 1988. Il accueille en majorité des étrangers qui ont introduit une demande d'asile à la frontière. Y sont hébergés des hommes, des femmes et des enfants accompagnant leurs parents.

Le centre de rapatriement 127 bis, situé à Steenokkerzeel, en bordure de l'aéroport de Zaventem s'est ouvert en mars 1994. Y sont hébergés des hommes seuls et des familles. Le centre pour illégaux de Merksplas s'est ouvert en 1993. Il héberge des hommes seuls et des familles. Celui de Bruges s'est ouvert en 1995. Il accueille des hommes seuls et des femmes seules. Celui de Vottem s'est ouvert en 1998. Il accueille des hommes seuls.

Cire

Le Certificat d'inscription au registre des étrangers, également appelé «carte blanche», est une autorisation de séjour valable un an, et prorogée d'année en année. Son renouvellement peut être soumis à certaines conditions, d'emploi par exemple.

Conseil du contentieux des étrangers

Le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) est une nouvelle juridiction administrative, créée en 2007, et qui est seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Convention de Genève

La Convention de Genève, depuis 1951, régleme la procédure d'asile et de reconnaissance des réfugiés. Adoptée au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, son objectif était de garantir une protection minimale aux personnes appelées à fuir leurs pays pour un certain nombre de motifs. Ces motifs sont clairement identifiés par la Convention et ceux-ci, contrairement à l'opinion courante véhiculée par l'expression impropre de «réfugié politique», ne sont pas exclusivement politiques. La personne concernée est celle qui craint avec raison «d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques». Un réfugié est une personne reconnue par un Etat membre de la Convention de Genève comme répondant aux critères définie par celle-ci pour bénéficier de la protection de cet Etat. Tant qu'il n'a pas obtenu cette reconnaissance, la personne est appelée «demandeur d'asile». Il faut donc, pour qu'il soit reconnu réfugié, que les persécutions individuelles alléguées par le demandeur d'asile aient un ancrage dans l'un de ces cinq critères, exhaustifs, mais susceptibles d'interprétation.

CGRA

Le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA) examine les demandes d'asile introduites en Belgique et accorde une protection aux étrangers qui, en cas de retour dans leur pays d'origine, risquent de subir une persécution ou des atteintes graves.

D

Demandeur d'asile

Un demandeur d'asile ou un candidat-réfugié est une personne qui demande la reconnaissance du statut de réfugié sur la base de la Convention de Genève. La Convention de Genève prévoit une protection pour les personnes qui craignent avec raison d'être, dans leur pays d'origine, persécutées en raison de : leur nationalité, leur race, leur religion, leur appartenance à un certain groupe social et leurs convictions politiques. Outre l'asile au sens défini par la Convention de Genève, une personne sollicitant le bénéfice d'une protection internationale peut bénéficier d'autres types de protection, la protection temporaire ou la protection subsidiaire.

Détention

La Belgique permet que des étrangers soient détenus en vue de leur expulsion ou préalablement à leur acceptation sur le territoire. Ces personnes sont alors détenues dans des structures appelées «centres fermés».

Dublin

Les individus regroupés sous l'appellation «cas Dublin» sont des personnes tombant sous le coup du Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des états membres par un ressortissant d'un pays tiers. Ce règlement lie les Etats de l'Union européenne ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse. En vertu de ce texte, l'Etat compétent pour traiter d'une demande d'asile est celui sur le territoire duquel le demandeur est arrivé en premier lieu. Les demandeurs d'asile à l'égard desquels la Belgique s'est déclarée incompétente en application du «Règlement Dublin» doivent, s'ils veulent poursuivre leur demande d'asile, le faire dans le pays qui a été déclaré responsable du traitement de cette demande. En attendant d'être transférés dans ce pays, ces demandeurs sont de plus en plus systématiquement placés en centre fermé.

E

Eloignement

L'éloignement désigne toute mesure prise par les autorités en vue d'exécuter une décision de refus d'accès (refoulement) ou de refus de séjour (ordre de quitter le territoire). Cette mesure d'un étranger hors du territoire par les autorités. Cette mesure se distingue des départs volontaires, organisés en collaboration avec l'Organisation Internationale des migrations (OIM).

Equivalence des diplômes

Toute personne étrangère désirant venir étudier en Belgique doit pouvoir prouver, notamment, qu'il dispose d'une certification d'équivalence des diplômes, ce qui est du ressort des Communautés.

F

Fedasil

Fedasil est une agence autonome créée par le gouvernement fédéral, qui a reçu comme mission principale l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique. C'est Fedasil qui, notamment, gère les centres ouverts.

Flux migratoires

Les flux migratoires sont les courants de migrations humaines, identifiés comme «flux» en raison de leur ampleur, de leur linéarité ou de leur régularité.

M

Mariage simulé

Un mariage simulé ou un mariage de complaisance est un mariage contracté sans l'intention des deux époux de construire une vie commune, et dont l'unique objectif est d'obtenir un droit au séjour.

Migrant

Un migrant est toute personne quittant son pays pour un autre, quels que soient ses motifs officiels ou officieux. Ce terme englobe donc les réfugiés.

Migration

La migration désigne le déplacement de lieu de vie d'individus, de manière générique. Ce terme n'opère, lui non plus, pas de distinction sur base des motifs de migration.

Mena

Mena est l'appellation communément retenue pour désigner les Mineurs étrangers non accompagnés. Ces mineurs se retrouvent encore souvent en centres fermés à leur entrée sur leur territoire. Un Service des tutelles, depuis 2004, les prend en charge s'ils ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.

N

Nationalité

La nationalité est le lien juridique qui rattache un individu à un Etat. En Belgique, elle s'acquiert essentiellement par la transmission de l'un ou des deux parents. D'autres modes existent cependant : L'attribution est la voie de l'acquisition de la nationalité sans que la personne ait à accomplir une démarche quelconque. C'est notamment le cas des mineurs qui acquièrent automatiquement la nationalité par effet collectif, quand leurs parents deviennent belges. Ou, dans d'autres cas, ils l'acquièrent à la demande des parents.

L'option et la déclaration sont ouvertes aux personnes majeures d'âge qui répondent à une série d'exigences (liés à la résidence, nombres d'années de séjour, lieu de naissance etc..) et qui n'ont pas commis de «faits personnels graves» empêchant l'acquisition de la nationalité. En cas de refus, un recours au tribunal est possible. Pour n'en citer qu'un seul exemple, un étranger qui a vécu de manière légale et ininterrompue pendant 7 ans en Belgique et qui au moment de la déclaration possède un droit de séjour illimité ou établissement, peut acquérir la nationalité sur simple déclaration faite devant l'officier de l'état civil.

La naturalisation est une procédure spécifique, qui concerne uniquement les majeurs et qui passe par le Parlement. La Chambre des Représentants décide souverainement à qui elle l'accorde et elle a établi sa propre jurisprudence. Il n'y a pas de possibilité de faire un recours contre un refus de naturalisation, ce pourquoi cette procédure est souvent qualifiée de «faveur».

O

Office des étrangers

L'Office des étrangers (OE) fait partie du SPF Intérieur, et assiste le Ministre de l'Intérieur dans la gestion de la politique des étrangers. Il est au cœur de tous les dispositifs administratifs concernant le séjour, l'accès au territoire, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

P**Protection subsidiaire**

Depuis le mardi 10 octobre 2006, les instances d'asile en Belgique sont compétentes pour octroyer le bénéfice du statut de protection subsidiaire. Cette protection est destinée aux personnes qui ne peuvent pas être considérées comme réfugiés au sens de la Convention de Genève mais qui courent un risque réel d'être exposées à la peine de mort ou à une exécution, à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou à des menaces graves contre leur vie ou leur personne en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international (ceci concerne uniquement les civils, pas les militaires). L'introduction de ce statut en droit belge découle de l'obligation de transposer une directive européenne harmonisant la définition de la qualité de et les droits dérivés des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Protection temporaire

La protection temporaire est une mesure à caractère exceptionnel permettant d'accorder aux personnes déplacées en provenance d'un pays tiers, une protection immédiate et temporaire dès lors qu'il y aurait un risque que l'application normale des règles d'octroi d'asile ne soient pas suffisantes pour faire face à la situation à moins de mettre à mal ces mêmes règles. Les articles 57/29 à 57/36 de la loi du 15 décembre 1980 définissent le processus décisionnel à respecter, pour déclencher, étendre ou mettre fin aux mesures de protection temporaire.

R**Réfugié**

La législation ne connaît qu'une seule catégorie de réfugiés : ceux qui remplissent les conditions prévues par la Convention de Genève (voir ci-dessus) comprenant les cinq catégories : race, religion, nationalité, groupe social et opinions politiques. Dans le vocabulaire courant, on a parfois tendance à distinguer les "vrais réfugiés", alors qualifiés de "réfugiés politiques" des faux, les "réfugiés économiques" qui ne fuient pas les persécutions et dont la demande d'asile est uniquement motivée par

l'espoir de vivre mieux ici. Cette distinction ne repose sur aucune base : certains réfugiés sont reconnus pour d'autres raisons que la conviction politique. De même, il ne suffit pas d'avancer des motifs politiques pour être automatiquement reconnu, encore faut-il remplir les autres conditions (une crainte raisonnable de persécution individuelle).

Régularisation

On appelle régularisation le processus administratif par lequel un Etat légalise le statut de séjour d'un étranger en situation irrégulière. En marge de campagnes générales ponctuelles, comme celle que la Belgique a effectué en 1999-2000, cette régularisation se fait généralement sur base individuelle, sur examen des demandes faites en ce sens par les individus, et sur base de critères édictés dans la loi de 1980 sur le séjour des étrangers.

S**Sans-papiers**

Ce terme est généralement synonyme de clandestin, illégal, etc. Il désigne une personne dépourvue de documents de séjour lui permettant de séjourner légalement sur le territoire. Sous cette appellation générique, toutefois, se retrouvent des situations extrêmement diversifiées : demandeurs d'asile déboutés, individus arrivés clandestinement sur le territoire, étrangers ayant eu par le passé un titre de séjour à présent non valide, etc. Le caractère illégal de leur séjour prive ces personnes de la plupart des droits reconnus aux résidents légaux, notamment le droit de travailler.

V**Visa**

Un visa est un document d'entrée émis par les autorités d'un pays et qui autorise une personne étrangère à se présenter à la frontière. Il stipule généralement la durée du séjour et son motif.

Les dates-clefs de l'immigration en Belgique

1920

Après la Première Guerre mondiale, les entreprises belges se trouvent contraintes de faire appel à des travailleurs étrangers. Ces nouveaux migrants viendront d'abord des pays limitrophes puis de Pologne et d'Italie. La crise économique des années 30 va inciter la Belgique à restreindre et stopper cette migration. En 1933, le solde migratoire est même négatif.

1946

Après la Seconde Guerre mondiale, l'économie belge est exsangue. La Belgique signe avec l'Italie un protocole prévoyant l'envoi de 50.000 travailleurs italiens dans les mines belges en échange de 200 kg de charbon par mineur et par jour. Plus de 65.000 hommes arriveront entre 1946 et 1948.

1956

Catastrophe de Marcinelle : 262 mineurs dont 136 Italiens périssent. L'Italie suspend l'émigration vers la Belgique. Celle-ci se tourne vers d'autres pays, et signe cette année-là une convention relative à l'occupation de travailleurs avec l'Espagne.

1957

Signature d'une convention similaire avec la Grèce.

1964

Signature de conventions avec le Maroc et la Turquie.

1969

Signature d'une convention avec la Tunisie.

1970

Signature de conventions avec l'Algérie et la Yougoslavie.

1968

La construction européenne amène la liberté de circulation entre Etats membres : ceux-ci n'ont plus besoin ni de visa ni de permis de travail. Les étrangers présents en Belgique seront, à partir de ce moment, divisés en deux statuts différents, communautaires et non-communautaires.

1974

La Belgique arrête officiellement de l'immigration de travail et régularise 9.000 étrangers en séjour illégal. Les migrations ne cesseront toutefois pas au cours des trente années suivantes, essentiellement par le biais du regroupement familial.

1980

La première loi sur le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est votée. Elle fera l'objet de très nombreuses révisions et adaptations jusqu'à ce jour. Avec les arrêtés royaux qui la mettent en œuvre, elle constitue aujourd'hui la matière complexe du contentieux des étrangers.

1999

La Belgique organise une campagne de régularisation. 50.000 personnes en bénéficieront.

Rapport 2007 Migration

Bruxelles, avril 2008

Éditeur et auteur :

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles
T : 02-212.30.00
F : 02-212.30.30
epost@ctr.be
www.diversite.be

Coordination générale : François De Smet
Rédacteur en chef : Manuel Abramowicz
Rédaction : François De Smet, Koen Dewulf, Gérald Gaspard, Katleen Goris, Henri Goldman, Julie Lejeune, Nicolas Perrin, Wouter Nachtergaele et Caroline Stainier
Supervision : Jozef De Witte, Edouard Delruelle et Henri Goldman
Traduction : Alphavit
Conception graphique et mise en page : d-Artagnan
Impression : Perka (Maldegem)
Photos : Bart De Keyser

Éditeur responsable : Jozef De Witte

Remerciements à : Ingrid Aendenboom, Eef Peeters, Ann Vanderdonckt, Annick Vermeersch, au service Logistique du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et à tous les membres de son Conseil d'administration

Dit jaarverslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Tous droits réservés

Aucun extrait de ce rapport ne peut être reproduit sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

Comment obtenir ce rapport ?

Prix: 12 euro (+ 2,70 euro frais de poste)

- › Vous pouvez le commander à l'Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre en effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-18
- › Par courrier électronique : shop@belgium.fgov.be
Mentionnez clairement : «Rapport annuel Migration 2007», la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.
- › Vous pouvez également l'obtenir directement auprès des bureaux de l'Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre, ouvert du lundi au vendredi, de 9 à 11 h 30 et de 12 h à 16 h.
*Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre
Boulevard du Régent 54 – 1000 Bruxelles
T : 02-514.08.00 – F : 02-512.51.25 – shop@belgium.fgov.be*

Ce rapport annuel est aussi téléchargeable en format PDF sur le site Internet du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : www.diversite.be
