

MIGRATIO

RAPPORT ANNUEL MIGRATION 2008

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



TABLE DES MATIERES

Avant-propos	4
Introduction - 2008, année zéro d'une nouvelle politique migratoire	8
<i>Contribution extérieure : Frank Caestecker, « Un acquis humanitaire à défendre »</i>	47
<i>Contribution extérieure : Andrea Rea, « L'histoire sans fin des sans-papiers »</i>	47
Chapitre 1 : Accès au territoire et protection internationale	18
I.1. Les entrées/sorties d'étrangers	20
A. Chiffres et démographie	22
1. Les migrations des Belges	23
2. Une croissance sans précédent de l'immigration étrangère	24
3. Une ré-émigration et des retours d'étrangers assez limités	26
4. Une immigration européenne malgré les évolutions et les perceptions	27
5. Géographie des zones de destination des immigrants	28
6. Les motifs légaux de migration	29
B. Enjeux	32
1. Vers un Réseau européen des migrations	33
C. Recommandations - Les entrées/sorties d'étrangers	36
I.2. Asile et protection subsidiaire	38
A. Chiffres et démographie	40
1. Introduction	41
2. Origine et nationalité	43
3. Reconnaissance	44
4. Le demandeur d'asile : une figure qui se brouille	47
<i>Contribution extérieure : Nicolas Perrin, « Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique »</i>	47
B. Enjeux	50
1. Les personnes inéloignables, statut et droits	51
<i>Contributions extérieure : Tristan Wibault (CBAR), « L'asile, le "Règlement Dublin" et le cas de la Grèce »</i>	61
C. Recommandations - Asile et protection subsidiaire	64
Chapitre 2 : Séjour	66
A. Chiffres et démographie	68
1. Les caractéristiques de la population étrangère légale	69
2. Une population étrangère essentiellement européenne	70
3. Une géographie reflet des immigrations actuelles et passées	71
4. Les régularisations humanitaires	72
B. Enjeux	76
1. La régularisation 9bis : état des lieux	77
2. La régularisation 9ter : état des lieux	79
3. Before & After : une étude sur le statut socio-économique des personnes régularisées	81
C. Recommandations - Séjour	88
Chapitre 3 : Nationalité	90
A. Chiffres et démographie	92
1. Acquisition et attribution de la nationalité belge	93
2. Nationalité précédente des nouveaux Belges	94
B. Enjeux	96
1. Vers une nouvelle réforme du Code belge de nationalité ?	97
C. Recommandations - Nationalité	100

Chapitre 4 : Droit de vivre en famille	102
A. Chiffres et démographie	104
1. Une approche du regroupement familial par les visas	105
2. Une durée de traitement des dossiers plus longue pour les visas de regroupement familial	106
B. Enjeux	108
1. Les conditions matérielles pour l'exercice du droit au regroupement familial	109
2. Le droit de vivre en famille pour les citoyens européens et les membres de leur famille	112
3. La lutte contre les mariages simulés	115
4. La preuve du lien d'alliance ou de filiation – tests ADN	117
<i>Contribution extérieure : Marie-Laure Lagier, « Rapport sur les mariages simulés et les droits fondamentaux »</i>	117
C. Recommandations – Droit de vivre en famille	120
Chapitre 5 : Détention et éloignement	122
A. Chiffres et démographie	124
1. Les refoulements	125
2. Les interceptions d'étrangers en situation irrégulière	126
B. Enjeux	130
1. La détention d'enfants : un pas important	131
2. L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2008	134
3. La détention en centre (et non « contre ») fermé et le droit à un recours effectif	135
4. La fin des « libérations » en zone de transit	138
5. Vers un véritable droits de visite des associations	139
6. L'adoption de la directive « retour »	140
C. Recommandations – Détention et éloignement	142
Chapitre 6 : Libre circulation et migration économique	146
A. Chiffres et démographie	148
B. Enjeux	152
1. La migration économique au cœur de l'agenda politique	153
2. La libre circulation : de nouveaux droits ouverts aux résidents de longue durée	154
3. Vers une « carte bleue » européenne ?	155
4. La convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille	156
5. Un séminaire inédit	157
<i>Contributions extérieures : « Avis de la FEB et de la FGTB sur la migration économique »</i>	160
C. Recommandations – Libre circulation et migration économique	162
Conclusion	164
Annexes	168
Glossaire	170
Les dates-clefs de l'immigration en Belgique	173
Bibliographie	174

Avant-propos

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



Sur le front des migrations et du droit des étrangers, l'année 2008 aura été particulièrement chargée. Au point que, dans le texte général d'introduction à ce rapport, le Centre n'hésite pas à formuler l'hypothèse que cette année constituerait « l'année zéro d'une nouvelle politique migratoire ».

Pointons-en quelques caractéristiques majeures.

Sur le plan statistique, la progression, déjà manifeste ces dernières années, des flux d'entrée de migrants s'est encore accentuée. Cette progression témoigne de la grande ouverture, dans les faits, de la Belgique aux mouvements de population, et ce alors même qu'aucune politique proactive ne l'organise à ce jour.

Sur le plan politique, l'agenda a été chargé tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national. Sous l'impulsion d'une présidence française particulièrement active, l'Europe s'est dotée d'un nouveau « Pacte sur l'immigration et l'asile » qui place désormais au premier plan de ses priorités l'organisation de la migration légale, rompant ainsi au plus haut niveau avec la fiction de l'immigration zéro. En Belgique, le Gouvernement constitué en mars 2008 sous la direction d'Yves Leterme comporte pour la première fois dans l'histoire du pays un ministre spécifiquement chargé de la migration et de l'asile, ce qui témoigne de l'importance accordée aux politiques à mettre en œuvre dans ces domaines. La déclaration gouvernementale y consacre d'ailleurs un chapitre ambitieux qui évoque l'ouverture à la migration économique et la poursuite d'importantes réformes en matière de droit des étrangers. Celles-ci doivent s'attaquer à des questions aussi fondamentales que le regroupement familial, la régularisation du séjour ou l'acquisition de la nationalité belge. La longue crise politique qui a suivi les élections de juin 2007 et qui, à certains égards, s'est poursuivie après la formation du Gouvernement, a perturbé le calendrier de décisions dont l'annonce avait suscité de grandes attentes auprès du public concerné.

Sur le plan social, l'année 2008 a vu se poursuivre et s'amplifier des mouvements de personnes en séjour irrégulier souhaitant, à travers des actions dures (occupations de lieux publics, grèves de la faim), faire

pression sur le Gouvernement pour qu'il mette en œuvre certaines de ses promesses. Parmi les arguments auxquels ces mouvements ont fait appel, la prise en compte de l'activité économique des personnes sans papiers a pris une importance croissante. Celles-ci sont de plus en plus souvent définies comme des « travailleurs sans papiers ». De cette façon, la question de la régularisation a rejoint celle d'une nouvelle immigration économique, et les partenaires sociaux classiques (organisations syndicales et patronales) se sont impliqués dans un débat qui s'est élargi en véritable débat de société.

Enfin, sur le plan des institutions chargées d'intervenir dans le champ des migrations, il faut pointer une innovation particulièrement prometteuse du point de vue des compétences du Centre. Depuis longtemps, en effet, le Centre plaide pour que la Belgique se dote d'un outil public performant capable de produire des statistiques de qualité concernant les « flux » et les « stocks » d'étrangers. En 2003, suivant en cela une injonction européenne, la Belgique s'était dotée d'un « Point de contact » du Réseau européen des migrations chargé de rassembler de telles statistiques. En 2008, il a été décidé de donner à ce Point de contact une dimension plus large, en associant à l'Office des étrangers, qui l'hébergeait depuis 2003, le Commissariat général pour les réfugiés et apatrides ainsi que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

La mise en place, avec notre concours, de ce Point de contact renforcé nous a amenés à mieux définir la spécificité du Centre dans le domaine des migrations et du droit des étrangers. Le présent rapport est le produit de cette réflexion. Dans sa structure, il diffère du rapport 2007 qui était organisé en deux parties distinctes, la première ayant trait aux chiffres et à leur analyse, la seconde au droit des étrangers. Le rapport 2008, quant à lui, est structuré par thème, chacun d'entre eux ayant un volet « chiffres et analyses » et un second relatif au droit dans ses applications au groupe concerné. En procédant de la sorte, les deux compétences légales du Centre prises en charge par son département « Migrations » (« *éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires* » et « *veiller aux droits fondamentaux des étrangers* ») sont mieux articulées l'une avec l'autre, l'analyse des migrations réelles éclairant l'évolution du droit relative aux étrangers en général et aux migrants en particulier. C'est précisément cette articulation entre le champ scientifique et le champ juridique, dans une

perspective inspirée par la défense et la promotion des droits humains, qui fait du Centre une institution irremplaçable dans le paysage institutionnel belge.

Vous l'aurez compris, ce rapport Migrations 2008 n'est pas un rapport d'activités¹, mais bien plus l'état des lieux d'une question complexe. Ce n'est pas pour autant un travail réalisé « en chambre ». Conformément à sa culture, le Centre veille à rester en prise avec « le terrain » et « le secteur ». Ce rapport, qui fait la part belle aux apports extérieurs de certains de nos partenaires, en est un témoignage. Ainsi, au cours de l'année 2008, le Centre a été amené à répondre à plus de 900 demandes individuelles d'information, de soutien ou d'intervention émanant de particuliers qui souhaitent faire valoir leurs droits en matière de migration. Il a été à la rencontre et à l'écoute des acteurs en organisant, en collaboration avec la Fondation Roi Baudouin, trois séminaires largement ouverts autour de la migration économique. Enfin, il a stimulé la recherche universitaire en participant à plusieurs comités d'accompagnement. Dans ce registre, il faut relever l'étude « Before & After » sur la trajectoire socio-économique des personnes régularisées en 2000-2001, commanditée à l'initiative du Centre par le ministre de l'Intégration sociale et réalisée par deux équipes universitaires². Cette étude, qui eut un important écho politique et médiatique, s'est située au point de rencontre entre le champ politique et le champ scientifique, entre la recherche, l'analyse et le terrain. C'est aussi l'ambition du présent rapport. Nous vous en souhaitons bonne lecture.

1 Le Centre publie par ailleurs un rapport d'activités séparé. Le rapport 2007 est disponible en ligne sur le site du Centre, www.diversite.be.

2 Voir p.81

La traite et le trafic des êtres humains, faces criminelles de la migration

Avant même de disposer, à partir de 2003, de compétences en matière de migration et de droit des étrangers, le Centre avait été chargé en 1995 de « *stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains* ». Dans ce cadre, il a l'obligation de produire un rapport distinct, rapport qui doit faire l'objet d'un débat parlementaire. Cette thématique ne sera donc pas abordée dans le cadre du présent rapport, mais dans celui qui sera normalement publié en octobre 2009.

Si, contrairement au trafic, la traite des êtres humains ne concerne pas exclusivement des étrangers, traite et trafic constituent à titre principal les faces criminelles d'un phénomène qui globalement ne l'est pas : la migration. On ne peut pas aborder la traite et le trafic sans les resituer à leur place dans le tableau global de la migration. À l'inverse, une approche basée sur les droits fondamentaux ne peut ignorer que certains de ces droits – comme par exemple le droit au regroupement familial – sont détournés par des criminels à des fins d'exploitation. La migration, qui est un acte de liberté même si c'est le plus souvent la nécessité qui la commande, offre aussi au crime organisé des victimes particulièrement vulnérables. Il n'est pas toujours simple de distinguer le migrant qui a eu recours à des passeurs pour accéder au territoire et celui qui est la victime d'un réseau criminel.

Au Centre, les missions qui concernent la traite et le trafic des êtres humains sont prises en charge au sein du département « Migrations ». Nous veillons ainsi à assurer la cohérence des interventions du Centre dans ses différents domaines de compétence concernant les migrants.

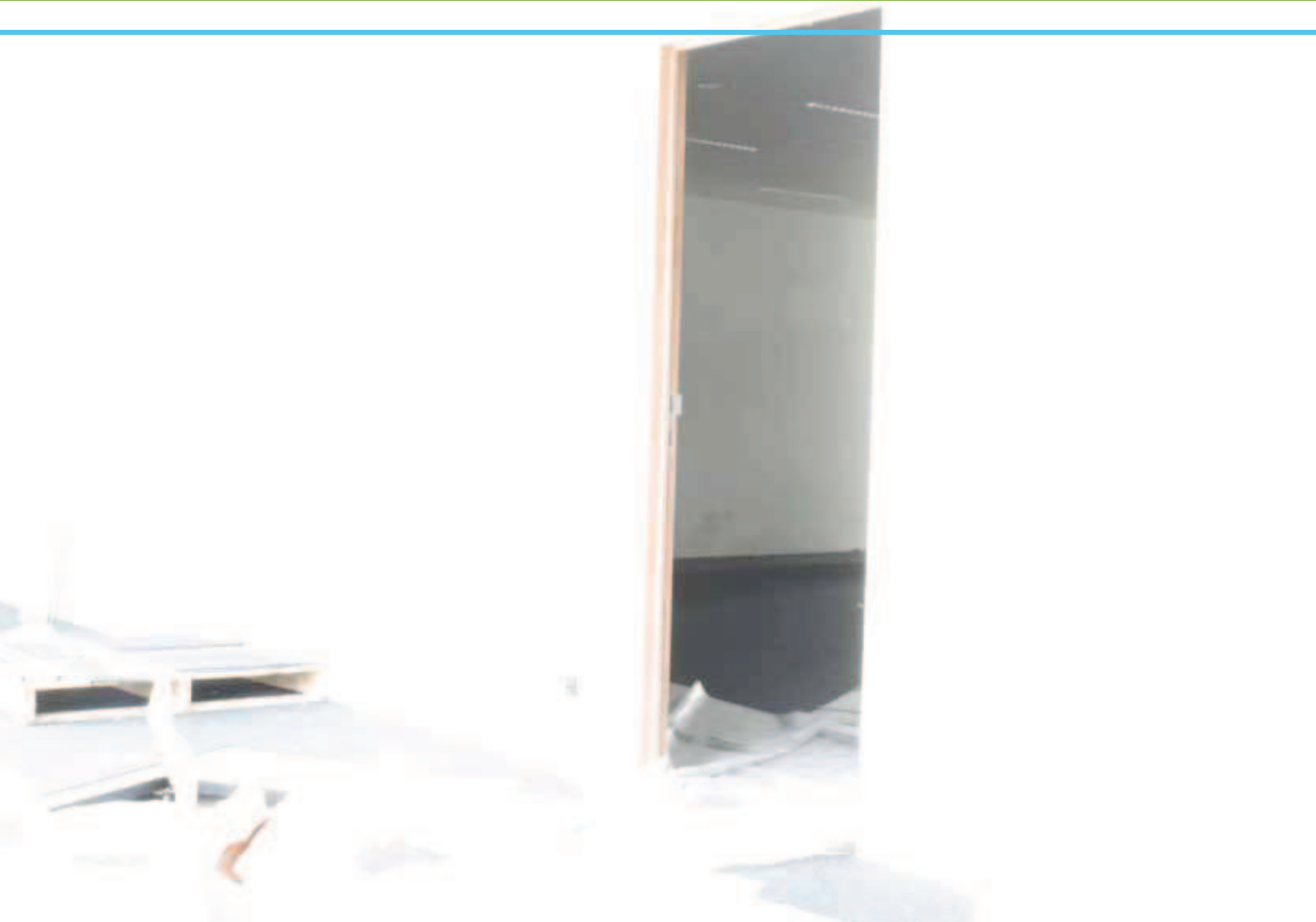
Migration et lutte contre le racisme

L'élaboration d'une politique migratoire et la lutte contre le racisme et la xénophobie sont les deux aspects d'une même question : quel est l'enjeu de la présence des étrangers dans nos sociétés ?

Le phénomène xénophobe puise à plusieurs sources. L'une d'entre elle est la conviction intime que l'autre – et l'étranger est cet « autre » par excellence – est intrinsèquement différent, que sa nature même diffère fondamentalement de la nôtre. Ce sentiment est renforcé par le constat concret, quotidien, de la différence de traitement organisée par l'Etat lui-même à l'égard des étrangers. Il convient dès lors de penser la lutte contre la xénophobie en lien direct avec l'essence de la politique et du discours public relatifs aux questions d'immigration, et ce dans la perspective de l'élaboration d'une politique migratoire commune. Selon notre expérience, chaque mesure relative aux droits des étrangers influence la perception de l'étranger et joue donc potentiellement le rôle de déclencheur du sentiment d'hostilité.

S'il n'aborde que les compétences « migration » du Centre, le présent rapport a été rédigé sur le postulat qu'il existe un lien intrinsèque entre le statut et la perception de l'étranger. A ce titre, fournir une information fiable, régulière et transparente sur la présence des étrangers et le respect de leurs droits nous paraît également s'inscrire dans la fonction de prévention de toute xénophobie, tant celle-ci est engendrée chaque jour par l'ignorance et l'amalgame facile.

Introduction



2008, année zéro d'une nouvelle politique migratoire ?

La Belgique au cœur de l'Europe migratoire

L'Europe est un continent composé d'États très divers, avec des histoires migratoires contrastées. Mais l'Europe est également une construction politique qui constitue un cadre commun pour désormais 27 États de ce continent. Au point de départ de cette analyse qui débute à la Libération, cette Europe-là n'existe pas encore. Elle naîtra en 1957 avec la signature du Traité de Rome pour ne concerner à ce moment-là que six États. Au fil du temps, des nouvelles adhésions et des différents traités qui le jalonnent, le poids relatif des politiques communautaires ne cessera d'augmenter par rapport au poids des politiques particulières menées par les États nationaux. Ceux-ci restent pourtant marqués par leur histoire, leur géographie et donc par leur rapport aux migrations réelles. Or, il est difficile de comprendre les politiques européennes sans les enraciner dans la diversité des phénomènes migratoires à laquelle l'Europe a été et reste confrontée.

L'Europe amalgame plusieurs histoires migratoires. Ainsi, les États de la « nouvelle Europe » composée des anciens pays du bloc de l'Est présentent les mêmes caractéristiques que la plupart des pays émergents en étant simultanément des pays de départ, de transit et de destination. Autre modèle, celui de l'Europe méditerranéenne : Espagne, Portugal, Grèce, Italie. Pendant les dix premières années de l'après-guerre, ces pays ont connu une émigration massive de leurs travailleurs vers l'Europe du nord. Aujourd'hui, ce sont eux qui se trouvent sur une « ligne de front » qui va des îles Canaries à celle de Lampedusa et qui encaissent une pression migratoire maximale en provenance de l'Afrique. Les pays scandinaves qui sont restés longtemps à l'écart des flux migratoires de travail se sont ouverts à la migration par le biais d'une politique d'asile particulièrement généreuse. Le Royaume-Uni, qui a gardé dans sa politique migratoire la mémoire de l'Empire britannique, constitue un modèle à lui tout seul. Enfin, on peut parler d'un modèle central, auquel se rattachent la France, l'Allemagne et les trois États du Benelux (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas), soit le premier noyau de l'UE, à l'exception de l'Italie. Ces États constituent historiquement le cœur industriel de l'Europe continentale et ont en commun d'avoir développé une active politique migratoire dès la Libération.

Située au cœur de l'Europe politique, la Belgique est aussi au cœur de l'Europe migratoire. Sa dynamique

migratoire a le mérite de mettre en évidence, à travers un prisme national particulier, les tendances lourdes à l'œuvre également dans les pays voisins.

Trois facteurs

Classiquement, on distingue deux facteurs pour expliquer la migration humaine. Le premier est le facteur *push* qui intègre toutes les raisons qui poussent une personne à quitter son lieu de résidence. Le second est le facteur *pull* qui désigne tout ce qui peut attirer une personne vers une destination particulière. Depuis quelques décennies, on est attentif à un troisième facteur, qu'on pourrait appeler facteur *réseau*³ : la migration est aussi dépendante des possibilités effectives de se déplacer d'un lieu à l'autre. Du fait de la mondialisation de l'information et de l'industrie du voyage, l'importance de ce facteur est en augmentation permanente. Il a débouché sur la constitution d'un véritable marché migratoire fonctionnant selon les règles classiques de l'offre et de la demande, de l'abondance et de la pénurie. Dans un monde qui reste profondément inégalitaire, ce facteur est devenu désormais prépondérant dans la mesure où il rend certaines migrations possibles qui auparavant ne l'étaient pas. Quant au facteur *push*, il est difficile de l'analyser de manière globale. L'évolution du monde n'est pas homogène. Certaines régions accèdent au développement et à la démocratie tandis que d'autres s'en écartent. Ces deux derniers facteurs sont de toute façon hors de portée des politiques nationales ou européennes. Ce n'est qu'à un niveau de gouvernance mondiale qu'il est éventuellement possible d'avoir prise sur eux. On ne les abordera pas dans le cadre de ce rapport. Toutefois, de par l'importance nouvelle d'un facteur *réseau* de plus en plus performant et réactif, on actera que toute modification du facteur *push* est immédiatement traduite en inflexion des flux migratoires réels, dans l'un ou l'autre sens.

3 Il faut entendre ici le mot « réseau » dans son acception la plus large : un ensemble de canaux mettant les personnes et les lieux en relation. En matière migratoire, les réseaux combinent dimensions sociales, logistiques et commerciales. Les réseaux criminels, qui opèrent notamment dans la traite des êtres humains, n'en constituent qu'une facette marginale.

Quand on parle de « politique migratoire », on vise donc essentiellement le facteur *pull*. Les politiques décidées par les États de destination peuvent encourager ou décourager la migration, rendre celle-ci plus intéressante ou au contraire plus risquée du point de vue du migrant. Mais une fois encore, l'importance prise par le facteur *réseau* diminue la capacité des politiques migratoires de réguler les flux réels. Une politique migratoire réaliste devra combiner des aspects proactifs – quels objectifs se donner et comment les mettre en œuvre ? – et réactifs – comment « gérer » après coup des flux migratoires non désirés a priori ? –, ce qui rend désormais aléatoire toute velléité de planification des flux à l'unité près. Dans ce but, il sera légitime de combiner des mesures planifiées et des mesures empiriques. Ajoutons – mais ici nous sortons du cadre de ce rapport – que les migrations ont des impacts sur toutes les dimensions de la vie sociale et que les politiques migratoires doivent être en cohérence avec, au premier chef, les politiques d'accueil et d'intégration¹³, mais aussi du logement,

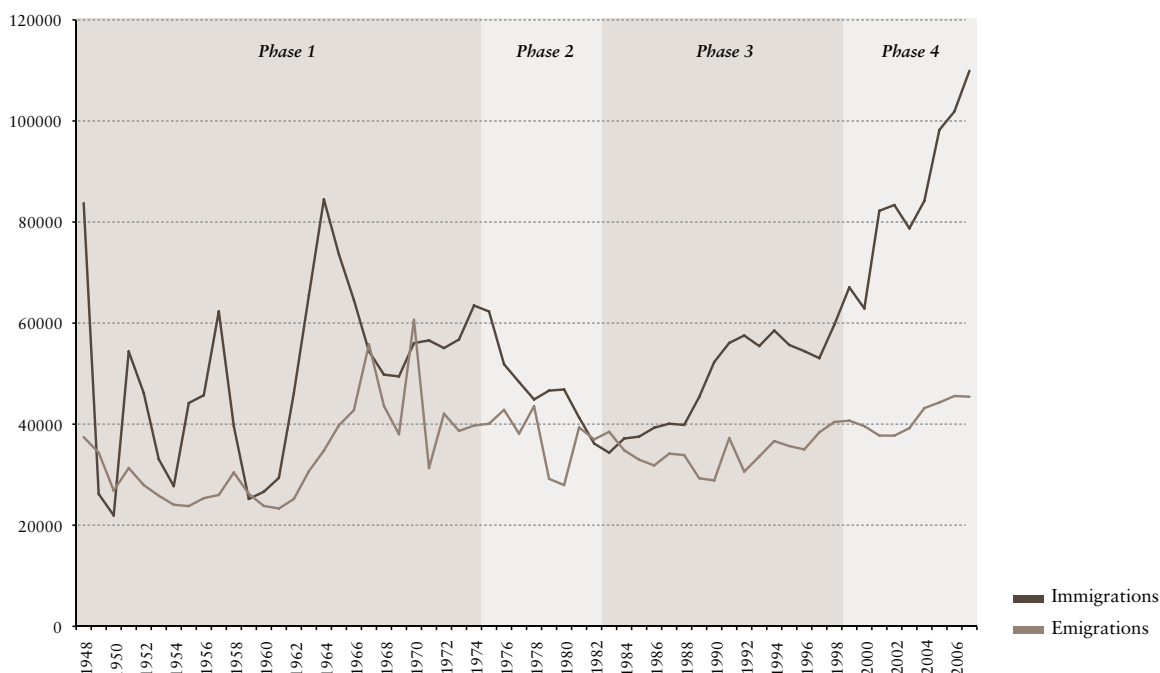
de l'enseignement, de la santé, de l'emploi, des affaires sociales, des cultes, de la culture... Ce qui, dans un Etat aux compétences éclatées entre de multiples niveaux de pouvoir, n'est pas le moindre des défis.

Notre hypothèse est que la Belgique, et plus largement l'Europe, sont entrées en 1999 dans une quatrième phase de politique migratoire depuis la Libération. D'une manière quelque peu arbitraire, on pourra considérer 2008 comme l'année où les caractéristiques générales de cette phase se sont imposées sous la forme d'un paradigme inédit qui constitue désormais un nouveau cadre de référence. C'est dans ce sens que nous formulons l'hypothèse, à vérifier dans l'avenir avec plus de recul, que l'année 2008 serait effectivement « l'année zéro d'une nouvelle politique migratoire ».

Nous nous proposons de retracer ici sommairement l'histoire des politiques migratoires de la Belgique depuis 1946 pour mieux comprendre l'enchaînement de ces phases et l'évolution des contextes politiques, économiques et sociaux qui les ont déterminées.

13 Ces politiques seront abordées dans le cadre du rapport 2008 « Discrimination/ diversité » du Centre, à paraître.

(Source : RN-DG SIE)



Cette description prendra la forme d'un commentaire du tableau des flux d'entrées et de sorties d'étrangers, de 1948 à 2006⁴.

Phase 1, 1946-1974 : immigration de travail par contingent

L'immigration qui se déroule tout au long des « Trente Glorieuses » est presque totalement organisée et maîtrisée. Elle présente quatre temps forts :

1. 1946-1949 : arrivée d'environ 77.000 travailleurs italiens, dans le cadre d'un accord bilatéral (il sera mis fin à cette immigration après la catastrophe du Bois du Cazier en 1956, l'Italie connaissant par ailleurs, à cette époque, un vigoureux développement économique ne libérant plus de main-d'œuvre excédentaire)⁵.
2. 1956 et 1957 : accords bilatéraux avec l'Espagne (3.400 arrivées) et la Grèce (7.800)
3. À la suite du rapport Sauvy (1962) sur les besoins démographiques de la Wallonie, plus de 263.000 « inactifs » (épouses et enfants) viendront rejoindre les travailleurs masculins entre 1961 et 1970. La société prend progressivement conscience que la migration de travail a débouché sur une migration de peuplement, que les « immigrés » s'installent durablement et qu'ils ne repartiront plus.
4. 1964 : accords bilatéraux avec le Maroc et la Turquie. Marocains et Turcs constitueront désormais les principaux groupes nationaux d'origine extra-européenne présents sur le territoire belge, même si les acquisitions massives de la nationalité belge masquent la permanence et la vigueur toujours actuelle du phénomène.
5. Parallèlement, l'unification de l'Europe fait ses premiers pas. La libre circulation des travailleurs est d'application depuis 1958 au sein du Benelux et

depuis 1968 au sein de l'Europe des Six. Cette libre circulation entre pays d'un niveau de développement comparable n'a pas donné lieu à des migrations de travail intra-européennes.

6. L'année 1974 marque la fin des « Trente Glorieuses » et de l'immigration économique. Pour repartir sur des bases assainies, la Belgique procède alors à une campagne de régularisation qui concernera quelque 9.000 personnes⁶.

Phase 2, 1974-1983 : « stop migratoire »⁷ et intégration des immigrés

Les frontières étant fermées, les flux d'entrée vont effectivement progressivement décroître de 1974 à 1983. En 1983, le solde migratoire sera même négatif, pour la dernière fois.

Les phases 1 et 2 se caractérisent par la maîtrise des flux et consacrent l'efficacité des politiques proactives. Elles s'accompagnent d'une attitude positive à l'égard des migrants qu'on a fait venir pendant la phase 1 en s'appuyant sur un large consensus national et qu'on décide de mieux intégrer ensuite pendant la phase 2.

Tous les événements qui jalonnent l'histoire des migrations pendant ces deux phases, aux plans national et international, visent à accompagner l'arrivée et l'intégration des migrants. Mentionnons, en Belgique, le vote de la loi du 15 décembre 1980 qui organise dans un ensemble cohérent les multiples facettes du séjour des étrangers, le vote de la loi antiraciste du 30 juillet 1981 et, sur un autre plan, la mise en place, en 1976, d'une très large coalition politique et associative en vue d'octroyer le droit de vote communal aux étrangers (Objectif 82).

4 L'interprétation de ce tableau doit être pondérée par les considérations suivantes :

1. Il concerne aussi bien les non-Européens que les Européens (au sens de l'Union européenne), lesquels constituent une catégorie d'étrangers désormais totalement assimilables aux nationaux en terme de droits et d'accès au marché du travail. Cette catégorie, inexistante à la Libération, s'est gonflée au rythme des adhésions. Aujourd'hui, environ les 2/3 des étrangers présents légalement en Belgique sont ressortissants d'un État de l'UE.
2. Certaines catégories d'immigrés légaux ne sont pas répertoriés de façon uniforme tout au long de la période couverte : les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes régularisées.
- 5 Auxquels il faut ajouter environ 20.000 « personnes déplacées » en provenance d'Ukraine, de Pologne et des Républiques baltes.

6 Il faudra attendre 25 ans pour qu'une nouvelle campagne de régularisation soit mise en œuvre, en exécution de la loi du 22 décembre 1999.5 Auxquels il faut ajouter environ 20.000 « personnes déplacées » en provenance d'Ukraine, de Pologne et des Républiques baltes.

7 Ce « stop migratoire » est tout relatif, puisqu'il s'accommode d'une importante « migration de suite » constituée par le regroupement familial. En outre, il ne concerne pas les travailleurs hautement qualifiés. Enfin, n'oublions pas que, depuis 1968, la libre circulation est en vigueur au sein de l'Europe des six.

Phase 3, 1983-1999 : l'Europe forteresse

À partir de 1984, les flux migratoires vers la Belgique vont reprendre vigoureusement. Pourtant, les frontières sont toujours officiellement fermées à la migration. Le chômage est toujours aussi massif et l'économie, qui ne sort que lentement de la récession provoquée par le choc pétrolier, ne manifeste aucun besoin d'un apport de main-d'œuvre extérieure. Toutefois, dans les plis de la crise économique va se développer une économie parallèle qui saura manifester ses propres besoins. Il faudra du temps pour s'en rendre compte.

Cette reprise s'appuie sur un élément nouveau : l'entrée des phénomènes migratoires dans la mondialisation, les êtres humains étant désormais aspirés dans cette nouvelle réalité au même titre que les marchandises et les capitaux⁸. Petit à petit, un marché migratoire parallèle se met en place. Il s'appuie sur une meilleure diffusion de l'information (avec les débuts d'Internet) et bénéficie de la démocratisation du transport, notamment aérien. Ces nouvelles circonstances permettent l'élaboration de véritables stratégies migratoires, individuelles mais aussi et de plus en plus collectives. Ainsi, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que le regroupement familial ne sorte ses effets que pour la première génération de migrants, il va devenir la principale porte d'entrée des migrations légales, toutes générations confondues. Dans le même sens : les demandes d'asile, dont le nombre était au plus bas en 1983 (2.048 demandes, reconnues à plus de 80%) vont exploser pour atteindre un pic de 42.691 en 2000 avec des taux de reconnaissance inférieurs à 10%⁹.

Pendant toute cette période, le discours produit au niveau national – et démenti par les chiffres – est celui de l'Europe forteresse. Il ne s'agit plus prioritairement d'intégrer les migrants mais de les dissuader d'arriver. Le droit de vote des étrangers, annoncé pour les élections communales de 1982, ne sera finalement accordé qu'en 2004. Pointons quelques mesures législatives qui témoignent de ce climat : « loi Gol » limitant l'inscription

des étrangers dans quelques communes prétendument saturées (28.06.1984), création des centres fermés (18.07.1991), « loi Vande Lanotte » introduisant dans la loi du 15 décembre 1980 le délit d'aide aux personnes au séjour illégal (04.04.1996)¹⁰. Enfin, la mort au cours de son expulsion de Semira Adamu, jeune demandeuse d'asile nigériane (12.08.1998), marque un point d'inflexion, notamment par l'effet de son impact sur l'opinion publique.

Enfin, il ne faut sûrement pas négliger les effets d'un événement majeur qu'on associe rarement aux questions migratoires : la chute du mur de Berlin en novembre 1989. A ce moment-là, une frontière jusqu'alors imperméable à la migration de masse s'est ouverte. De côté-là de l'Europe, un processus s'est déroulé depuis à vitesse accélérée, aboutissant à l'élargissement de l'UE avec, comme date-clé intermédiaire, la suppression des visas pour les Polonais le 8 avril 1989. Cette ouverture à l'Est a transformé le paysage migratoire de nombreux Etats de la « vieille Europe » même si, formellement, il ne s'agit désormais plus de migrations, terme réservé aux ressortissants de pays tiers.

Phase 4, de 1999 à aujourd'hui : l'« approche globale »

Le Gouvernement Verhofstadt I qui se constitue en juillet 1999 manifeste, dans sa déclaration gouvernementale, le souci d'une politique migratoire rééquilibrée. Cette politique devra combiner ouverture et fermeté. Intention ambivalente qui sera immédiatement traduite par deux faits politiques majeurs concomitants. Fermeté : il sera procédé le 5 octobre 1999 à l'éloignement de 74 Roms de nationalité slovaque à la suite d'un stratagème qui valu à la Belgique sa condamnation par la Cour des droits de l'Homme de Strasbourg (arrêt Conka, 5 février 2002). Ouverture : la loi du 22 décembre 1999 permettra la régularisation de quelque 42.000 personnes en séjour illégal au cours des années 2000 et 2001. C'est aussi ce Gouvernement qui décidera la création, au sein du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, d'un « Observatoire des migrations » chargé de veiller aux droits fondamentaux des étrangers et d'éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires.

Ce changement d'attitude ne s'explique pas par un ralentissement des flux. Au contraire, on assiste à partir

8 On verra aussi se développer une criminalité professionnelle greffée sur la migration internationale : la traite et le trafic des êtres humains. Cette dimension sera développée dans le rapport 2008 « Traite et trafic des êtres humains » du Centre, à paraître.

9 Voir p. 41.

10 Cette disposition a été toutefois adoucie par la suite en excluant du champ d'application de l'article 77 de la loi l'aide fournie pour des raisons principalement humanitaires.

de 1999 à une accélération des flux d'entrée. La cause de ce revirement est politique. À partir de 1999, des leviers importants de la politique migratoire vont être transférés à l'Union européenne qui sera chargée d'harmoniser les politiques nationales. Et le discours que celle-ci tient et que recouvrira le terme d'« approche globale » tranche avec la rhétorique de l'« immigration zéro ». Ce transfert est organisé par le Traité d'Amsterdam qui entre en vigueur le 1^{er} mai 1999 et qui prévoit « *la mise en place dans les cinq ans d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, y compris une politique commune d'immigration et d'asile* ». Dans la foulée, un important Sommet se tient dans la ville finlandaise de Tampere (15/16.10.1999). À cette occasion, le Conseil européen « *reconnaît la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine* ». L'Europe retrouve ainsi avec prudence, mais dans un contexte économique et social radicalement différent, les accents qui avaient conduit de nombreux États, dont la Belgique, à favoriser une immigration économique et familiale dans les années 1946-1974.

Toutefois, les différents volets d'une telle politique commune ne se développent pas à la même vitesse. Si les mesures liées à l'asile, à la sécurité ou qui visent à mieux encadrer par le biais de directives l'exercice de certains droits fondamentaux sont élaborées à un rythme soutenu, les mesures d'ouverture à la migration économique qui en sont le pendant se heurtent à la réticence des États. Un premier projet de directive proposé par la Commission sur cette matière en 2001 est jugé prématuré. Il faudra attendre 2005 pour que la Commission rédige un Livre vert « *sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques* ». En 2007, la Commission note encore que « *les bases de la politique d'immigration légale étaient ambitieuses dans l'esprit du mandat de Tampere, mais cette politique reste encore largement incomplète* »¹¹.

L'année 2008 sera celle du basculement. Désormais, tandis que l'Union européenne met en chantier la

directive « Blue cards » pour encadrer de manière souple le recrutement sur la scène internationale de travailleurs hautement qualifiés, la plupart des États européens décident de s'ouvrir à une nouvelle migration économique nécessitant des politiques proactives. Cette orientation, déjà expérimentée en Espagne et en Italie, voire au Royaume-Uni et désormais partagée au sein de l'Union européenne, se retrouve dans le « Pacte sur l'immigration et l'asile » qui fut un des objectifs de la présidence française de l'UE (deuxième semestre 2008), et dont le premier engagement se donne l'objectif d'« *organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre* », tandis que la lutte contre l'immigration irrégulière ne vient qu'en deuxième ordre. En Belgique, le besoin d'une nouvelle migration économique est affirmé dans la note de politique générale du Gouvernement Leterme en date du 21 avril 2008. La prise de conscience de l'importance de la question migratoire se marque par l'attribution d'une compétence de la migration et de l'asile à une ministre, Annemie Turtelboom.

Ambivalence migratoire ?

Lors de la phase 1 (1946-1974), le Gouvernement belge, à l'instar des gouvernements des pays voisins, avait ouvert les frontières à la migration. Lors des deux phases suivantes (1974-1999), il les avait fermées. La politique migratoire telle qu'elle se dessine aujourd'hui est intrinsèquement ambivalente : certaines portes fermées sont à nouveau ouvertes tandis que certaines portes entrouvertes se referment.

En effet, l'ouverture à la migration économique, qui pousse les États européens à attirer les « migrants utiles » dont leur économie ou leur démographie auraient besoin et vise à prolonger hors des frontières de l'Union européenne les dynamiques nouvelles nées de la libre circulation des travailleurs dans le cadre de l'UE, a pour contrepartie un renforcement des contrôles sur l'immigration irrégulière et, plus largement, sur l'immigration « non choisie ». Ainsi, le Gouvernement belge tend à s'aligner sur les États voisins en rendant plus difficile l'exercice du regroupement familial qui est depuis quarante ans la principale forme de migration légale vers la Belgique. Par ailleurs, l'Europe cherche à

11 *Vers une politique commune en matière d'immigration*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, 5.12.2007.

renforcer l'efficacité de ses frontières au sud et à l'est en transférant vers les États d'Afrique du nord et de l'Europe continentale orientale (Ukraine, Moldavie, Belarus) la responsabilité de bloquer les migrations irrégulières qui transitent par ces États avant qu'elles n'abordent le territoire européen.

Cette ambivalence migratoire ouvre un champ nouveau à la réflexion et à l'action politique. De nombreuses questions émergent. Dans le cadre de ce rapport, nous nous limiterons à en poser quelques-unes.

Une migration économique en provenance de pays tiers est-elle envisageable avant que la libre circulation des travailleurs européens, qui n'est pas encore complètement mise en œuvre, ait sorti ses principaux effets ?

Quelle cohérence entre la volonté d'élargir les possibilités de migration économique et la présence sur le territoire d'un important « stock » de travailleurs sans emploi, dont une part importante est issue des migrations antérieures ?

Quelle cohérence entre les politiques de régularisation par le travail des personnes en séjour illégal et les politiques d'embauche à partir de l'étranger ?

Comment concilier la demande de travailleurs migrants avec les exigences d'intégration pour ces mêmes travailleurs ?

Faut-il se fixer comme objectif l'ouverture la plus large possible du marché du travail ou procéder par des accords bilatéraux encadrés et chiffrés ?

Comment articuler la migration économique avec le respect des règles de la concertation sociale ?

Les années à venir se chargeront de donner une réponse à ces questions. Mais il ne faudra pas attendre ces réponses pour fixer un cadre à de nouvelles migrations légales. Des garanties doivent être données aux nouveaux migrants économiques quant au respect de leurs droits. Or ce cadre existe : il s'agit de la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (ONU, 1990), qui constitue l'un des huit instruments fondamentaux de protection des droits de l'Homme et que, malheureusement, aucun des États de destination n'a encore ratifié à

ce jour. L'ouverture du chantier de la migration économique serait une excellente occasion pour la Belgique de faire ici œuvre de pionnier en entraînant l'Union européenne dans la voie de la ratification. La présidence belge de 2010, qui se prépare déjà aujourd'hui, pourrait en donner l'opportunité.

CONTRIBUTION EXTERIEURE

UN ACQUIS HUMANITAIRE A DEFENDRE

Frank Caestecker (Université de Gand)

Pour la première fois de son histoire, le Gouvernement belge compte une ministre de la Politique de migration et d'asile. Dès la fin des années trente du siècle dernier, lorsque des milliers de Juifs fuyant l'Allemagne nazie affluèrent en Belgique pour y demander l'asile en plein cœur d'une récession économique, le parlementaire Albert François réclamait dans le quotidien socialiste *Le Peuple* un ministre chargé de la politique de migration et d'asile. Un tel responsable devait, de l'avis d'Albert François, concilier les intérêts divergents liés à une politique d'immigration dans un système cohérent. Il devait en outre élaborer une politique rationnelle qui serve les intérêts belges, mais aussi et surtout soit une politique à visage humain. Cette politique humaniste offrirait une protection aux personnes pour lesquelles le retour au pays est impossible. Albert François investissait encore ce responsable politique d'une dernière mission : créer les fondements sociaux indispensables à cette politique rationnelle et humaniste. Les choix des responsables politiques devaient être communiqués à la population de manière transparente et convaincante.

Albert François a finalement été entendu septante ans plus tard. La ministre fédérale de la Politique de migration et d'asile doit garantir que la politique belge en matière d'immigration soit une politique rationnelle à visage humain. Le besoin d'une telle fonction névralgique pour la politique d'immigration a sensiblement augmenté au cours des dix dernières années. L'année 2008 a mis en évidence la nécessité d'une coordination entre les différents domaines et niveaux politiques. Des éléments de la politique d'immigration sont en effet relégués ou revendiqués par d'autres niveaux politiques, tant supérieurs (l'Europe) – qu'inférieurs (communes). Une coordination de la politique d'immigration est importante dans notre société car elle permet de corriger une perception très négative des migrations. La migration peut ainsi être débattue au niveau politique de manière équilibrée, dans tous ses aspects : immigration souhaitée ou non, choisie ou non. La coordination de la politique d'immigration est importante parce que l'immigration met en évidence des intérêts divergents. L'immigration provoque des contrastes économiques. Les membres du Gouvernement ont dès le début du 21^e

siècle décidé que la Belgique avait besoin de travailleurs immigrés. La politique belge applicable à la migration de la main-d'œuvre a été récemment fortement libéralisée et l'extension prochaine du marché européen du travail (2012 ?) va encore renforcer cette libéralisation. Dans les débats politiques liés à l'immigration, les questions d'identité que soulève cette thématique sont certainement essentielles. Ainsi, la récente attention politique portée à la migration de mariage exprime la crainte que l'immigration ne s'accompagne d'une balkanisation permanente de notre société. Les obstacles dressés contre le choix d'un partenaire conjugal à l'étranger mettent en péril le libre choix du partenaire par certaines personnes habitant en Belgique. Nous approchons ici l'immigration en tant que thème touchant aux valeurs fondamentales de notre société. Le test décisif permettant d'affirmer qu'un pays préserve ses valeurs dans sa politique d'immigration est la protection des réfugiés. La réputation de la Belgique est à ce titre excellente : en effet, la protection subsidiaire élaborée au niveau européen a récemment fait l'objet d'une transposition généreuse dans la législation belge.

Les lignes directrices de la nouvelle politique d'immigration étaient déjà esquissées lorsque la ministre de la Politique de migration et d'asile a commencé son mandat. La ministre a présenté avec verve la migration sous un jour positif, en se basant sur les besoins belges. Le nouveau paradigme migratoire possède également davantage de dimensions. Les besoins des réfugiés méritent aussi qu'on les aborde. La Belgique défend-elle son acquis humanitaire lorsqu'elle discute des frontières extérieures de l'Union européenne ? La Belgique s'engage-t-elle dans des programmes de réinstallation ? Bien sûr, il est bon qu'il y ait au Gouvernement une ministre de la Politique de migration et d'asile. Mais la détermination de ce ministre et la volonté du Gouvernement sont indispensables pour concrétiser les progrès potentiels de cette réalité administrative.

CONTRIBUTION EXTERIEURE

L'HISTOIRE SANS FIN DES SANS-PAPIERS

Andrea Rea, Germe (Groupe d'études sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion), Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles

Tout comme en 2007, les sans-papiers ont été à l'agenda politique sans qu'aucune solution politique durable ne soit trouvée à cette situation de précarité caractérisée. Depuis la régularisation de 2000 qui a été considérée, à tort, comme un *one shot*, de nombreuses situations ont conduit des étrangers entrés par des accès différents au territoire (demande d'asile, étudiant, permis de travail, clandestinité, etc.) à être confrontés durablement à une existence clandestine. Durant la précédente législature, le ministre de l'Intérieur tout en refusant d'en faire une publicité excessive a utilisé à plusieurs reprises l'ancien article 9 §3. lui permettant d'attribuer un séjour légal à de nombreux étrangers installés de longue date en Belgique. Depuis les dernières élections, l'accord de gouvernement prévoyait de trouver une solution aux sans-papiers sans que jamais un accord ne soit trouvé sur la fameuse « circulaire Turtelboom ». Au-delà des enjeux de compétitions électorales entre partis, l'analyse des sans-papiers, en Belgique démontre la nécessité d'avoir à la fois une nouvelle politique migratoire de travail claire et d'avoir aussi une politique d'attribution d'un séjour légal à des étrangers se trouvant sur place mais n'entrant pas directement dans la politique de migration de travail.

La gestion de la complexité des flux migratoires contemporains ne peut se limiter à une politique figée. Elle doit également faire face à l'incertitude, aux situations que toute programmation politique ne peut anticiper comme, par exemple, la longueur excessive des procédures d'examen des demandes d'asile, des changements politiques dans les pays d'origine des étrangers, des conflits entre juridictions nationales, des changements de statuts matrimoniaux des étrangers, des transformations dans leur vie privée, etc. L'histoire de Rothman Salazar¹² est exemplaire des effets négatifs d'une application rigide des règles et des lois. Le coût humain et politique (et financier) de cette histoire démontre que la bonne gouvernance ne passe pas par l'application bureaucratique des règlements mais par un usage approprié tenant

compte des situations et des particularités. Ainsi, les lois ne sont pas des instruments abstraits, le principe d'égalité qu'elles comportent suppose un traitement tenant compte des situations vécues.

La réduction de la procédure à la régularisation aux seules situations d'étrangers travaillant est trop réductrice. Les expériences étrangères, comme en Italie ou en Espagne, témoignent des effets négatifs de cet usage très instrumental des régularisations. Des solutions doivent être prévues pour l'imprévu. Il en va ainsi de flux migratoires importants qui se construisent par la mobilisation de réseaux sociaux conduisant à l'installation d'étrangers qui n'entrent pas par des voies légales. Cela a constitué un des effets majeurs de la loi de 1999 relative à la campagne de régularisation qui a permis à des étrangers qui n'étaient pas des demandeurs d'asile mais installés clandestinement de longue date en Belgique, dont certains travaillaient, de pouvoir bénéficier d'une mesure leur octroyant un séjour légal. Il en va ainsi actuellement, par exemple, des migrants brésiliens qui sont très majoritairement rentrés en Belgique clandestinement et qui risquent de rester dans une clandestinité prolongée si aucune mesure ne vient leur offrir la possibilité d'en sortir. Pour en finir avec l'arbitraire, la solution est connue de tous : il s'agit de définir des critères de régularisation qui doivent être appliqués individuellement et qui tiennent compte à la fois de l'inscription de ces étrangers sur le marché de l'emploi et de leur intégration locale. Le problème actuellement porte moins sur la méthode que sur le compromis politique qui doit être trouvé. Enfin, comme de nombreux sans-papiers sont souvent des travailleurs sans-papiers, une redéfinition d'une politique d'immigration de travail ne pourra faire l'économie d'une réflexion très approfondie des règles et des conventions du marché de l'emploi, comme la sous-traitance en cascade, le détachement du personnel, l'usage de faux indépendants, le recours à la main-d'œuvre irrégulière conduisant à alimenter des flux migratoires dans des segments de secteurs spécifiques.

12 Jeune Equatorien en séjour illégal éloigné le 30 août vers son pays d'origine et revenu avec un visa étudiant en bonne et due forme début novembre (Ndlr)

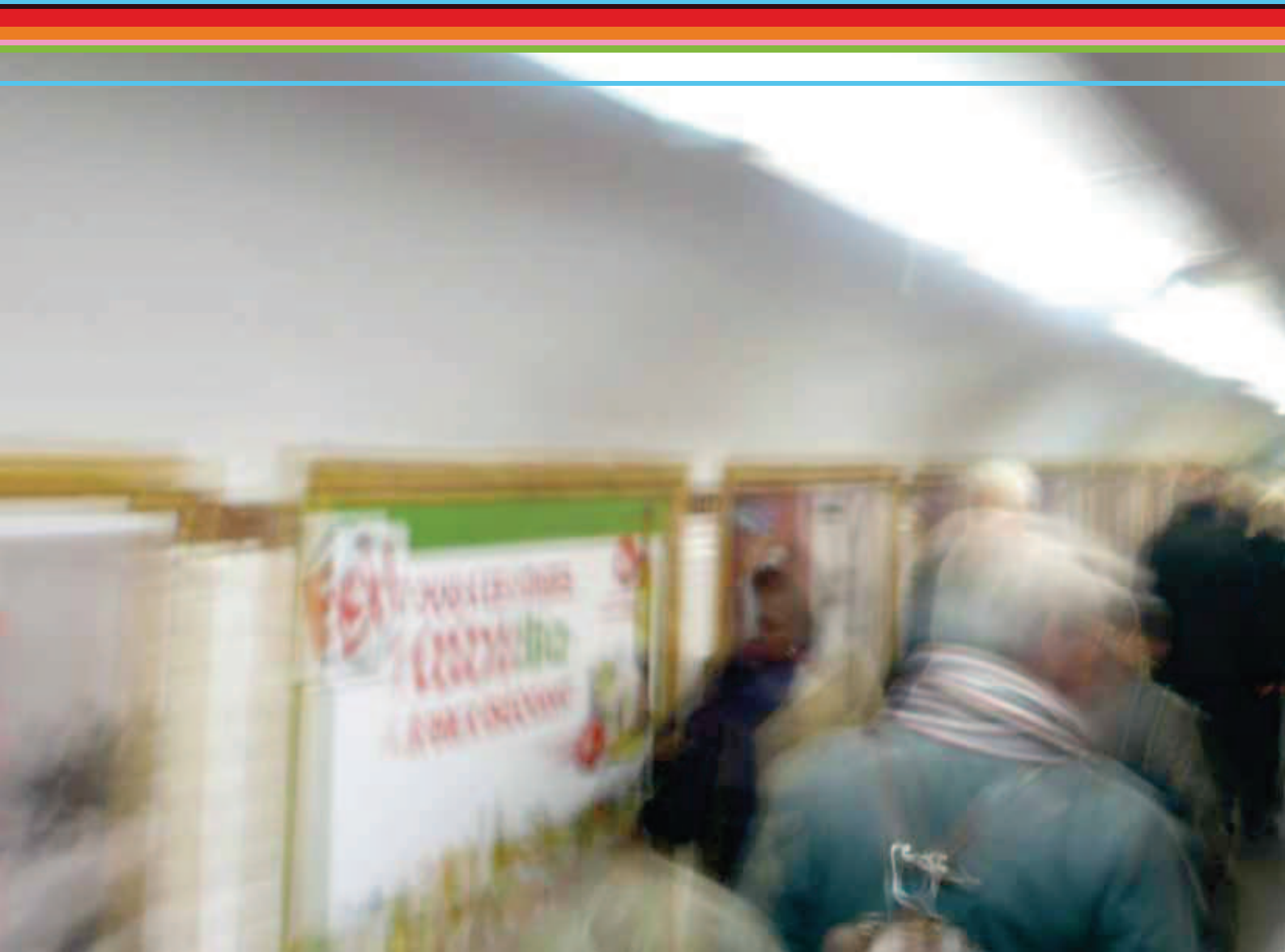
A photograph of a border crossing or detention facility. In the foreground, there is a white pillar on a concrete base. Behind it, a metal gate with vertical bars is visible, partially open. The background shows a building with a dark, textured facade. The sky is overcast. The image is overlaid with a semi-transparent white box containing text.

CHAPITRE I

ACCES AU TERRITOIRE ET PROTECTION INTERNATIONALE



I.1. LES ENTRÉES/SORTIES D'ÉTRANGERS





A. Chiffres et démographie

Toute vision migratoire commence par une juste appréhension des flux d'entrées et de sorties : combien d'étrangers, mais aussi de Belges, vont et viennent ? Quelles sont les principales nationalités des arrivants ? Comment peut-on se faire une idée des motifs de séjour ?

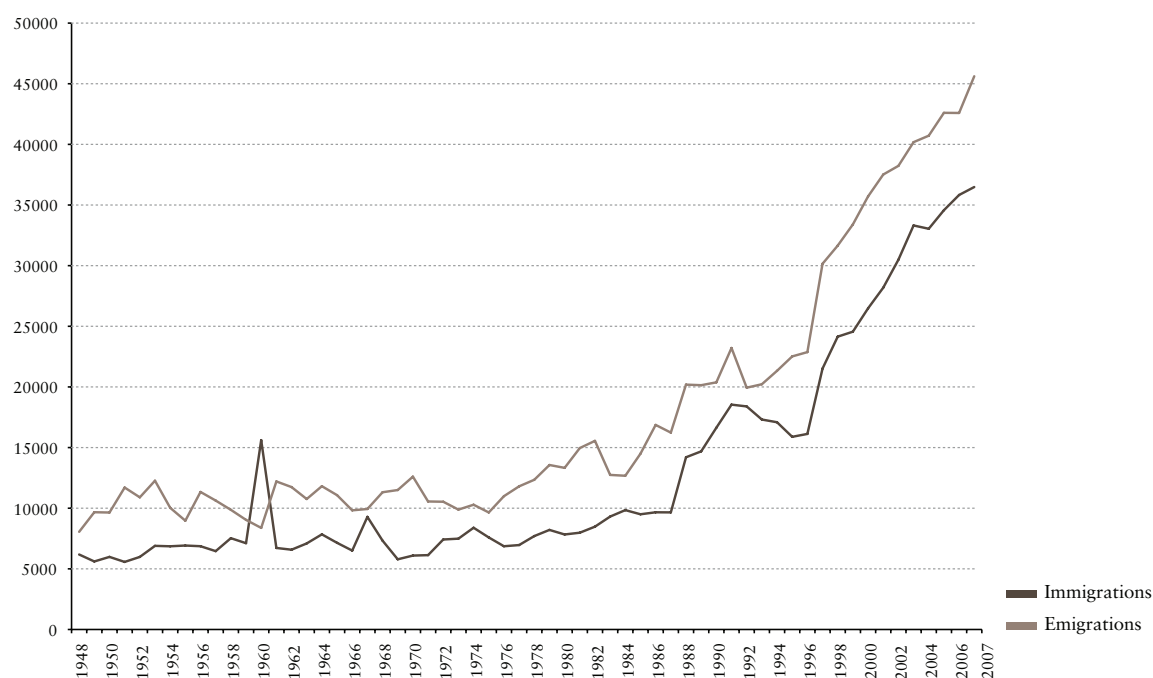


1. Les migrations des Belges

Si l'entrée d'étrangers fait l'objet de beaucoup d'attentions, les mouvements migratoires des Belges sont loin d'être négligeables (figure 1). En effet, en 2007, 45.615 Belges ont quitté le pays et 36.483 sont entrés dans la même année. Les Belges représentent ainsi environ 50% des émigrations et 25% des immigrations de l'année.

Si la Belgique est aujourd'hui globalement un pays d'immigration, on remarque que depuis la Seconde Guerre mondiale, les Belges ont plutôt tendance à partir du pays. Depuis 1948 la seule exception où les retours de Belges dépassèrent les nouveaux départs est l'année 1960 où l'indépendance du Congo entraîna le retour de près de 16.000 Belges. L'émigration des Belges est donc une constante, mais l'ampleur du mouvement s'est développée très nettement à partir de la seconde moitié des années 1970.

Figure1. Evolution du nombre d'immigrations et d'émigrations de Belges ; 1948-2007



2. Une croissance sans précédent de l'immigration étrangère

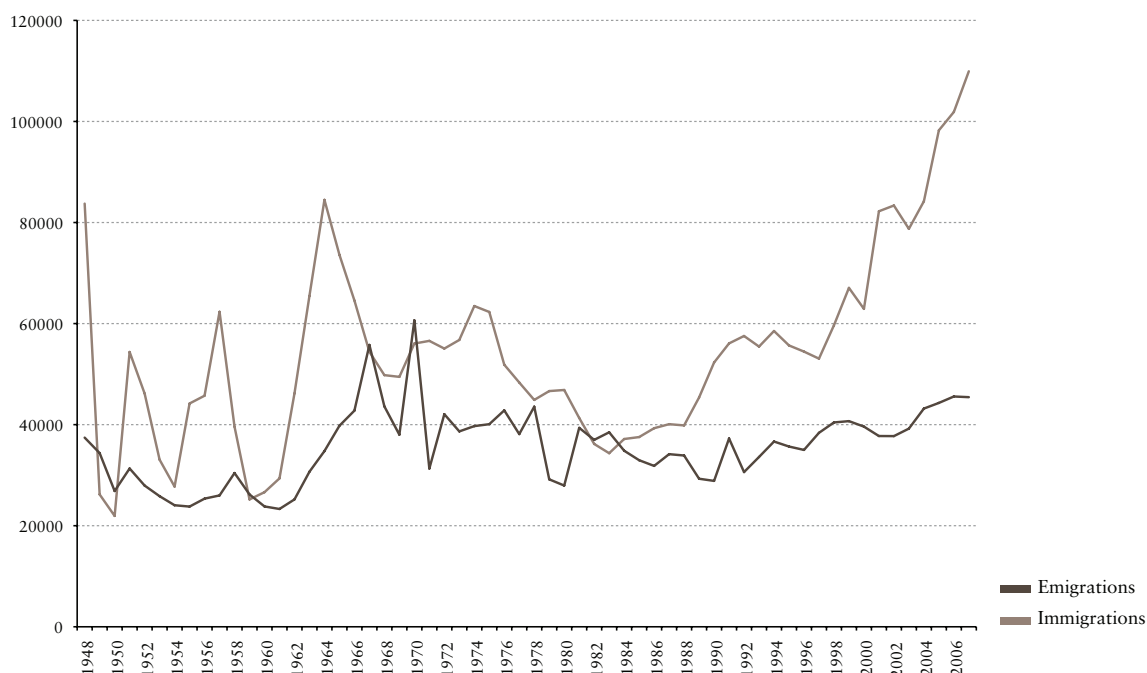
Le nombre d'entrées d'étrangers est de fait à un niveau historiquement élevé. Un peu moins de 110.000 immigrations étrangères ont été enregistrées en 2007. On a ainsi dépassé de loin les précédents maxima observés en 1948 et 1964, ce qui est remarquable à plus d'un titre (fig. 2). En effet, l'immigration 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

13 Nous avons introduit les réinscriptions de radiés d'office dans les immigrations et les rayés d'office dans les émigrations, et ce à partir de 1988. Les chiffres publiés dans le « Rapport Migration 2007 » comptabilisaient uniquement dans les émigrations le solde des radiés d'office et des réinscrits. Cette pratique, qui reflète mieux la réalité, explique les différences qu'il peut y avoir avec les chiffres que nous avons publiés dans nos précédents rapports. 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).

Figure 2. Evolution du nombre d'immigrations et d'émigrations d'étrangers, 1948-2007 (demandeurs d'asile non reconnus ou non régularisés exclus)¹³ (Source : RN- DG SIE)



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 réalité¹⁴.

14 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 ».

3. Une ré-émigration et des retours¹⁵ 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. 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.

15 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.

4. Une immigration européenne malgré les évolutions et les perceptions

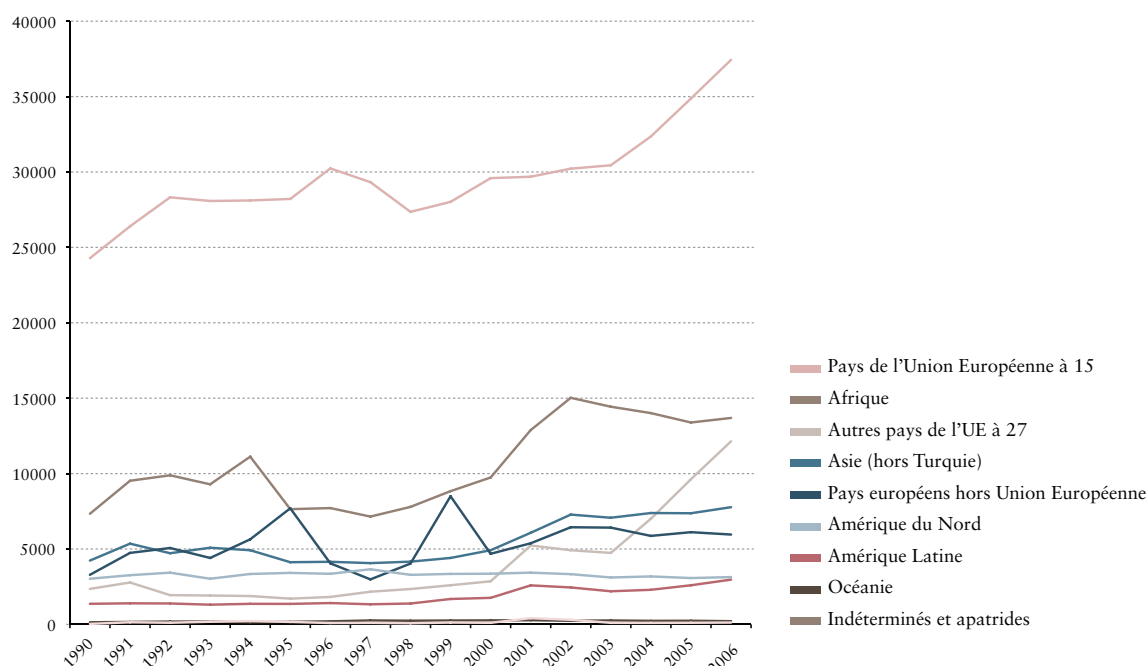
Quatre nationalités se détachent nettement, les Français, les Néerlandais, les Marocains et les Polonais représentant respectivement 14, 14, 9 et 8% des entrées d'étrangers en 2006. Les autres nationalités ne regroupent que beaucoup moins d'immigrants. Il s'agit des Allemands, des Roumains et des Turcs qui représentent environ 4% de celles-ci. Viennent ensuite la quasi-totalité des pays méditerranéens membres de l'Union Européenne, 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. 3). Ainsi, sur les 83.433 immigrations d'étrangers enregistrées en 2006¹⁶, 45.517 correspondaient à des entrées de ressortissants communautaires (55%). Ces immigrants communautaires provenaient essentiellement

des anciens pays membres de l'Union Européenne à 15 telle qu'elle existait avant 2004 (37.435, soit 45% du total des entrées). En 2006, la part des ressortissants des 10 nouveaux Etats membres entrés dans l'Union en 2004 demeure faible (8.282, soit 10% du total des entrées), de même que celles des Roumains et Bulgares entrés dans l'Union en 2007 (3.856 entrées, soit approximativement 5% 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 dans une moindre mesure des Roumains.

16 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.

Figure 3. Evolution par grands groupes de nationalité des immigrations enregistrées, 1990-2006 (hors demandeurs d'asile et réfugiés depuis 1995) (Source : RN-DG SIE)



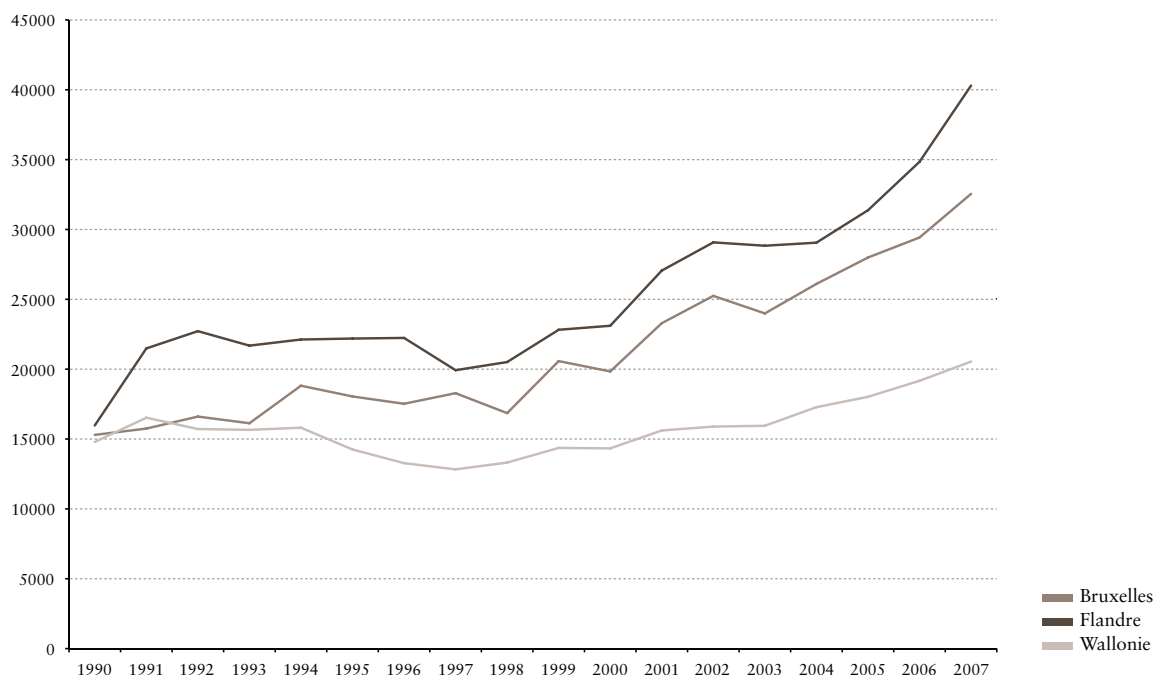
5. Géographie des zones de destination des immigrants

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 immigrants, suivie de près par Bruxelles (fig. 4). Le nombre d'entrées d'étrangers croît à nouveau en Wallonie, mais le rythme reste plus lent que dans les deux autres régions. On observe également que depuis 2005, ce rythme d'entrées d'étrangers semble s'accélérer en région flamande. 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.

17 Les radiations et réinscriptions du Registre national ainsi que les changements de registre ne sont pas pris en compte dans ces chiffres d'immigrations par région.

Figure 4. Evolution de l'immigration étrangère par région, 1990-2007¹⁷ (hors demandeurs d'asile et réfugiés) (Source : RN- DG SIE)



6. Les motifs légaux de migration

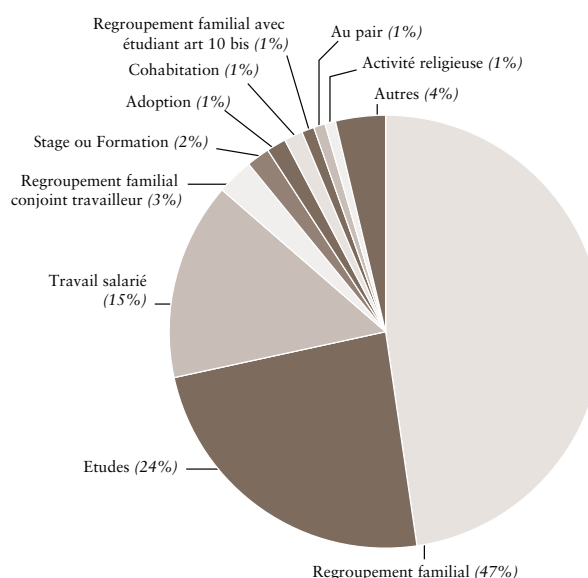
A l'heure actuelle, la statistique disponible ne permet pas d'avoir une information claire et précise sur les raisons qui ont permis aux immigrants d'entrer et de résider en Belgique. Est-ce suite à une procédure de regroupement familial ? Après un mariage ? Pour poursuivre des études dans un établissement belge ? Suite à l'obtention d'un emploi en Belgique ? Certes, certaines données indirectes, notamment relatives aux visas, ont pu mettre en évidence l'ampleur du regroupement familial, mais elles ne permettent assurément pas un monitoring suffisant de la situation. Des mesures simples permettront à l'avenir de remédier à ce problème (en enregistrant le motif de délivrance des titres de séjour), mais, à l'heure actuelle, les méthodes de substitution doivent être envisagées. 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)¹⁸. Ces données ne permettent toutefois qu'une estimation préliminaire, faute de mieux. En effet, elles ne couvrent pas l'ensemble des immigrés 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. De plus, certaines personnes obtiennent un visa pour un certain type de séjour, mais obtiennent une modification de leur statut une fois en Belgique. Enfin, 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 23.351 visas de longue durée¹⁹ (autorisant un séjour de plus de 3 mois) accordés en 2007, un peu moins 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 (24%), loin devant l'emploi (15%). 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. 5). 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 et il conviendrait à terme de trouver une solution permettant d'aller au-delà pour appréhender plus précisément les mécanismes légaux de l'immigration.

Figure 5. Répartition des visas de longue durée délivrés en 2007 selon le motif de séjour (Source : Bases de données des « visas » du SPF Affaire Etrangères- Calculs : Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)



Le motif ou la justification légale de l'entrée dans le pays peuvent être différents selon les nationalités des personnes obtenant des visas pour un séjour de longue durée (plus de 90 jours). On distingue un premier groupe où les migrations dans le but d'un regroupement familial représentent plus de 60% du flux. Il s'agit du

18 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.

19 Dans le précédent rapport, « Migration 2007 », nous avons relevé que 30.178 visas de longue durée avaient été accordés en 2006 alors que le nombre exact était de 24.937 visas accordés. Ce chiffre de 30.178 visas faisait référence à ceux qui ont été accordés et refusés en 2006.

Figure 6. Principales nationalités des personnes ayant obtenu un visa de longue durée en 2007 (Source : Bases de données des « visas » du SPF Affaire Etrangères- Calculs : Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)

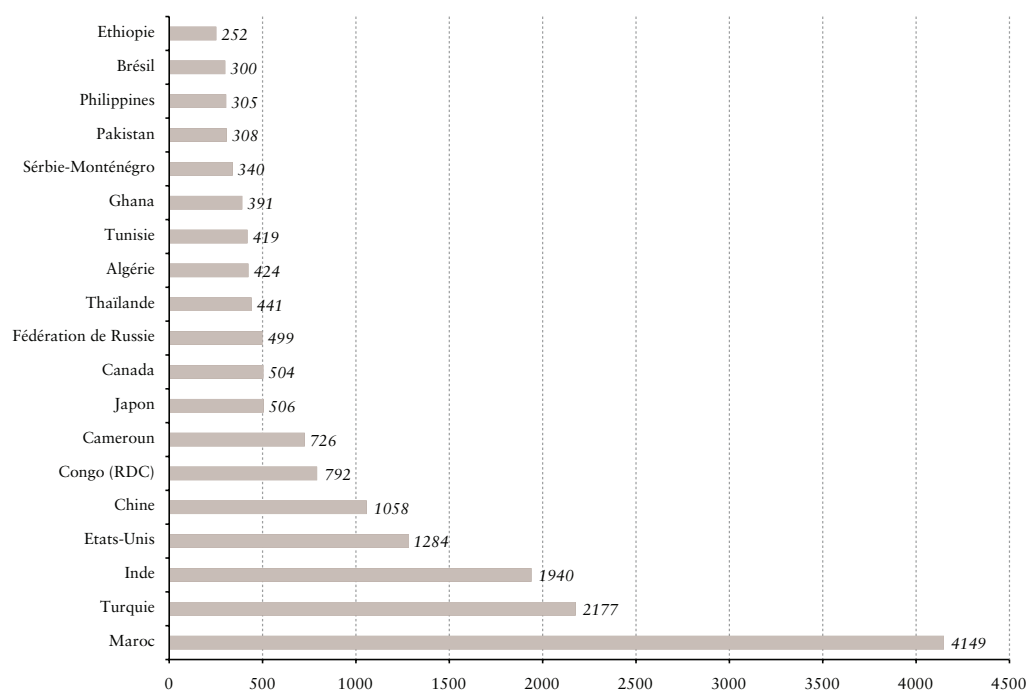
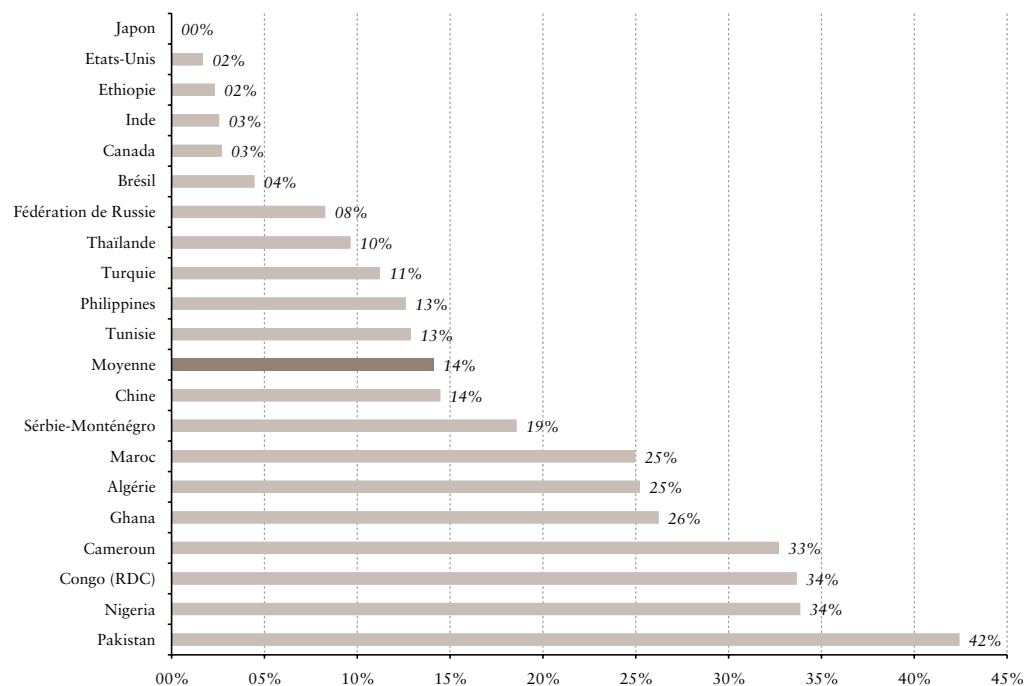


Figure 7. Taux de refus des visas de longue durée selon la nationalité (parmi les principales nationalités ayant obtenu un visa de long séjour) (Source : Bases de données des « visas » du SPF Affaire Etrangères- Calculs : Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)



cas des flux en provenance du Maroc, de la Turquie, de l'Algérie, de la Tunisie, du Ghana, du Pakistan et la Serbie-Monténégro. Un second groupe se caractérise par des flux d'étudiants important (plus de 40%). Il s'agit notamment des Etats-Unis, du Canada et du Brésil. Un troisième groupe formé par le Japon et l'Inde se caractérise par des flux majoritairement liés à l'obtention d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle (plus de 50% de permis de ce type). Dans une moindre mesure nous pouvons également inclure la Russie et les Etats-Unis dans ce troisième groupe car 30% de leurs entrées sont justifié par ce motif de travail.

Il faut rappeler que l'essentiel des dossiers de demande de visa est accepté : 86%, soit un taux de refus des demandes de visas de seulement 14%. Derrière ce taux de refus assez faible se cachent évidemment de grandes disparités, et notamment tout d'abord selon le type de visas. Ainsi les visas permettant de longs séjours sont plus souvent refusés que les visas qui ne permettent que des visites ou un transit²⁰. De même, parmi les visas permettant de longs séjours, les visas liés à la poursuite d'études sont le plus souvent refusés (26% des visas), suivi par les visas liés à un regroupement familial (16% de refus) et de ceux qui découlent de l'obtention préalable d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle (5% de refus). 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 (pour les visas de longue durée) s'élève en moyenne à 14,2%, il s'élève à 42% pour les Pakistanais, 33,7% pour les Congolais (RDC) et 25% pour le Marocains. De l'autre côté, l'on retrouve des pays ayant des taux de refus plus faibles avec notamment le Japon où le taux de refus est inexistant, les Etats-Unis avec 1,7% de visas refusés, l'Inde 2,6% , le Canada 2,7%, le Brésil 4,5%.

20 Théoriquement, un indicateur de refus devrait se calculer en suivant le parcours individuel de chaque demandeur afin de saisir s'il obtient finalement une décision positive ou négative, que cela soit dès la première demande ou après plusieurs demandes répétées. Une demande peut être refusée suite à l'absence d'une pièce indispensable au dossier, mais elle peut être acceptée par la suite lorsque la personne aura présenté cette pièce. Dans ce cas le demandeur risque d'être comptabilisé deux fois par la statistique, une fois pour la décision positive et une fois pour la négative alors que sa demande a finalement été acceptée. Comme les données ne nous permettent pas de réaliser un suivi individuel des demandeurs, il est donc important de souligner que les taux de refus peuvent être légèrement surestimés.

B. Enjeux

La connaissance de chiffres fiables, transparents et comparables est un axe majeur de toute future politique migratoire. L'Europe, en la matière, sert de levier à la Belgique, et la dirige dans un Réseau européen des migrations prometteur.



1. Vers un Réseau européen des migrations

La production de statistiques fiables concernant les flux migratoires, ainsi d'ailleurs que les autres aspects des migrations (stock, nationalité, protection internationale...), constitue un problème récurrent de toute politique migratoire. Comment, en effet, construire une politique migratoire équilibrée sans appréhension exacte des réalités et, surtout, sans monitoring régulier des données existantes ? Dans son Rapport 2007, le Centre regrettait déjà le manque de données fiables dans une large série de domaines liés aux migrations et il recommandait que les outils statistiques soient développés de manière rigoureuse, en particulier pour les motifs de migration, les chiffres concernant la présence de la population irrégulière ou clandestine et les chiffres concernant les « nouveaux Belges ».

Deux éléments neufs devraient permettre à la Belgique, mais aussi à l'ensemble des pays de l'Union européenne, de progresser vers une harmonisation et une rationalisation des statistiques migratoires.

Le premier, c'est l'entrée en vigueur du Règlement européen CE 862/2007 du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n°311/76 relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers. Ce texte impose aux Etats membres de tenir et de transmettre des statistiques harmonisées sur la population de résidence, l'acquisition de la nationalité, la protection internationale, la prévention d'entrées et de séjour irréguliers, les résidences de ressortissants de pays tiers, ou encore les retours. Le Belgique devra bien, pour les domaines où ces statistiques ne sont pas complètement disponibles, se doter des outils nécessaires – cela concerne en particulier l'Office des étrangers et la DG Statistique et Information économique du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

L'autre élément est la mise en place progressive d'un Réseau européen des migrations, projet qui intéresse particulièrement le Centre pour l'égalité des chances. Depuis le 1^{er} novembre 2008, le Centre est en effet membre de ce point de contact national belge (PCN BE) du Réseau européen des migrations (REM). Ce REM a été fondé à la demande des chefs des gouvernements européens par la Commission européenne. Le REM existait depuis 2003 déjà sous la forme d'un projet pilote auprès duquel l'Office des étrangers (OE) exerçait les

missions du point de contact belge. Le REM a reçu cette année un financement fixe de la Commission européenne et des Etats membres. La ministre belge de la Politique de migration et d'asile a saisi cette réorientation pour modifier la composition du PCN BE et en élargir les compétences. Elle a affirmé de manière explicite dans la presse qu'un nouveau centre d'expertise des migrations allait être créé, composé de l'Office des étrangers du SPF Intérieur (qui en assure la coordination générale), du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) et du Centre²¹.

Selon les dispositions de l'Union européenne, le REM a pour objet de répondre aux besoins en matière d'information de l'UE et des 27 Etats membres dans les domaines des migrations et de l'asile. Pour y arriver, les points de contact nationaux mettent à sa disposition des informations actuelles, objectives, fiables et comparables sur les migrations et l'asile²². Concrètement, les points de contact nationaux transmettent chaque année à la Commission européenne deux rapports, l'un politique et l'autre statistique, qui ébauchent une vue générale du débat national consacré à la migration et à l'asile. Trois analyses ad hoc sont également réalisées chaque année. Pour 2009, le REM a déjà décidé que la première étude serait consacrée au thème des statuts de protection non harmonisés à l'échelle européenne dans la politique d'asile nationale. La deuxième analyse approfondira le thème du retour volontaire des immigrés et leur réintégration dans leur pays d'origine. Les « requêtes ad hoc » sont également intéressantes : elles permettent à un point de contact de demander à d'autres points de contact de leur expliquer un élément spécifique du débat consacré à la migration et à l'asile dans leur pays. Cet instrument est souvent utilisé pour alimenter une argumentation en faveur d'une modification de politique nationale par des informations provenant d'autres Etats membres de l'UE.

Edifier un gigantesque centre d'expertise des migrations exige toutefois une architecture plus ambitieuse. Celui-ci ne peut être limité à une optique purement européenne. Ce doit être un lieu où les parties prenantes nationales et internationales peuvent s'informer sur le débat relatif à la migration et à l'asile en Belgique, sur le plan statistique comme au niveau de l'enquête d'évaluation politique. Ce centre d'expertise doit également con-

21 *De Morgen*, 09/09/2008, p.6.

22 EU, 2008/318/EG, art. 1.

tribuer à améliorer la qualité de ces statistiques et de cette enquête. L'une des solutions consiste à aligner la production de statistiques en Belgique sur les normes européennes, permettant ainsi une comparaison des résultats au niveau européen. Ensuite, dans la mesure où le programme annuel du REM l'autorise, une enquête novatrice peut être conduite sur un thème spécifique associé aux migrations ou à l'asile. Enfin, la publication d'études nationales vers un public (inter)national peut contribuer à étendre la confrontation (inter)nationale des résultats de l'enquête, ce qui ne peut que servir les conclusions de l'enquête et, plus largement, sa qualité générale.

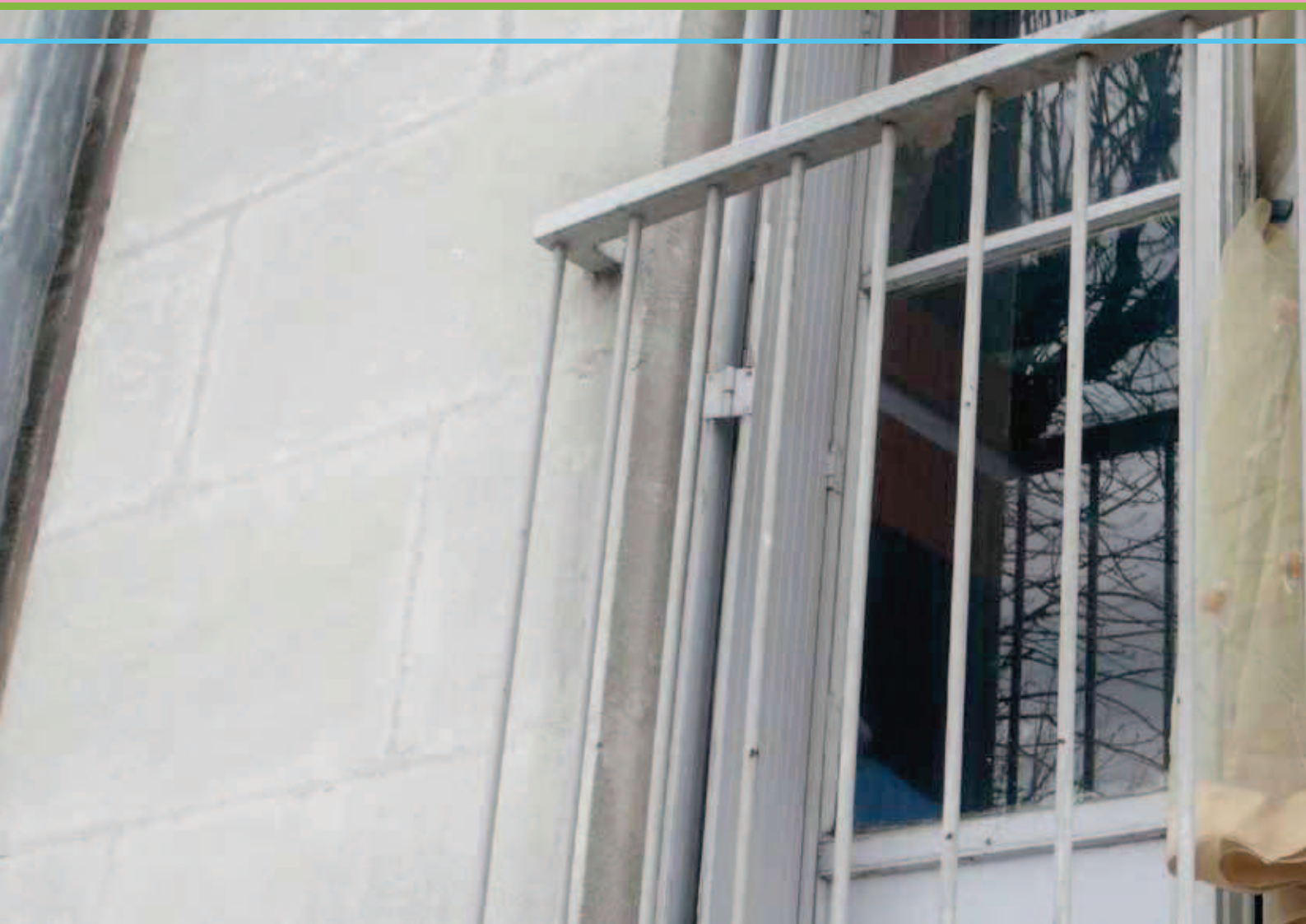
Edifier un tel centre d'expertise demande cependant du temps. Outre les rapports esquissés plus haut, le PCN BE prévoit trois instruments concrets qui doivent permettre d'atteindre l'objectif final. Premièrement, le PCN BE prépare pour le courant 2009 un rapport annuel statistique sommaire qui sera publié en français, en néerlandais et en anglais. Le Centre en a donné un aperçu dans la première partie du précédent rapport annuel Migration. Dans le cadre du PCN BE, l'objectif est de rendre ce rapport annuel statistique encore plus lisible et concis. Ces chiffres clés devraient être consultables par tous les intéressés (politique, recherche, médias, citoyens informés...). Deuxièmement, le PCN BE annonce une base de données des enquêtes d'évaluation politique. Cette base de données devrait regrouper outre les études produites dans le cadre du REM d'autres études pertinentes en matière de politique de migration et d'asile. Chacune de ces études est pourvue d'une synthèse concise en néerlandais, en français et en anglais. La base de données et les statistiques seront librement accessibles sur le futur site web du point de contact national (développement en 2010). *Last but not least*, le PCN BE va également beaucoup investir dans un réseau national des migrations qui rassemble les responsables de la politique, des organismes d'évaluation politique et des ONG en vue d'échanger des informations concernant la politique de migration et d'asile, en portant une attention spécifique à l'évaluation politique et aux statistiques. Ce réseau fera office d'une part de distributeur d'informations et d'autre part de porte-parole, contribuant ainsi à donner forme aux activités du point de contact national.

C. Recommandations - Entrées et sorties d'étrangers



1. Le Centre regrette le manque de données fiables dans une large série de domaines liés aux migrations et recommande que les outils statistiques soient développés de manière rigoureuse pour trois champs particuliers :
 - » les motifs de migration, dont la détermination permettrait pourtant d'appréhender les causes des flux migratoires ;
 - » les chiffres concernant la présence de la population irrégulière ou clandestine, et qui sont exclus du champ d'application du Règlement 862/2007 ;
 - » les 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.
2. Le Centre recommande que la Belgique mette tous les moyens en œuvre pour appliquer les dispositions du Règlement européen CE 862/2007 du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale.
3. Le Centre recommande que le Point de contact national du Réseau européen des migrations devienne, à terme, le référent de la Belgique en matière de production et de mises à jour de statistiques migratoires.

1.2. ASILE ET PROTECTION SUBSIDIAIRE





A. Chiffres et démographie

L'une des facettes les plus connues de la migration est la protection internationale qu'un pays peut accorder aux personnes qui en ont besoin. Cela concerne le statut de réfugié, mais également, depuis 2006, l'octroi de la protection subsidiaire.



1. Introduction

La migration d'asile est considérée comme une facette incontournable de l'immigration en Europe et ce depuis la fermeture des frontières à la migration de travail depuis 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. Au travers de la présentation de certaines données et faits simples, nous souhaitons offrir une meilleure compréhension de la dynamique de l'asile et, plus largement, de la dynamique migratoire dans laquelle cette dernière s'inscrit.

Les informations que nous présentons ci-dessous sont tirées du registre d'attente dans lequel sont repris les caractéristiques du demandeur et de leurs accompagnants, ainsi que le détail de la procédure d'asile. Toutefois, la difficulté reste de passer du nombre de demandes au nombre de demandeurs. En effet, une même personne peut demander plusieurs fois l'asile ; par conséquent les demandes subséquentes constituent souvent de fait davantage une suite de la demande initiale que des demandes totalement indépendantes. D'autre part, un même dossier d'asile peut se rapporter à plusieurs personnes (un demandeur d'asile « principal », un conjoint, des enfants).

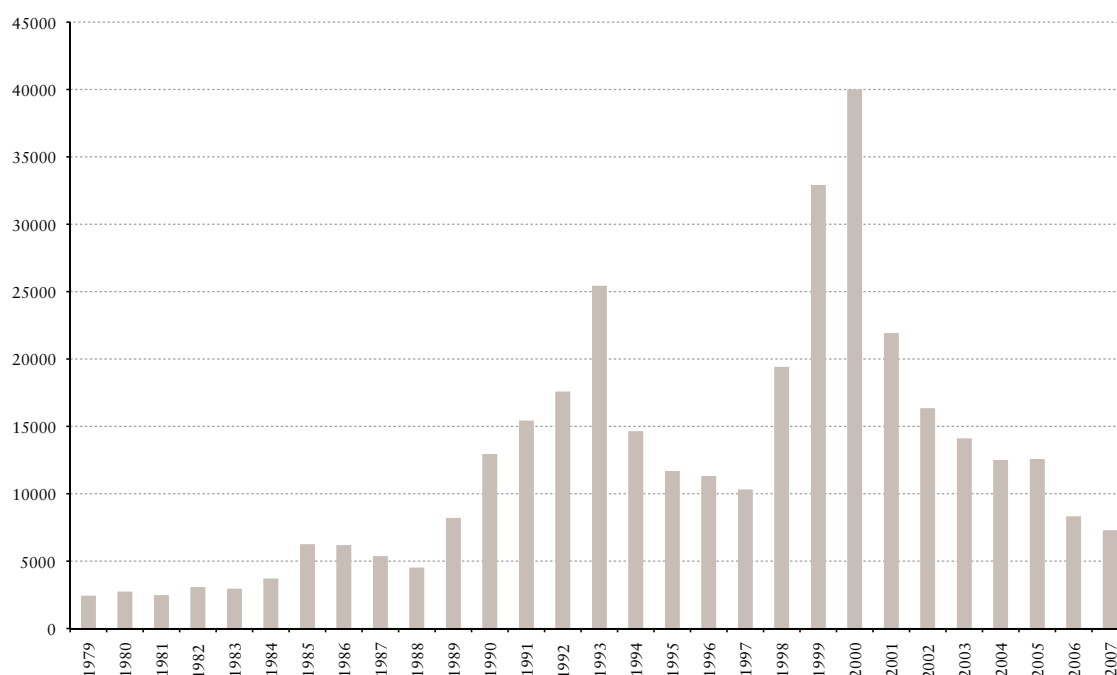
Au vu de ces difficultés, on comprend que la méthodologie choisie pour construire un indicateur mesurant le nombre de demandes d'asile peut expliquer la publication de statistiques différentes selon les institutions (OE, CGRA, Fedasil, centres de recherche...).

En toute rigueur, nous estimons que l'indicateur mesurant « la demande d'asile » devrait dès lors s'intéresser au nombre de personnes qui ont effectué une première demande plutôt qu'au nombre de dossiers. Cependant la structure des données que nous possédons ne permet pas de calculer avec exactitude le nombre de personnes accompagnantes²⁴. Pour cette raison les chiffres sur les demandes d'asile font donc référence à l'évolution des demandeurs principaux auxquels, pour des raisons de

23 Les chiffres calculés entre 1996 et 2007 ne prennent en compte que les demandeurs principaux auxquelles il faudrait ajouter les accompagnants pour avoir une vision correcte des flux d'immigrations motivés par l'asile. Cependant les données actuelles ne permettent pas de calculer avec précision ces accompagnants.

24 Cela s'explique par le fait que nous possédons des informations sur tous les accompagnants, qu'ils soient entrés sur base de la même demande d'asile où qu'ils soient arrivés sur le territoire pendant ou après la procédure. Comme il est impossible de distinguer les accompagnants qui sont effectivement liés à une demande d'asile de ceux entrés pour un autre motif, les chiffres seront dès lors surestimés et ce de manière plus importante si l'on remonte plus loin dans le temps.

Figure 8. Evolution du nombre de demandes d'asile en Belgique, 1979-2007²³ (Source : UNHCR jusqu'à 1987, rapports annuels du CGRA de 1988 à 1995. OE (Registre d'attente) à partir de 1996. Calculs : Quentin Schoonwaere (GéDAP-UCL))



précision, nous devrions ajouter les accompagnants liés à ces mêmes demandes.

Ces chiffres montrent que sur les vingt dernières années, le nombre de demandes d'asile a fortement augmenté avec deux périodes de crises durant lesquelles l'afflux s'accrût fortement, 1989-1993 et 1998-2000 (fig 8.). 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 ont 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 plus de 40.000 demandes en 2000, le nombre de demandes s'affaissa cependant encore une fois pour atteindre le niveau actuel où le nombre de demandes est assez faible et même à un niveau plus faible depuis les années 1990.

Le principal constat est que malgré la forte médiatisation de l'asile, la Belgique est actuellement dans une période où le nombre de demandes suit une tendance à la baisse²⁵. Cependant, les premiers chiffres pour l'année 2008, publiés par le CGRA, semblent montrer une légère reprise du nombre de demandes.

25 Pour une explication plus complète de l'évolution du nombre de demandes d'asile voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique : rapport statistique et démographique 2007*, www.diversite.be, 166 p.

2. Origine et nationalité

En 2007, on peut estimer à 9.400 le nombre total des premières demandes (demandeurs principaux et accompagnants)²⁶. La répartition par continent nous montre que 40% des demandeurs d'asile proviennent d'Europe, 29% d'Afrique et 25% d'Asie. Les cinq nationalités les plus représentées correspondent à quatre zones marquées par des conflits majeurs (fig. 9) : la Russie (les personnes touchées par le conflit tchétchène apparaissent notamment sous cette catégorie), la Serbie, le Congo (RDC), l'Irak et l'Afghanistan. Même si les demandeurs d'asile ne remplissent pas forcément les critères de la convention de Genève, le détail des nationalités 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.

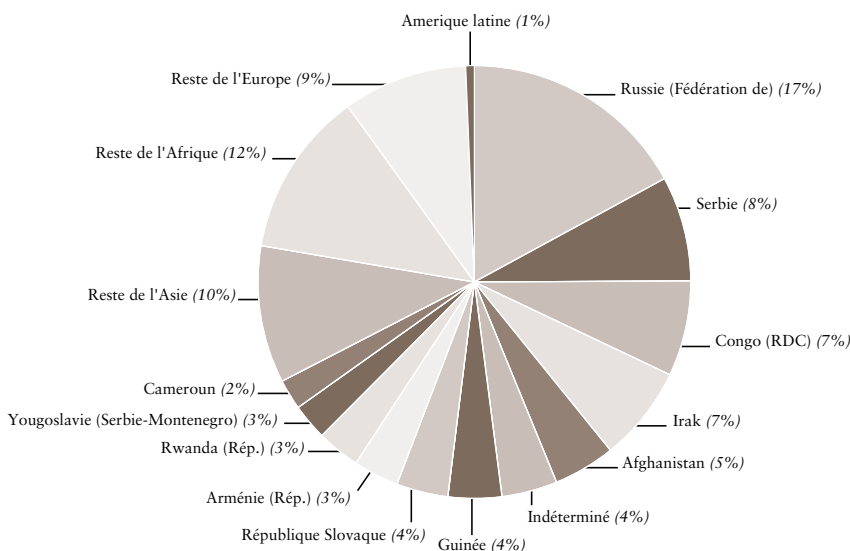
Sur base de ces simples données par nationalité, il n'est certes pas question de dire que les demandes d'asile sont toujours justifiées. Cependant, il est nécessaire de constater que les demandeurs ne viennent pas en masse de tous les pays sans distinction. Les demandes proviennent souvent de pays instables 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.

26 Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, plus l'estimation du nombre d'accompagnants est récente plus elle sera exacte et inversement plus on remonte dans le temps plus la surestimation de ce groupe sera importante.

27 Précisions que nous avons choisi de regrouper les Serbes et les Monténégrins pour la simple raison qu'il existe encore une catégorie « Yougoslavie (Serbie-Monténégro) » qui empêche de distinguer ces deux nationalités.

Figure 9. Origine des nouveaux demandeurs d'asile en 2007²⁷ (Source : OE (Registre d'attente) Calculs : Quentin Schoonvaere (GéDAP-UCL))



3. Reconnaissance

Après une phase de très légère croissance de 2001 à 2003, le nombre de reconnaissances a fortement crû de 2004 à 2005. Cette augmentation est principalement du fait de l'augmentation du nombre de reconnaissances obtenues par des réfugiés de nationalité russe d'origine tchétchène que l'Office des étrangers estime à 700 en 2004 et à plus ou moins 1.660 en 2005. Sur la période récente, l'analyse est assez complexe. En 2006, le nombre de décisions positives s'est fortement réduit du fait de la forte réduction des reconnaissances de réfugiés russes. En 2007, le nombre de décisions positives est finalement à nouveau à la hausse avec plus ou moins 2.600 décisions positives. Malgré les apparences, cette reprise est davantage le résultat de la réforme de la procédure d'asile que d'une réelle augmentation des décisions positives. En effet, elle résulte de l'apparition de décisions d'octroi d'une protection subsidiaire en 2006 (les premières décisions d'octroi de ce type de protection datent d'octobre 2006). De ce fait, on a connu temporairement à la fin de l'année 2006 et au début de l'année 2007 un fort effet de rattrapage qui explique la croissance des décisions positives en 2007 (figure 10).

Bien que les chiffres publiés par le CGRA ne prennent

pas en compte l'ensemble des décisions positives²⁸, on observe des tendances similaires avec les chiffres publiés par l'Office des étrangers (figure 10). Les premières statistiques du CGRA montrent que, pour l'année 2008, cette tendance à l'augmentation du nombre de décisions positives devrait se poursuivre.

En 2007, les Russes, les Irakiens, les Serbes et les Rwandais représentent à eux quatre plus de la moitié des décisions positives en 2007. Bien que depuis 2005, la reconnaissance d'une protection internationale à des Russes ne cesse de diminuer, ces derniers restent en 2007 les principaux bénéficiaires de ce type de protection avec 19% des reconnaissances (figure 11). L'année 2007 se caractérise également par une forte augmentation des décisions positives en faveur des Irakiens qui représentent 16,5% des décisions positives alors que l'année précédente ils ne dépassaient pas les 4% de ces décisions.

28 Les décisions du CGRA ne concernent que leurs propres décisions positives, alors que l'OE tient compte de toutes les instances d'asiles compétentes.

29 Ces chiffres sont calculés par l'Office des étrangers pour ensuite être transmis à Eurostat

30 Ces chiffres sont calculés par l'Office des étrangers pour ensuite être transmis à Eurostat.

Figure 10. Evolution du nombre de décisions positives selon le type de protection, 1999-2007²⁹ (Source : Office des étrangers)

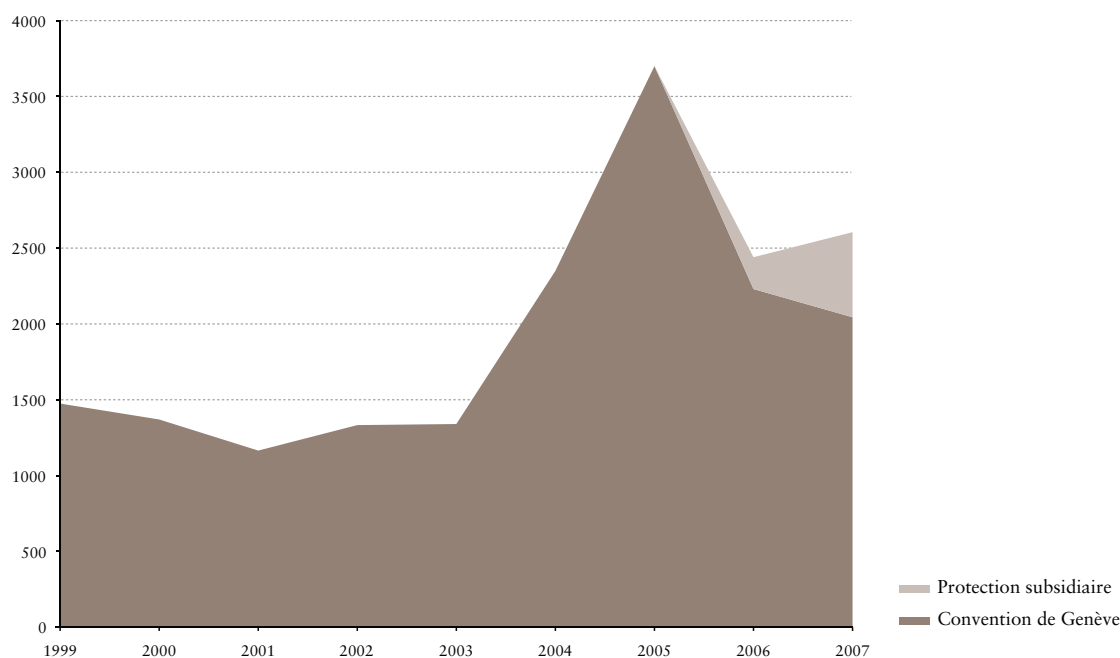


Figure 11. Principales nationalités ayant obtenu une décision positive en 2007 (y compris les accompagnants)³⁰
 (Source : OE (Registre d'attente). Calculs : Quentin Schoonvaere (GéDAP-UCL))

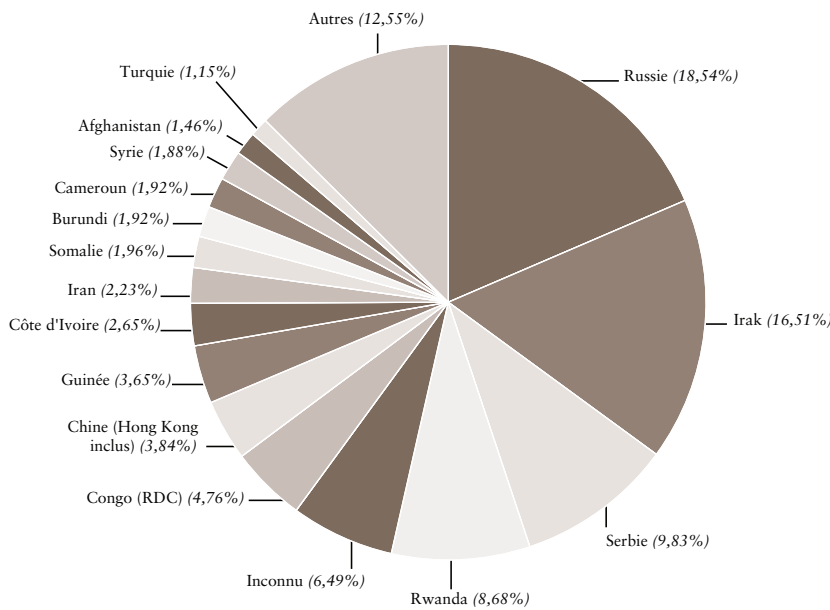
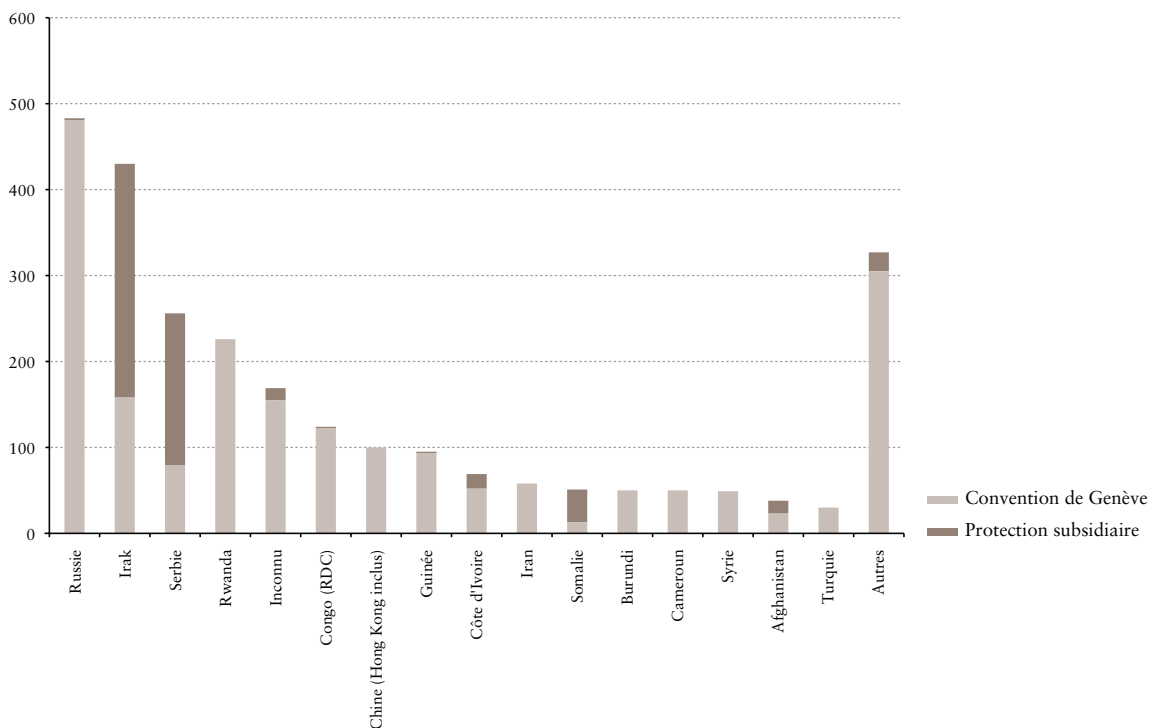


Figure 12. Types de décision positive par nationalité en 2007 (y compris les accompagnants) (Source : Office des étrangers)



Bien que le statut de réfugié accordé à des Irakiens a connu une croissance par rapport à 2006, passant de plus ou moins de 50 à 150 reconnaissances, l'octroi du statut de protection subsidiaire est la principale cause de l'augmentation du nombre de décisions positive pour les Irakiens (soit 63% des décisions positives).

Bien que le statut de réfugié accordé à des Irakiens a connu une croissance par rapport à 2006 (passant de plus ou moins de 50 à 150 reconnaissances du statut de réfugié), l'octroi du statut de protection subsidiaire est la principale cause de l'augmentation du nombre de décisions positives pour les Irakiens. Avec 272 protections subsidiaires accordées en 2007, les ressortissants irakiens sont les premiers bénéficiaires de cette protection. Suivent ensuite les Serbes et les Somaliens avec respectivement 177 et 38 protections subsidiaires octroyées. On remarque également qu'en 2007, les ressortissants de ces trois pays (Irak, Serbie et Somalie) ont vu leurs décisions positives alimentées en grande majorité par l'octroi de cette nouvelle forme de protection internationale (au moins 63% des décisions positives en 2007 correspond à l'octroi de la protections subsidiaire). A l'inverse, les Russes, les Rwandais, les Congolais ou encore les Chinois se voient presque exclusivement octroyer le statut de réfugié.

4. Le demandeur d'asile : une figure qui se brouille

A partir de 1983, après une courte période de reflux (1975-1982), les flux d'entrées d'étrangers suivent une courbe régulièrement ascendante jusqu'en 2007. Si on sépare, dans les flux d'entrées, les demandeurs d'asile des autres migrants, on constate que les deux courbes suivent un dessin parallèle jusqu'en 2000 (compte non tenu d'une probable anomalie statistique en 1993). Par contre, à partir de 2001, les deux courbes divergent complètement.

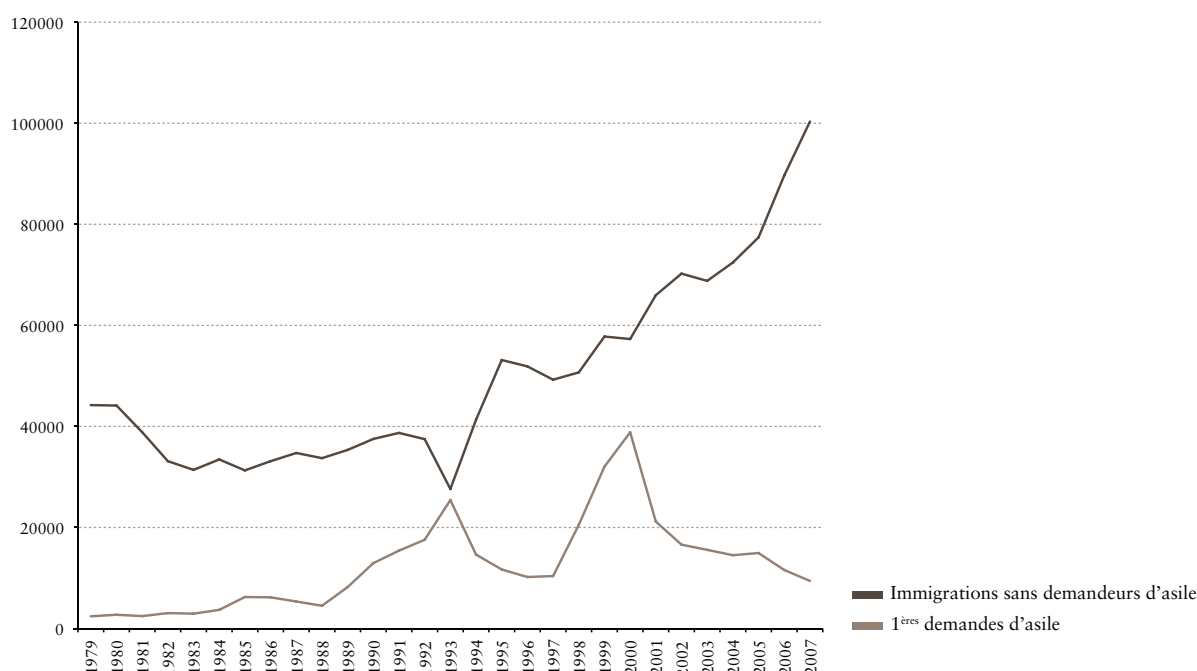
Quelle interprétation donner à ce phénomène ? Si on l'aborde par le biais du besoin de protection internationale, le phénomène est paradoxal, puisqu'on ne peut évidemment pas prétendre que les besoins de protection sont en diminution constante. Si on l'aborde comme un canal migratoire, cela signifie que ce canal a été moins emprunté que d'autres dans un contexte de flux migratoires en nette augmentation. Des catégories de migrants qui, auparavant, auraient eu recours à la demande d'asile pour pénétrer légalement sur le territoire ont manifestement opté pour d'autres voies.

La diminution du nombre des demandeurs d'asile au sein d'une population de migrants en augmentation régulière a incontestablement brouillé la figure du

demandeur d'asile. Pendant les premières décennies qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Convention de Genève (1951), la procédure d'asile apporta un « supplément d'âme » à l'immigration du travail. Les réfugiés provenaient alors de dictatures européennes (Grèce des colonels, Espagne de Franco, Portugal de Salazar), latino-américaine (Chili, Uruguay, Argentine...) ou du bloc communiste. Les démocraties s'honoraient en les accueillant tandis que cet accueil marquait à l'évidence la supériorité des régimes démocratiques. A cette époque, le réfugié, dont le mobile politique n'était pas contesté, était un héros.

Mais de 1983 à 2000, la procédure d'asile va progressivement se transformer en porte d'entrée potentielle pour des candidats à la migration faisant flèche de tout bois. Pendant ces années, la figure du demandeur d'asile va s'inverser et s'identifier de plus en plus à celle du « faux réfugié » cherchant à abuser de notre hospitalité. Enfin, avec le reflux du nombre de demandes à partir de 2001, le demandeur d'asile tend à se confondre avec le demandeur de régularisation, alors qu'il s'agit de deux démarches bien distinctes : le demandeur d'asile argumente sa demande d'un droit au séjour par rapport aux

Figure 13. Comparaison entre le nombre de demandeurs d'asile et le nombre de migrants, demandeurs d'asile non compris (1979-2007) (Source : Quentin Schoonwaere)



problèmes vécus dans son pays d'origine tandis que le demandeur de régularisation l'argumente principalement à partir de sa situation sur place.

Pour ajouter encore à la confusion, le parcours standard du demandeur d'asile débouté le conduit généralement à introduire une demande de régularisation. Le mélange des populations dans les récents mouvements d'occupations parachève cette nouvelle perception. En 2008, pour le grand public et même pour certains décideurs, entre le demandeur d'asile et le « sans-papiers », on a cessé de faire la distinction.

CONTRIBUTION EXTERIEURE

DEMANDEURS D'ASILE, RÉFUGIÉS ET APATRIDES EN BELGIQUE :

Un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale³¹

Par Nicolas Perrin, UCL-Gédap

Extrait - Conclusions

Bien que le nombre de demandes d'asile soit actuellement au plus bas et que le nombre d'apatrides soit quasiment anecdotique (moins de 400 personnes), il n'est vraisemblablement pas futile de développer de nouvelles méthodes permettant de mieux appréhender le destin et les besoins de ces populations, ne serait-ce que pour adapter les politiques d'accueil de ces populations et d'encadrement de la procédure d'asile.

Si le nombre de demandes d'asile demeure conséquent, le nombre de réfugiés présents aujourd'hui sur le territoire est aujourd'hui assez limité (moins de 15.000 personnes). Malgré tout, le nombre de personnes ayant un jour bénéficié de ce statut est beaucoup plus élevé (plus de 52.000 personnes). Nous proposons ici une méthode permettant de prendre en compte les réfugiés ayant obtenu la nationalité belge. Cette méthode appliquée aux apatrides permet même de montrer que si l'on ne compte à ce jour que 400 apatrides, près de 1.900 personnes vivant dans le pays ont un jour bénéficié de ce statut. Dans le cas des réfugiés comme dans celui des apatrides, nous pensons que les données produites devraient permettre une meilleure compréhension de ces populations et de leurs dynamiques aussi bien en termes de démographie que d'intégration.

Les données officielles se sont longtemps limitées pour les demandeurs d'asile à des statistiques administratives relatives aux demandes introduites, aux dossiers traités... Pour les apatrides, la collecte des données est presque inexistante. A l'avenir, il conviendrait de mieux prendre en compte les individus et leur situation de vie, de prendre en compte aussi bien les demandeurs que leurs accompagnants, mais aussi de différencier les personnes qui déposent plusieurs demandes successives.

De manière plus prosaïque, il conviendrait aussi d'harmoniser les données fortement divergentes qui sont disponibles auprès des différentes instances en charge de la thématique.

Dans le même ordre d'idée, il serait utile de développer un véritable monitoring de la procédure d'asile et du destin ultérieur des réfugiés, mais aussi des déboutés. Il est évidemment essentiel de pouvoir procéder à un suivi longitudinal et global de la procédure d'asile pour comprendre les enchaînements de décisions et l'aboutissement de la procédure et non pas seulement les décisions qui l'émaillent. Nous proposons aussi un certain nombre de méthodes et d'exemples d'utilisations préliminaires de ces méthodes pour appréhender la durée de procédure et le taux de reconnaissance.

Il semble tout aussi nécessaire d'assurer un suivi au-delà de la procédure d'asile afin de :

- » comprendre le devenir des réfugiés reconnus et leur situation de vie concrète
- » comprendre le devenir des déboutés qui voient leur demande rejetée ;
- » comprendre les interactions avec les autres formes de migration, d'obtention d'un titre de séjour ou régularisations ;
- » comprendre les « retours ».

Beaucoup de travail reste encore à faire pour éclaircir les zones d'ombre. L'approche démographique restreinte qui est présentée n'est évidemment qu'une introduction à une approche plus large qui doit nécessairement intégrer les instances en charge de l'asile dans la réflexion, des chercheurs d'autres disciplines, adoptant notamment des approches plus qualitatives.

31 Groupe d'étude de Démographie Appliquée (UCL) & Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme – 2008. Le rapport dont cet extrait est issu est disponible sur le site web du Centre, www.diversite.be.

B. Enjeux

On commente généralement la politique d'asile en l'abordant sous l'angle de l'octroi ou du refus d'un statut de protection internationale. On pense moins souvent à se pencher sur la situation de ceux qui, ayant eu accès à la procédure, font l'objet d'une décision d'exclusion. Parmi ces personnes, certaines ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un éloignement, et ce pour des raisons juridiques, matérielles ou personnelles. A l'occasion de ce Rapport Migration 2008, le Centre propose une approche spécifique de ce groupe et des principales questions techniques et pratiques qu'il soulève.



1. Les personnes inéloignables, statut et droits

Les chiffres qui viennent d'être présentés et commentés donnent un aperçu complet de la population étrangère couverte par l'un ou l'autre des statuts de protection internationale organisés par le droit belge dans le cadre de la procédure d'asile en 2008. Il y a pourtant chaque année un certain nombre de personnes qui entrent dans le cadre de cette procédure mais qui en sont exclues, parce qu'il y a des motifs sérieux de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, ou un crime grave, ou encore qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations unies³². L'étranger exclu d'un statut de protection internationale n'est cependant pas toujours susceptible d'expulsion pour autant, par exemple lorsqu'il craint en cas de retour dans son pays d'origine des traitements cruels inhumains et dégradants. En effet, l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales interdit aux Etats qui l'ont ratifiée non seulement de torturer ou de traiter toute personne de manière cruelle inhumaine et dégradante mais encore d'exposer toute personne, même indirectement, à de semblables traitement, fusse-t-elle criminelle³³.

Mais ce serait une erreur de réduire la question des inéloignables à celle des personnes qui peuvent invoquer le bénéfice de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). D'abord parce que l'on peut être inéloignable *de facto* pour d'autres raisons que celles liées à une éventuelle crainte de traitement cruels inhumains ou dégradants en cas de retour, ensuite parce que d'autres articles de la Convention, comme l'article 8 relatif à la vie privée et familiale sont susceptibles d'emporter, dans le cadre de leur champ d'application, certaine protection contre un éloignement forcé.

Il serait dès lors également erroné de donner à croire que la réponse à la question des inéloignables est la procédure d'octroi de la protection subsidiaire qui est destinée à mettre en œuvre les obligations de la Belgique au terme de l'article 3 de la CEDH. D'abord parce que cette procédure comporte des clauses d'exclusion, par exemple pour des raisons de crimes graves, crime contre la paix, crime de guerre ou crime contre l'humanité, alors que la responsabilité des Etats parties à la Convention de protéger (directement et indirectement) tout être humain

contre la torture ou des traitements cruels inhumains ou dégradants est, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme, absolue. Ensuite parce que cette procédure n'assure une évaluation du risque en cas de retour sous l'angle de l'article 3 CEDH que pour les personnes qui ont demandé l'asile. Enfin, parce que cette procédure ne donne aux instances compétentes aucun moyen pour prendre en compte l'inéloignabilité de fait ni celle découlant d'une situation familiale particulière.

Nous proposons ici, au départ du cas des personnes exclues de la procédure d'asile, de caractériser brièvement les trois groupes en présence, d'identifier les principaux enjeux liés au statut d'inéloignable et d'envisager des pistes de réflexions sur le plan du statut et des droits de ces personnes.

1.1. Inéloignables exclus de la protection internationale³⁴

a. Introduction

La loi du 15 décembre 1980 organise dans ses articles 55/2 et 55/4 les clauses d'exclusion de la qualité de réfugié et celles du bénéfice de la protection subsidiaire. Ces clauses se recoupent partiellement mais pas totalement. La principale différence consiste dans la notion de « crime grave ».

b. Données statistiques

Depuis le 10 octobre 2006, voici le détail de ces décisions, qui rassemblent ces trois catégories.

En 2007, 11 personnes ont été exclues à la fois du bénéfice de la Convention de Genève et de celui de la protection subsidiaire: quatre Congolais (RDC), deux Irakiens, deux Rwandais, un Congolais (Brazzaville), un Ivoirien et un Turc. En 2008, on compte 14 personnes

31 Articles 55/2 et 55/4 litt. a) et b) de la loi du 15/12/1980.

33 Cour Eur. Dr. H. Soering c. RU, 26 juin 1989.

34 Les informations présentées ici ont été recueillies entre le mois de juillet et de septembre 2008 notamment lors d'entretiens avec Mr F. Geysen, responsable du bureau Asile à l'Office des étrangers, Mr F. Bienfait et Mme E. Vissers, Commissaires adjoints au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi qu'avec Mr S. Aerts, attaché au CGRA. Elles s'appuient également sur les réunions mensuelles de contact du CBAR auxquelles le Centre participe.

dans cette situation : un Congolais (RDC), huit Irakiens, un Kosovar et un Marocain, un Afghane, un Tchadien et un Turc. Soit en tout 25 personnes.

En 2007 un Serbe et en 2008 un Albanais ont été exclus du statut de réfugié et se sont vu refuser l'octroi de la protection subsidiaire. Soit en tout 2 personnes.

En 2007, 12 personnes se sont vues refuser la qualité de réfugié et exclure du bénéfice de la protection subsidiaire : un Afghane, deux Arméniens, un Congolais (Brazzaville), un Congolais (RDC), un Guinéen, un Kazakh, deux Serbes, un Somalien et une personne de nationalité indéterminée. En 2008, on dénombre 19 personnes : deux Afghans, un Angolais, un Bengali, un Bosniaque, un Chinois, deux Congolais (RDC), un Ivoirien, un Ethiopien, un Irakien, un Libanais, deux Russes, un Serbe, un Turc, un Algérien, un Kenyan et un Syrien. Soit en tout 31 personnes.

En 2007³⁵, pour un nombre total de 11.115 demandes d'asile, on compte donc 23 décisions d'exclusion. 1.839 personnes se sont vu reconnaître la qualité de réfugié et 279 se sont vu octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire. Au total, en 2008, on compte 34 décisions d'exclusion, sur 12.252 demandes d'asile, 2.143 personnes se sont vu reconnaître la qualité de réfugié et 394 se sont vu octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire.

c. Eléments d'analyse juridique

c.1. *Clauses d'exclusion techniques – procédure d'asile*

La loi belge impose aux instances d'asile d'examiner d'abord si le demandeur d'asile répond aux conditions de la Convention de Genève avant d'examiner s'il répond à celles du statut de protection subsidiaire³⁶. On peut donc dire que les 25 personnes qui en 2007 et 2008 ont été exclues aussi bien de la qualité de réfugié que de la protection subsidiaire l'ont été sur la base des clauses d'exclusions relatives au statut de réfugié (crime contre la paix, crime de guerre ou crime contre l'humanité, ou encore agissements contraires aux buts et principes des Nations unies³⁷).

Toutefois la Directive 2004/83/CE³⁸ qui organise le statut de protection subsidiaire, et dès lors la loi belge, prévoient une clause d'exclusion spécifique à ce statut : le cas du « crime grave »³⁹. Cette notion ne correspond à aucune des catégories classiques du droit national. Elle a d'ailleurs été critiquée par la doctrine. L'exclusion du statut de réfugié pour crime grave est encadrée (« crime de droit commun ») et limitée dans l'espace (« acte commis en dehors du pays d'accueil ») et dans le temps (« avant d'être admis comme réfugié »). L'exclusion du statut de protection subsidiaire pour crime grave au contraire n'est ni encadrée ni limitée, la détermination de son contenu et de son champ d'application est entièrement laissée à l'arbitrage des instances de l'asile nationales.

Le plus grand groupe des personnes exclues du champ de la protection internationale en 2007 et 2008 – à savoir 31 personnes – l'ont été sur la base de ce seul critère⁴⁰, dans lequel l'évaluation de la dangerosité actuelle de l'individu n'a aucune place.

Pourtant, l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 renvoyait, pour l'interprétation de la notion de crime grave telle qu'elle figure à l'article 55/4 c'est-à-dire dans le cadre de la protection subsidiaire, au Guide des procédures du HCR. Ce document précise explicitement l'intention des parties à la Convention lors de l'adoption de ces causes : permettre aux Etats de refuser l'accès à leur territoire à des criminels qui seraient un danger pour la sécurité et l'ordre public, mais précise également que « compte tenu de leurs conséquences graves pour les intéressés, les clauses d'exclusion doivent être interprétées restrictivement ». Les paragraphes 156 et 157 du Guide des procédures prévoient également qu'un examen de la proportionnalité de l'exclusion par rapport à la réalité des faits commis doit avoir lieu⁴¹, et que cette appréciation doit avoir lieu compte tenu de tous les facteurs pertinents y compris (mais pas seulement) les

35 Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Rapport Annuel 2007, p. 55.

36 Art. 49/3 de la loi du 15 décembre 1980.

37 Articles 55/2 et 55/4 litt. a) et b) de la loi du 15 décembre 1980.

38 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les 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. Journal officiel n° L 304 du 30/09/2004, p.12-23.

39 Article 55/4 litt. c) de la loi du 15 décembre 1980.

40 A la demande du C.G.R.A. nous signalons ici que ce chiffre ne serait pas représentatif de l'application réelle de la clause d'exclusion spécifique à la protection subsidiaire, c'est-à-dire qu'il serait trop élevé du fait d'erreurs d'encodage.

41 « Aux fins de cette clause d'exclusion, il est également nécessaire de peser le pour et le contre, de tenir compte à la fois de la nature de l'infraction que le demandeur du statut de réfugié est présumé avoir commise et du degré de la persécution qu'il redoute (...) »

circonstances atténuantes éventuelles⁴².

L'exclusion d'un statut de protection internationale n'emporte donc pas automatiquement la possibilité de mettre en œuvre l'éloignement de la personne concernée. En effet, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé récemment que, quel que soit le statut obtenu ou les raisons pour lesquelles tout statut a été refusé à l'étranger, « l'expulsion d'un étranger peut soulever un problème au regard de l'article 3 donc engager la responsabilité de l'Etat contractant au titre de la Convention lorsqu'il a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra un risque réel d'être soumis à des traitements contraires à l'article 3 dans le pays de destination. Dans ces circonstances, l'article 3 impose l'obligation de ne pas expulser l'intéressé vers ce pays »⁴³. Et l'on sait que, par une jurisprudence constante, elle inclut les criminels comme les terroristes dans le champ d'application de cette protection absolue qu'offre l'article 3 CEDH.

c.2. Clauses d'exclusion techniques - procédure d'autorisation de séjour pour raisons médicales

La clause d'exclusion spécifique à la protection subsidiaire trouve également à s'appliquer dans le cadre de l'autorisation de séjour pour raisons médicales organisée par l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980. Cette procédure constitue en effet un pan de la protection internationale que la Belgique est tenue d'offrir, ici aussi, au titre de la protection contre la torture et les traitements cruels inhumains et dégradants que consacre l'article 3 de la CEDH. La question de la compatibilité de l'éloignement d'une personne gravement malade avec l'article 3 reste *in fine* une question d'appréciation au cas par cas, comme en témoigne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁴.

Ainsi, dans un arrêt D. c. Royaume uni du 2 mai 1997, la Cour a dit que, vu les « circonstances exceptionnelles », l'expulsion d'un requérant malade du sida vers Saint-Kitts constituerait un traitement inhumain contraire à l'article 3 de la part de l'Etat défendeur⁴⁵. Les circonstances très exceptionnelles tenaient au fait que « le requérant était très gravement malade et paraissait proche de la mort, qu'il n'était pas certain qu'il pût bénéficier de soins médicaux ou infirmiers dans son pays d'origine et qu'il n'avait là-bas aucun parent désireux ou en mesure de s'occuper de lui ou de lui fournir ne fût-ce qu'un toit ou un minimum de nourriture ou de soutien social. »

Par contre, dans un arrêt N. c. Royaume uni du 27 mai 2008, la Cour admet que si la qualité et l'espérance de vie de la requérante auraient à pâtir de son expulsion vers l'Ouganda, la requérante n'est pas, à l'heure actuelle, dans un état critique. L'expulsion de l'intéressée vers l'Ouganda n'emporterait pas violation de l'article 3 de la Convention, parce que les circonstances très exceptionnelles de l'arrêt D. ne seraient pas réunies. Dans une opinion dissidente, plusieurs juges⁴⁶ contestent cette appréciation et soulignent toutefois « qu'il y a (...) des motifs sérieux et avérés de croire que la requérante courrait presque certainement un risque de subir des traitements interdits en Ouganda, et que la responsabilité de l'Etat qui expulse est engagée ».

Le caractère intrinsèque de statut de protection internationale du statut organisé en droit belge par l'article 9ter est confirmé, partiellement à tout le moins, par certaines de ses principales caractéristiques procédurales. Ainsi, le demandeur d'autorisation de séjour pour raisons médicales dont la demande a été jugée recevable par l'Office des étrangers est mis en possession d'une attestation d'immatriculation dans l'attente d'une décision sur le fond. Par contre l'analogie procédurale n'a pas été menée à son terme. Ainsi, en cas de décision négative, un recours en plein contentieux, avec effet suspensif ne lui est pas ouvert devant le Conseil du Contentieux des étrangers (article 39/79). Même si la Cour constitutionnelle a considéré, dans son arrêt du 26

42 « Il faut également tenir compte de toutes circonstances aggravantes, telles que, par exemple, le fait que l'intéressé a déjà des condamnations inscrites à son casier judiciaire. Le fait que l'individu condamné pour un crime grave de droit commun a déjà purgé sa peine ou a été gracié ou encore a bénéficié d'une amnistie doit également entrer en ligne de compte. En pareil cas, la clause d'exclusion n'est plus censée s'appliquer, à moins qu'il ne puisse être démontré qu'en dépit de la grâce ou de l'amnistie les antécédents criminels du demandeur l'emportent sur les autres considérations ».

43 Salah Sheekh c. Pays-Bas, requête n°1948/04, arrêt du 11 janvier 2007, paragraphe 135 (anglais uniquement).

44 S. Bouckaert, *Medische aspecten van het vreemdelingenrecht en artikel 3 van het EVRM. Een overzicht van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken*, disponible en néerlandais uniquement sur www.medimmigrant.be.

45 D. c. Royaume-Uni, arrêt du 2 mai 1997, Recueil 1997 III, § 53 : « Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles et du fait que le requérant est parvenu à un stade critique de sa maladie fatale, la mise à exécution de la décision de l'expulser vers Saint-Kitts constituerait, de la part de l'Etat défendeur, un traitement inhumain contraire à l'article 3. »

46 Les Juges Tulkens, Borello et Spielmann

juin 2008⁴⁷ que cette différence de traitement procédurale n'était pas discriminatoire, on constate en pratique qu'elle est fort problématique. Selon la Cour, le recours au Conseil du Contentieux des étrangers offre toutes garanties à l'intéressé vu les spécificités de la procédure médicale. Pourtant ce qui importe ici ce sont justement les garanties procédurales qui font défaut à savoir le caractère suspensif du recours, entraînant la perte du droit de séjour temporaire, la perte du droit à l'aide sociale et le fait que l'ordre de quitter le territoire délivré peut être exécuté à tout moment. Pour toutes ces raisons, et malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le Centre continue à plaider pour que les décisions prises dans le cadre de la procédure d'autorisation de séjour pour raisons médicales soient susceptibles d'un recours en plein contentieux (avec effet suspensif et plein pouvoir d'instruction pour le CCE).

En pratique et à notre connaissance, l'exclusion sur la base de la clause prévue à cette fin par la loi est appliquée de manière formelle par le bureau compétent à l'Office des étrangers mais sans suivre la logique appliquée par le CGRA dans les cas similaires, à savoir procéder d'abord à l'examen de l'inclusion de la personne concernée dans la protection puis décider de son éventuelle exclusion. En 2007, 2 décisions d'exclusion ont été prises formellement par le bureau 9ter de l'Office des étrangers. En 2008, on compte 3 décisions de ce type. En plus, et plus fondamentalement, aucune vérification systématique de la violation potentielle de l'article 3 CEDH en cas d'exclusion du statut et d'éloignement effectif n'a lieu dans le cadre de la procédure de séjour pour raisons médicales.

Les personnes exclues de la procédure d'autorisation de séjour pour raisons médicales pourraient pourtant, du fait du lien de celle-ci avec la protection subsidiaire, pourraient pourtant, selon nous, légitimement revendiquer le bénéfice du principe de non refoulement. Ce principe a, selon certains auteurs, acquis un véritable statut de règle acceptée et reconnue par la communauté internationale dans son ensemble et à laquelle aucun dérogation n'est permise (article 53 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités), ce qui interdirait

à tout Etat d'en violer le contenu que ce soit de sa propre initiative ou dans le cadre de l'Union européenne⁴⁸.

c.3. Conditions de recevabilité – procédure d'asile et de régularisation pour raisons médicales

Tant la procédure d'asile que la procédure de régularisation pour raisons médicales connaissent à l'heure actuelle et en droit belge des conditions de recevabilité. Pour les demandeurs d'asile, il s'agit des conditions liées aux modalités pratiques d'introduction de la demande que vise l'article 52 de la loi du 15/12/1980 (introduction dans un délai de 8 jours ouvrables, obligation de présentation...). Pour les personnes gravement malades, il s'agit entre autres de la condition de disposer d'un document d'identité. D'après les informations fournies par l'office des Etrangers, la décision d'irrecevabilité pour défaut de document d'identité va toujours de pair avec la délivrance d'un ordre de quitter le territoire sur lequel il serait précisé que l'intéressé peut demander, si des raisons médicales le justifient, une prolongation du délai dans lequel il doit quitter le territoire. L'Office évalue au cas par cas si cette prolongation de l'OQT se justifie ou non.

Dans le cadre de la procédure d'asile, selon les chiffres de l'Office des Etrangers, 809 personnes ont reçu en 2007 un refus de prise en considération de leur demande d'asile, et l'on compte 1.687 personnes dans cette situation pour l'année 2008. Selon les chiffres du CGRA par ailleurs, 4 décisions d'irrecevabilité ont été prises sur la base de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 en 2007 (à partir du 1er juin, date de l'entrée en vigueur de la réforme) et 5 en 2008, donc au total 9 décisions d'irrecevabilité. Il faut signaler que le maintien de conditions de recevabilité dans l'article 52 était contraire à la directive 2004/86/CE, ce que la loi portant dispositions diverses du 27 décembre 2008 a corrigé. Précisons encore que, pour la procédure d'asile, le recours contre une décision du CGRA devant le Conseil du Contentieux des étrangers étant ouvert en pleine juridiction, la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt n° 81/2008

48 Voyez J. Allain, « The ius cogens nature of non refoulement », *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, n°4, 2001, Oxford University Press, p. 533 et T. Gammeltoft-Hansen and H. Gammeltoft-Hansen, "The right to seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration ; Article 14 and access to Asylum Procedure in the EU, *European Journal of Migration and Law* 10 (2008), 439-459 ; et V. Moreno Lax, *Must EU borders have Doors for Refugees ?*, CRIDHO Working paper 2008/3.

du 27 mai 2008 que cela « impose au Conseil d'examiner tout élément nouveau présenté par le requérant qui soit de nature à démontrer de manière certaine le caractère fondé du recours et d'en tenir compte » (point B.29.5) – ce qui ne vaut pas, dès lors, pour les personnes qui font au CCE un recours en annulation contre une décision prise par l'Office des Etrangers dans le cadre de la procédure 9ter.

En 2007, on compte 398 dossiers de régularisation pour raisons médicales dans lesquels une décision d'irrecevabilité⁴⁹ a été prise sur base de l'article 9ter. Et en 2008, on en compte 1.637.

Parmi toutes ces personnes comme d'ailleurs parmi celles qui sont simplement déboutées de la procédure d'asile ou d'autorisation de séjour pour raisons médicales, on ne peut pas savoir exactement combien exactement, mais on ne peut pas exclure qu'il en soit d'inéloignables pour des raisons matérielles, familiales ou liées à un risque de violation de l'article 3 CEDH. Ayant été déboutées de la procédure au stade de l'examen de la recevabilité de leur demande, elles n'ont bénéficié d'aucun examen du risque éventuel en cas de retour dans leur pays d'origine par les instances spécialisées, à l'exception toutefois de celles qui ont demandé de manière ad hoc la prolongation pour raisons médicales de l'ordre de quitter le territoire qui leur a été délivré. Actuellement, il n'y a pas de cadre (légal ou réglementaire) spécifique pour permettre au bureau responsable de faire ce *risk assessment* à proprement parler, au moment de la mise en œuvre de l'éloignement. Les personnes concernées sont donc dans un « angle mort » de la procédure.

2. Inéloignables pour des raisons matérielles⁵⁰

a. Données statistiques

Les raisons qui rendent impossible l'éloignement effectif du territoire sont multiples et à notre connaissance elles ne sont pas répertoriées de manière utile par les services

en charge de la détention et de l'éloignement. On constate qu'elles sont déduites de la pratique uniquement et qu'elles ne peuvent pas être rattachées à une jurisprudence ancrée dans les textes internationaux relatifs aux droits fondamentaux. Pour repérer des groupes de personnes inéloignables, la variable nationalité reste la plus pertinente, malgré une marge réelle d'erreur. En effet, l'exercice qui suit se base sur la présomption que toutes les personnes de la nationalité en question seraient inéloignables et le seraient pour la même raison ce qui est parfois impossible à établir avec certitude.

A ce stade on peut identifier comme inéloignables les groupes suivants.

Les Iraniens d'abord, c'est bien connu : les autorités iraniennes ne coopèrent avec les autorités belges que pour le retour volontaire de leurs ressortissants. Dans tous les autres cas, elles refusent de délivrer les documents nécessaires. Avec pour conséquence que les Iraniens déboutés d'une procédure de séjour (asile, regroupement familial, autorisation de séjour pour raisons humanitaires) en Belgique sont mis en possession d'un ordre de quitter le territoire (OQT) qui n'est pas susceptible d'être exécuté sous la forme d'un éloignement forcé vers leur pays d'origine. Cette situation est bien connue des autorités belges qui ne procèdent en conséquence pas à la privation de liberté de ces personnes. Selon les statistiques de l'Office des étrangers, en 2006, 87% des Iraniens en séjour irrégulier qui ont été arrêtés sur le territoire ont vu cette arrestation sanctionnée par la seule délivrance d'un OQT, 7% de tous ceux qui ont été arrêtés ont fait l'objet d'une privation de liberté, et 6% d'entre eux ont été directement rapatriés (sans qu'on puisse bien s'expliquer ce chiffre vu ce qui vient d'être dit sur la position des autorités iraniennes). La possibilité de retour volontaire est toujours offerte aux Iraniens, qui en font parfois usage. Rappelons cependant que la détention administrative organisée par la loi du 15 décembre 1980 a pour finalité la mise en œuvre de la décision d'éloignement, y compris par la force. On peut dès lors s'interroger sur l'opportunité comme sur la légalité de la privation de liberté de ressortissants impossibles à éloigner contre leur gré.

Les Tibétains ensuite constituent une catégorie hybride qui combine les raisons liées à l'article 3 CEDH et celles liées à l'impossibilité matérielle d'éloigner: ceux qui ont été déboutés de la procédure d'asile sont dans une situa-

49 L'Office des Etrangers nous a fait savoir que ce chiffre rassemble non seulement les décisions qui ont été prises par défaut de production de document d'identité mais aussi celles prises sur la base des autres critères de recevabilité établis par l'article 9ter. Nous regrettons cette absence de statistiques différenciées.

50 Les informations présentées ici ont été recueillies entre le mois de juillet et de septembre notamment lors d'entretiens avec Mr. Gozin, responsable du bureau Régularisations à l'Office des étrangers.

tion de vide juridique. D'une part leur éloignement vers la Chine risque de les exposer à des traitements cruels inhumains ou dégradants. D'autre part, certains d'entre eux ont déjà séjourné en Inde (et parfois au Népal). Le fait qu'ils ne disposent pas de titre de séjour légal là-bas empêche leur retour éventuel vers l'Inde, sauf pour les Tibétains qui étaient déjà avant leur départ d'Inde en possession d'un document de voyage pour l'Inde, un document qui n'est délivré que très exceptionnellement par les autorités indiennes. Et selon les statistiques de l'Office des étrangers – qui enregistre comme chinois les tibétains⁵¹ – en 2006, 60% des Chinois en séjour irrégulier qui ont été arrêtés sur le territoire ont vu cette arrestation sanctionnée par la seule délivrance d'un OQT, 35% de tous ceux qui ont été arrêtés ont fait l'objet d'une privation de liberté, et 5% d'entre eux ont été directement rapatriés.

Les Bhoutanais également : les autorités bhoutanaises refusent de reconnaître les personnes qui se déclarent bhoutanaises d'origine népalais comme ses ressortissants. Les autorités belges mettent en doute l'origine exacte de ces personnes et soupçonnent qu'il s'agit en fait toujours de Tibétains. En pratique, les autorités belges s'adressent au Népal avec qui elles entament la procédure d'identification en vue de l'éloignement. Il est difficile de tirer un enseignement général de cette situation si ce n'est que les personnes dépourvues de documents d'identité qui se déclarent bhoutanaises sont impossibles à éloigner vers leur pays d'origine. Pas de statistiques disponibles de l'OE. Une jurisprudence récente⁵² établit que s'il l'on se trouve dans une situation telle que quitter le territoire et retourner dans son pays d'origine est de prime abord impossible, il s'agit là d'une situation assimilable à celle des « réfugiés sur orbite » ce qui expose les personnes concernées à un traitement inhumain et dégradant.

Et la liste ne s'arrête pas là, que l'on songe aux Somaliens pour lesquels il n'y a plus de gouvernement susceptible de délivrer de documents d'identité ni de voyage depuis 1991, aux Palestiniens, dont les autorités en Belgique ne sont pas, selon l'Office des étrangers, à même d'identifier une personne comme ressortissant

palestinien et ne peuvent pas délivrer de laissez-passer⁵³, ou les apatrides qui faute de nationalité, ne peuvent pas être éloignées et qui sont souvent sans titre de séjour légal, la législation belge n'associant pas de statut (séjour ni droits dérivés) à la qualité d'apatride. L'accord de Gouvernement du 18 mars 2008 prévoit d'ailleurs de rendre le CGRA compétent pour la détermination de la qualité et des droits liés au statut d'apatride, ce qui constitue peut être une piste de solution pour le problème évoqué ici.

La figure 14 montre pour 2007 le nombre de personnes ayant l'une des nationalités commentées et appréhendées ainsi que les suites données par les autorités à cette appréhension.

La figure 15 montre ces mêmes informations pour les données disponibles sur l'année 2008 (janvier à octobre).

Outre la nationalité, toutes les personnes qui sont complètement dépourvues de documents d'identité et qui refusent de déclarer leur identité ou qui déclarent une identité frauduleuse sont difficiles à éloigner, faute de permettre l'identification de l'autorité avec laquelle la Belgique pourrait organiser le retour. Selon le rapport annuel de l'Office des étrangers, 1.937 personnes sur les 7.506 qui ont été enfermées en 2007 ont été libérées à partir des centres fermés et parmi les raisons de ces libérations, la première cause est la non obtention de documents de voyage nécessaire à l'éloignement effectif.

Enfin, il faut souligner que l'inéloignabilité d'une personne, quelle que soit sa nationalité peut être liée à des caractéristiques propres (grand âge, incapacité temporaire de voyager, grossesse proche du terme...). Cette situation était, dans le cadre de la procédure d'asile, signalée aux services chargés de l'éloignement par le biais d'une clause humanitaire. Cette clause n'existe dans aucune autre procédure et elle n'existe pas formellement dans la procédure d'asile ce qui limite son efficacité.

51 Un enregistrement statistique séparé pour les Tibétains rendrait le monitoring de cette nationalité bien plus aisé.

52 Trib. Pr. Inst. Bxl (réf.), 18 mai 2007, n° 07/227/C – RDE – 2007 – n°143, p. 176.

53 Trib. Trav. Bxl 21 mai 2007, disponible sur www.vreemdelingenrecht.be, qui cite sur ce point les directives internes de l'Office des étrangers rédigées le 16 mai 2006 sous la forme d'un récapitulatif général de la problématique de l'identification des étrangers en séjour illégal en fonction de la collaboration avec les services compétents des pays d'origine.

Figure 14. Nombre de personnes appréhendées en 2007 et suites (Source: Office des étrangers)

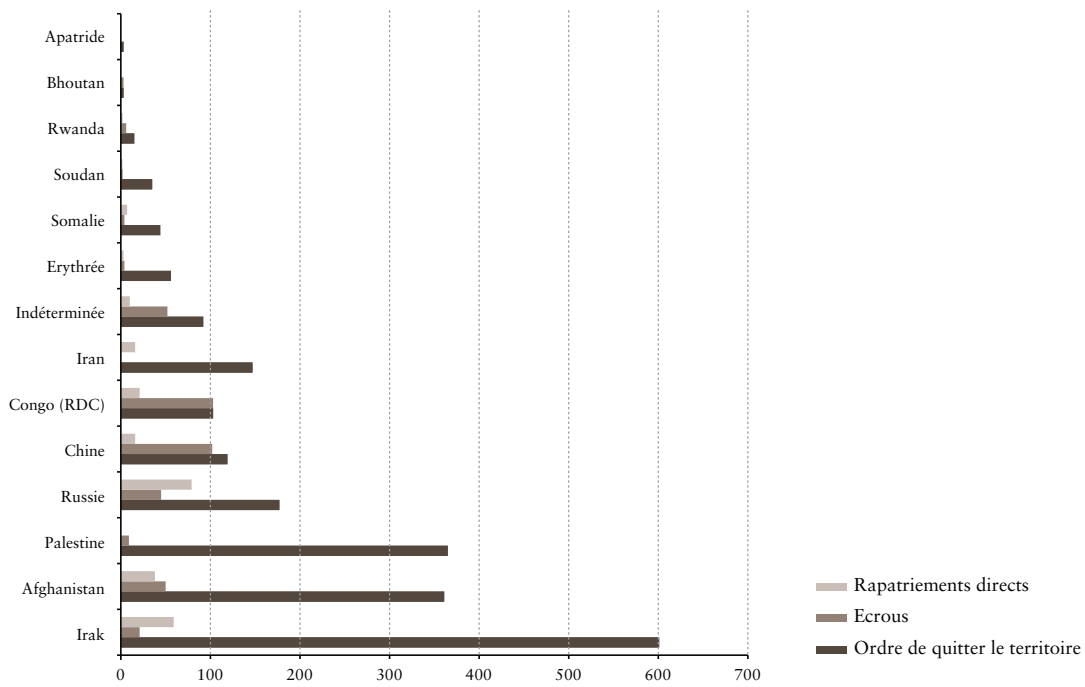
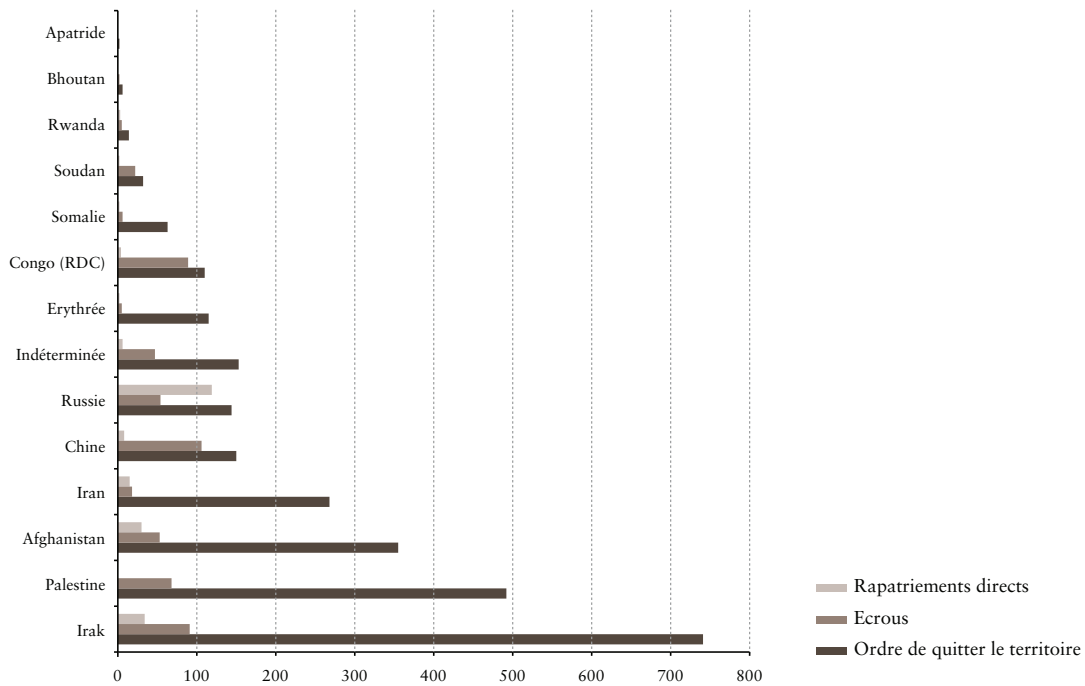


Figure 15. Nombre de personnes appréhendées en 2008 et suites (Source: Office des étrangers)



b. Eléments d'analyse juridique

On a peu de jurisprudence nationale sur les personnes inéloignables. Toutefois, la jurisprudence disponible sur l'apatridie peut être utile pour poser les jalons de la réflexion sur les personnes inéloignables de fait.

Ainsi, la jurisprudence considère que la crainte et le sentiment d'insécurité qui peuvent naître d'un refus de séjour n'est pas forcément suffisante pour rendre ce refus contraire à l'article 3 de la CEDH. Et de préciser que le traitement dégradant, caractérisé par le fait qu'il est de nature à humilier celui qui en est l'objet à ses propres yeux ou à ceux d'autrui⁵⁴, doit avoir un certain degré de gravité⁵⁵ pour être invoqué dans le cadre de cet article, ce qui n'est pas nécessairement le cas, même pour les réfugiés et apatrides dits « sur orbite »⁵⁶.

Par ailleurs, et ceci vaut pour toutes les personnes inéloignables, la jurisprudence considère que vivre dans l'illégalité avec seulement le droit à l'aide médicale urgente pourrait ne pas excéder les limites de l'acceptable au vu du but poursuivi si cette situation ne perdure pas au-delà d'un délai normal pour l'instruction d'un dossier administratif et du droit à un recours juridictionnel dans un délai raisonnable. « *Le seul droit subjectif existant dans le chef de l'intimée dérive de la manière dont l'Etat belge exécute l'examen de la demande d'application de l'article 9.3 (...). Autrement dit, l'intimée a le droit subjectif à ce que l'Etat belge examine sa demande – qu'il y réponde positivement ou négativement – d'une manière telle qu'elle ne se trouve pas, durant cet examen, dans une situation concrète de non droit qui entraîne pour elle – et sa famille s'il échet – des conditions de vie telles qu'elles soient inhumaines ou dégradantes ou empêchent ou perturbent gravement sa vie familiale* »⁵⁷. L'expression de la Cour vise à souligner qu'il n'y a pas de droit subjectif au séjour pour l'apatride reconnu, ce qui ne le prive pas pour autant de tout droit subjectif.

54 S. Van Drooghenbroeck, *La Convention européenne des droits de l'Homme, trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme 2002-2004*, Les dossiers du J.T., Larcier, 2006, p. 41 et sq et les décisions citées.

55 « Par ailleurs, il n'est pas contestable que pour relever du champ d'application de l'article 3 CEDH un mauvais traitement doit présenter un degré certain de gravité qui va largement au-delà des simples désagréments », TPI Namur 03/02/2006.

56 C.A. Bruxelles, 01/06/2006. A contrario, voyez TPI Namur 24/03/2006 et TPI Namur 03/02/2006.

57 C.A. Liège, 04/12/2006.

A titre d'exemple, des demandes d'autorisation de séjour en attente d'une réponse depuis cinq⁵⁸ et sept ans⁵⁹ ont été ainsi considérées comme dépassant ce délai normal et raisonnable, et il a été fait droit à la demande des requérants, en l'espèce (l'injonction à délivrer) un titre administratif ayant valeur de permis de séjour temporaire d'une an minimum le cas échéant renouvelable.

On voit donc que pour considérer la situation de personnes dont l'éloignement ne peut pas être réalisé pour des raisons matérielles, la jurisprudence mobilise parfois le prescrit de l'article 3 CEDH non pas dans son volet indirect : protection internationale contre le risque en cas de retour qui se traduit par l'obligation négative de ne pas éloigner, mais dans son volet direct : interdiction de traiter de manière cruelle, inhumaine ou dégradante des personnes qui ne peuvent pas être éloignées, qui se traduit par une obligation positive de leur délivrer un titre de séjour. La jurisprudence nationale qui vient d'être commentée est toutefois plus large que celle de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui ne s'est jamais prononcée sur la base de l'article 3 CEDH pour déduire une obligation de ce type à charge d'un Etat membre, alors qu'elle l'a déjà fait sur la base de l'article 8 CEDH⁶⁰.

3. Inéloignables pour des raisons liées à la vie privée ou familiale

a. Données statistiques

Aucun chiffre concernant ce groupe de personnes n'est disponible sur la base des catégories faites par l'OE. Sa présence est impossible à déduire des statistiques existantes, même pas au départ d'une variable à peu près fiable comme la nationalité.

Le seul indice que l'on peut prendre en compte est le nombre des décisions d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires au titre d'auteur d'enfant belge délivrées par l'OE. Selon l'Office des étrangers, en 2005, 227 décisions de régularisation ont été prises sur cette base, en

58 TPI Namur, 24/03/2006, R.D.E., 2006, n°137, p. 69 et C.A. Liège 04/12/2006.

59 TPI Namur, 03/02/2006.

60 S. Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen, grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Maklu, 2007, p. 136 à 141.

2006 430 décisions de régularisation ont été prises sur cette base et en 2007, 353 décisions de régularisation ont été prises sur cette base. On ne connaît pas la nationalité des personnes qui ont bénéficié de ces décisions, mais toutes ont été autorisées au séjour limité en raison de leurs liens avec au moins un enfant sur le territoire belge et donc auraient pu valablement opposer leur droit à la vie privée et familiale à une mesure d'éloignement.

b. Eléments d'analyse juridique

Le droit à la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la CEDH n'est pas absolu, il est susceptible d'ingérence de la part de l'Etat pourvu que cette ingérence soit régulière, qu'elle vise un but légitime et qu'elle est proportionnelle au but recherché.

La Cour a affirmé de manière constante que la Convention ne garantit pas aux étrangers un droit d'entrée ou de séjour dans un pays particulier et que, si les affaires d'expulsion concernent la vie familiale elles concernent aussi la politique d'immigration que les Etats ont le droit souverain de réglementer en vertu du droit international⁶¹. Sous son aspect lié à la vie familiale, l'article 8 consacre uniquement le respect de cette vie, sans garantir le choix du lieu de résidence.

Pourtant, la Directive 2004/38/CE prévoit expressément que les Etats membres doivent faciliter l'entrée et le séjour des membres de la famille des citoyens européens. Selon les travaux parlementaires de la loi du 25 avril 2007 qui transpose cette directive en droit belge, la situation des membres de famille qui ne remplissent pas les conditions posées pour l'exercice du droit au regroupement familial verront leur situation réglée par l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 où, conformément au prescrit de l'article 3.2, dernière alinéa de la directive, la décision sera basée sur une enquête sur la situation personnelle de l'intéressé⁶². Or, pour garantir le respect du droit à la vie privée et familiale des citoyens de l'Union, et en conformité avec le prescrit de l'article 8 CEDH tel qu'il a été interprété dans l'affaire Mrax

c. Belgique⁶³ ni l'entrée illégale ni le séjour illégal du membre de famille d'un européen ne peut en soi suffire à justifier son refoulement, ni son éloignement, ni même le refus de délivrer un titre de séjour. Cette jurisprudence a été confirmée récemment par la Cour dans son arrêt *Metock* du 25 juillet 2008. Les personnes qui se trouvent dès lors dans la situation décrite ci-dessus et qui sont renvoyées à la règle de l'article 9 le sont réalité à celle de l'article 9bis, avec toute l'insécurité juridique qui est liée. Rappelons que dans son arrêt du 26 juin 2008, la Cour constitutionnelle était également amenée à se prononcer sur un autre aspect du droit au regroupement familial, celui de l'enfant issu d'une union polygame. La loi du 15 septembre 2006 l'excluait en effet du droit au sens strict pour le renvoyer à l'article 9bis et au pouvoir d'autorisation de séjour discrétionnaire du Ministre. La Cour tire de l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur les dispositions en projet le constat qu'elles n'auront pas pour effet de mettre fin à l'insécurité juridique régnant en la matière notamment quant à la valeur juridique qu'il convient de conférer aux diverses circulaires édictées en vue de mieux circonscrire les pouvoirs du Ministre ou de son Délégué. Elle en déduit que « la possibilité de s'adresser au Ministre est une mesure dont les effets sont aléatoires et qui ne peut, pour cette raison suffire à corriger le vice constaté » et que la différence de traitement en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les dispositions de la convention relative aux droits de l'enfant. On peut légitimement s'interroger sur la position que prendraient la Cour constitutionnelle voire la Cour de Justice des Communautés européennes sur le renvoi à l'article 9bis du droit au regroupement familial des membres de la famille d'un citoyen européen. En effet, dans un rapport d'évaluation récent relative à la transposition de la directive 2004/38/CE, la Commission constate que 13 Etats membres, parmi lesquels la Belgique, n'ont pas correctement transposé l'article 3(2) (ref note 22) qui vise entre autres la situation du partenaire engagé dans une relation durable de cohabitation⁶⁴.

Il faut encore préciser que l'article 8 (sous son aspect lié à l'intégrité morale et physique), comme l'article 3, ne concerne pas seulement la situation à laquelle l'individu expulsé peut s'attendre dans le pays de destination mais

61 *Abdulaziz Cabales et Balkandali c. Royaume uni*, requêtes n°9214/80, 9473/81 et 9474/81, arrêt du 28 mai 1985.

62 Projet de modification de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, 11 janvier 2007, DOC 51 2845/001. p.41

63 Arrêt *Mrax c. Belgique* du 25 juillet 2002, Affaire C-459/99, Rec. Jur. 2002, p. I-06591.

64 Sur ces questions voyez notamment *infra* p 105.

aussi les modalités d'expulsion du pays concerné, pourvu que le seuil minimal de gravité exigé par l'article 3 a été atteint ou si le traitement infligé relève de l'article 8⁶⁵.

Enfin, depuis son arrêt Üner, la Cour a précisé que la protection de l'article 8, sous son volet vie privée, s'applique aussi aux étrangers intégrés⁶⁶.

d'un titre de séjour, éventuellement temporaire, est la seule issue⁶⁷, ce qui est précisément le cas des personnes appartenant aux catégories décrites.

4. Conclusion

Toutes les catégories abordées dans le présent rapport, quelles que soient leurs spécificités, ont cependant en commun de rassembler des personnes qui sont en séjour irrégulier sur le territoire (national ou européen) et sans réelles perspectives d'obtenir un jour un séjour régulier dans le cadre des mécanismes de protection internationale, la plupart du temps sans statut et donc sans droits dérivés, sans réelles perspectives de retour dans leur pays d'origine, et dont souvent les autorités ne peuvent même pas dire si elles ont effectivement quitté le territoire ou non. Ces personnes sont en outre susceptibles d'avoir des liens familiaux dans le pays qui leur refuse l'accès à un titre de séjour. De ce fait, ces personnes sont susceptibles de constituer une catégorie à part entière du point de vue de l'exercice par le Ministre de son pouvoir discrétionnaire d'autorisation de séjour.

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ne met pas en cause la compétence discrétionnaire du Ministre. Il recommande toutefois que le Ministre accepte de voir lier cette compétence dans deux cas particuliers : lorsque l'autorisation de séjour est demandée par un apatride reconnu ou un mineur dont le statut de mineur non accompagné a été reconnu par les Service des tutelles.

Dans tous les autres cas, le Centre propose deux critères comme guide pour le traitement des demandes d'autorisation de séjour pour motif humanitaire. Le premier est un critère positif : le fait d'avoir fixé en Belgique le centre de ses intérêts affectifs économiques et/ou sociaux. Le second est un critère négatif : le fait de se trouver dans une situation humanitaire telle que l'octroi

65 N. Mole, *Le droit d'asile et la Convention européenne des droits de l'Homme*, Ed. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008, p. 83.

66 Üner c. Pays-Bas, requête n°46410/99, arrêt du 18 octobre 2006.

67 Rapport Migration 2007, p. 115

CONTRIBUTION EXTERIEURE

L'ASILE, LE « RÈGLEMENT DUBLIN » ET LE CAS DE LA GRÈCE

Tristan Wibault (CBAR)

Le Règlement dit de « Dublin » est selon son appellation officielle, le règlement « 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 Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers ».

Si l'objectif du règlement est d'empêcher qu'une même personne puisse mener des demandes d'asile successivement dans plusieurs pays, sa légitimité implique qu'une demande d'asile soit traitée avec les mêmes garanties quel que soit le lieu d'introduction. Les considérants du règlement évoquent en ce sens la mise en place d'un régime d'asile commun. Plus fondamentalement encore, ils lient cette interchangeabilité au respect inconditionnel du principe de non refoulement par les pays de l'Union Européenne: « *les États membres, qui respectent tous le principe de non-refoulement, sont considérés comme des pays sûrs par les ressortissants de pays tiers.* » (deuxième considérant)

De par sa situation géographique, la Grèce est une des principales voies d'entrée de l'Union européenne. Les réfugiés qui empruntent cette voie proviennent des zones de conflit génératrices des plus grands besoins de protection internationale : Irak, Afghanistan, Somalie. En pratique, la hiérarchie des critères établie par le Règlement Dublin privilégie grandement la responsabilité du pays d'entrée. Au fil des mois, rapports et recommandations se sont succédés pour alerter de la crise extrêmement grave qui se déroule en Grèce, crise conjuguant répression des demandeurs d'asile, mécanismes de protection inopérants, structures d'accueils inexistantes et au final risques de refoulement. Le taux zéro de reconnaissances pour les demandes d'asile introduites par des Irakiens en 2007 résume à lui seul le problème.

Le 15 avril 2008, le UNHCR a publié une position détaillée des différents manquements constatés sur le terrain. Le document rappelle aux Etats membres de l'Union européenne leur obligation de garantir aux demandeurs d'asile une procédure effective et équitable. Il considère que pris dans leur ensemble, les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile en Grèce peuvent

créer un risque de refoulement. Il recommande en conséquence l'application de la clause de souveraineté comme alternative au renvoi en Grèce.

Ces informations n'ont pas infléchi le nombre de décisions de renvoi prises par l'Office des étrangers. En réponse aux alarmes, sa pratique fut d'obtenir auprès des autorités grecques une garantie explicite de la possibilité pour la personne retournée d'introduire une demande d'asile dès son arrivée à l'aéroport. Il s'agit là d'une réponse formelle et administrative qui s'adresse à une partie infime du problème et pour le reste renvoie la responsabilité aux autorités grecques.

Dans leur grande majorité, les juges du Conseil du Contentieux des étrangers qui ont eu à traiter de recours en extrême urgence visant à suspendre la procédure d'expulsion vers la Grèce, ont validé la pratique et le raisonnement de l'Office des étrangers. Pour eux, l'ensemble des informations disponibles ne permet de conclure qu'un renvoi entraîne un risque réel de traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le même Conseil étant par ailleurs juge d'appel en matière d'asile, nous aurions pu attendre de lui qu'il se montre plus sensible envers des informations démontrant sans équivoques l'absence de protection fournie en Grèce, rappelle l'interdiction fondamentale du refoulement édictée par l'article 33 de la Convention de Genève et applique le Règlement de Dublin dans l'esprit de ses considérants.

La crise de l'accueil de l'automne 2008

A l'automne 2008, un problème aigu de carence de places disponibles dans les centres d'accueil se fait jour, et devient l'objet de renvois de balle entre les différentes instances concernées (Fedasil, agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile d'une part et les différents ministres compétents d'autre part). Si l'incapacité gouvernementale à résoudre le problème des régularisations des demandeurs d'asile en longue procédure fait partie du problème, c'est surtout l'articulation entre l'aide matérielle offerte par Fedasil et l'aide financière offerte par les CPAS aux réfugiés ayant été reconnus qui est en jeu.

Depuis 2000, le secteur de l'accueil des demandeurs d'asile a été confronté à plusieurs crises qui toutes révélaient l'inadéquation criante entre la capacité d'accueil et la demande réelle. Outre le recours à des solutions précaires improvisées au cas par cas pour réagir dans l'urgence, ce secteur a été réformé en profondeur. Aujourd'hui, les paramètres de l'accueil de qualité que la Belgique a le projet d'offrir aux demandeurs d'asile et à d'autres catégories d'étrangers sont déterminés par la loi du 12 janvier 2007 entrée en vigueur en mai 2007. Or cet outil contient une piste de solution à des crises de carence du type de celle de l'automne 2008, en permet-

tant à Fedasil de modifier, voire de supprimer le « code 207 ». C'est par ce code qu'une place d'accueil – actuellement non disponible – est attribuée à un demandeur d'asile qui se présente sur le territoire. Modifier ou supprimer ce code, c'est en pratique renvoyer les demandeurs d'asile vers l'aide offerte par les CPAS. Fedasil a fini, en novembre 2008, par décider le recours à cette mesure et au transfert de certains demandeurs d'asile (5 ans de procédure d'asile en cours ou 4 ans pour les familles avec des enfants scolarisés, en ce compris la durée du recours devant le Conseil d'Etat) vers l'aide sociale. Par ailleurs, 500 places d'accueil d'urgence ont été ouvertes. Cette solution, qui n'est certes pas structurelle, permet une forme de réponse à l'actuelle crise, en attendant que des solutions de plus long terme soient élaborées par le gouvernement. Notons que les parlementaires qui ont voté la loi accueil ont voulu qu'elle soit évaluée après sa première année d'application. Cette évaluation est en cours. Le Centre invite les parlementaires à exercer toute leur vigilance sur la question de la gestion structurelle du nombre de places d'accueil disponibles et du partage des responsabilités en situation de crise. Il est devenu trop fréquent d'arriver aux portes de l'hiver avec le constat dramatique que chaque jour des demandeurs d'asile sont mis à la rue.

C. Recommendations - Asile et protection internationale



1. Le Centre recommande (réf arrêts CCE été 08⁶⁸) que la privation de liberté en vue de l'éloignement ne puisse pas avoir lieu de manière automatique sans qu'un examen préalable du risque de violation des articles 3 et 8 de la CEDH n'ait été effectué par les autorités compétentes. A titre complémentaire, le Centre recommande que soit examinée la possibilité de former les services responsables de la mise en œuvre des éloignements pour leur donner les moyens de détecter les situations où l'éloignement est impossible, que ce soit pour des raisons matérielles ou en raison d'une potentielle violation des articles 3 et 8 de la CEDH.
2. Le Centre recommande qu'en cas de constat officiel de l'impossibilité d'éloigner, la possibilité d'introduire une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles soit prévue expressément par la loi. En effet, le Centre, sans contester le pouvoir discrétionnaire d'autorisation de séjour du Ministre propose deux critères comme guide pour le traitement des demandes d'autorisation de séjour pour motif humanitaire :
 - » le premier est un critère positif : le fait d'avoir fixé en Belgique le centre de ses intérêts affectifs économiques et/ou sociaux
 - » le second est un critère négatif : le fait de se trouver dans une situation humanitaire telle que l'octroi d'un titre de séjour, éventuellement temporaire, est la seule issue⁶⁹, ce qui est précisément le cas des personnes appartenant aux catégories décrites.

Par ailleurs, il recommande que cette compétence soit liée dans deux cas particuliers : lorsque l'autorisation de séjour est demandée par un apatride reconnu ou un mineur dont le statut de mineur non accompagné a été reconnu par les Service des tutelles.

3. Le Centre reste par ailleurs 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 ; et enfin 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 Arrêts du Conseil du Contentieux des étrangers, n°s 14.727 et n°s 14.731, 31/07/2008.

69 Rapport Migration 2007, p. 115



CHAPITRE 2

SEJOUR





A. Chiffres et démographie

A côté des entrées et sorties (flux), on identifie la présence des étrangers elle-même (couramment appelée stock). L'ampleur, mais aussi la composition de la population étrangère en termes de nationalité ou de présence géographique font partie des données présentées ici.



1. Les caractéristiques de la population étrangère légale

Durant toute la première moitié du 20^e 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. 16).

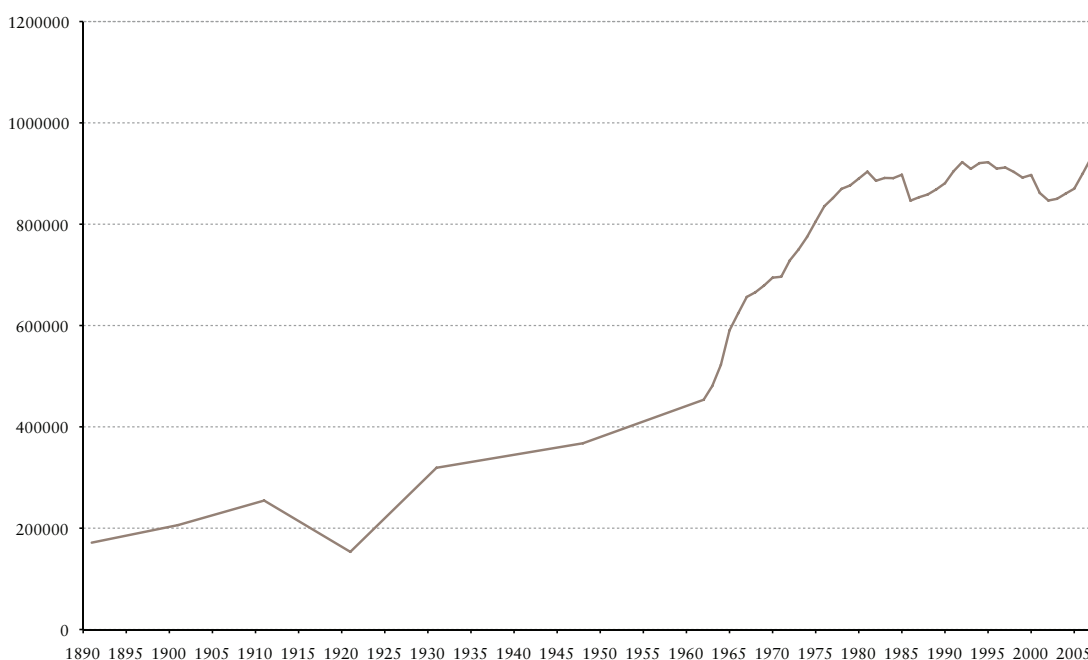
Malgré cette croissance initiale forte, l'accroissement de la population étrangère s'accéléra dans les années 1950, puis encore plus fortement dans les années 1960 et 1970. Cet augmentation nette durant les « Trente Glorieuses » est le résultat du développement d'une forte immigration de travail en provenance 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 devient plus incertaine. En effet, à partir de cette date, la population étrangère alterne de petites phases de croissance avec de brusques phases de décroissance qui vont engendrer une coupure avec la croissance des décennies précédentes. Depuis 2002, on observe à nouveau un mouvement d'accroissement

pour atteindre le niveau historique de 971.000 étrangers au premier janvier 2008. Cependant, à l'heure actuelle, nous ne pouvons pas encore dire si cet accroissement constitue ou non une rupture par rapport aux évolutions hésitantes des 25 dernières années.

Cette évolution, qui a débuté dans les années 1980, est d'autant plus difficile à comprendre que, comme nous l'avons vu précédemment⁷⁰, les flux de l'immigration étrangère sont en augmentation quasi constante depuis le milieu de cette décennie. 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 prendre en compte l'ensemble des composantes de l'évolution de cette population : départs et arrivées, naissances et décès, acquisition et perte de la nationalité belge.

70 Voir infra, p. 24.

Figure 16. Evolution du nombre d'étrangers en Belgique, 1890-2008 (Source : Recensements et registres de population – DG SIE)

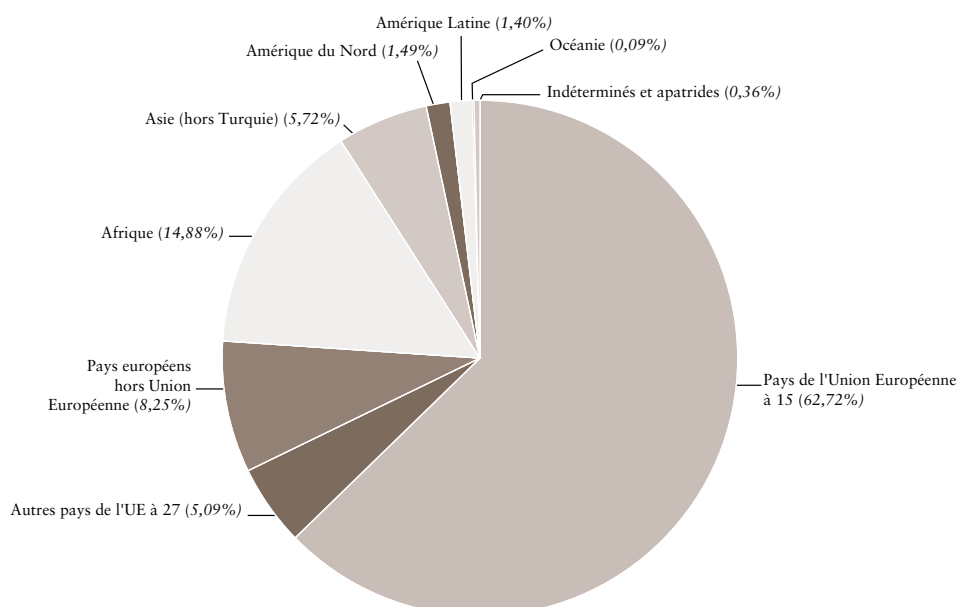


2. Une population étrangère essentiellement européenne

En 2007, l'essentiel de la population étrangère en Belgique est européenne et provient à 64% des pays membres de l'UE à 15 (fig. 17). Les Européens en provenance des pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 sont assez peu nombreux (3,5%), tout comme les ressortissants de Bulgarie et de Roumanie, pays entrés dans l'Union au 1^{er} janvier 2007, dont le nombre avoisine les 14.000. Les autres Européens non communautaires représentent environ 77.000 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 constitue 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 européenne (dans ces cas essentiellement portugaise). Avec 66% de ressortissants EU (68% avec les Bulgares et les Roumains), on comptait au 1^{er} janvier 2007 une proportion de ressortissants EU deux fois plus élevée en Belgique que dans les 27 pays de l'Union en moyenne.

71 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 17. Composition de la population étrangère selon la nationalité⁷¹, 1^{er} janvier 2007 (Source : RN - DG SIE)

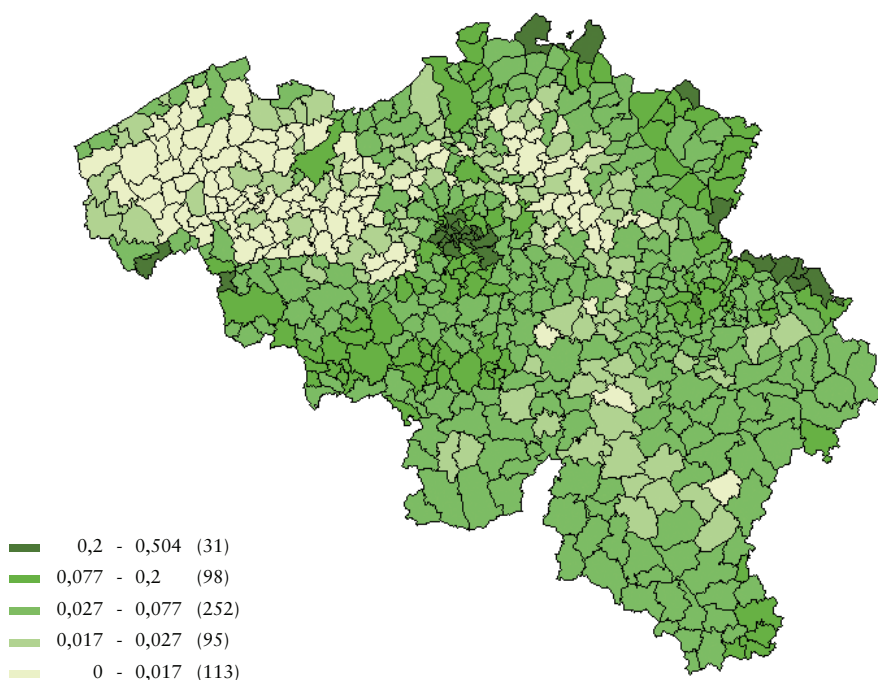


3. Une géographie reflet des immigrations actuelles et passés

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. 18). 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 zones frontalières, d'Anvers, du triangle Bruxelles-Gand-Anvers, du Limbourg et Brabant flamand ; la province du Luxembourg à l'exception des frontières.

Figure 18. Part des étrangers dans la population des communes au 1^{er} janvier 2007 (Source : RN - DG SIE)



4. Les régularisations humanitaires

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 pour 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 est reparti à la hausse en 2007 et surtout en 2008 (tab. 1.). Avec 19.371 demandes de régularisations humanitaires en 2008, celles-ci sont plus nombreuses que les demandes d'asile, ce qui nous donne un aperçu de leur impact potentiel sur l'immigration à long terme. Sur les quatre dernières années, on observe une très nette augmentation du nombre de dossiers traités qui aboutit à une réduction nette de l'arriéré de demandes non traitées. 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 semble-t-il d'une diminution du taux de reconnaissance (de 49 à 22%). Le taux de reconnaissance de 2008 semble rejoindre le niveau des taux observés en 2003 et 2004 avec respectivement 20 et 17,9%. Cette évolution de 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

2008. 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. Si l'on exclut les décisions de « demandes sans objet », le taux de reconnaissance diminue assez nettement (de 49 à 25%). Ce constat devrait inciter à poursuivre les investigations sur le sujet.

72 Jusqu'en 2006, les décisions se rapportant à des prorogations de Certificat d'inscription au Registre des étrangers et d'Ordre de quitter le territoire étaient considérées comme des décisions se rapportant à la procédure de régularisation par les services de l'OE lorsqu'ils calculaient leur taux de décisions favorables. Il nous a semblé utile de les exclure pour ne pas mélanger des procédures à notre sens assez différentes et pour nous focaliser sur les nouvelles demandes de régularisations humanitaires. La procédure de prorogation du statut mérite une étude approfondie, mais devrait être faite à part. Le fait de mélanger ces procédures de prorogation et les procédures de nouvelles demandes de régularisation risque en effet de biaiser très fortement l'analyse statistique.

Tableau 1. Demandes et décisions⁷² (Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires). Calcul : Nicolas Perrin / Quentin Schoomvaere)

	2005	2006	2007	2008
Nouvelles demandes	15 927	12 667	13 883	19371
Décisions totales (hors prorogation)	10 971	13 399	18 957	22531
Décisions positives	5 422	5 392	6 256	4995
Décisions négatives	5 549	6 024	9 109	14610
Décisions "Demandes sans objet"	Non applicable	1 983	3 592	2926
Solde décisionnel annuel (hors prorogations)	-4 956	732	5 074	3160
Taux simplifié de régularisation humanitaire ¹	49%	40%	33%	22%
Taux conjoncturel de "demandes sans objet" ²	Non applicable	15%	19%	13%
Taux corrigé hors "demandes sans objet" ³	49%	47%	41%	25%

¹ Taux simplifié de régularisation humanitaire = (décisions positives / décisions totales) par année

² Taux conjoncturel de "demandes sans objet" = (décisions « Demandes sans objet » / décisions totales) par année

³ Taux corrigé hors "demandes sans objet" = (décisions positives / (décisions totales - décisions « Demandes sans objet ») par année.

L'essentiel des demandes de 2008 concerne des demandes fondées sur l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 (12.959, soit 67%) alors que l'année précédente, 87% des demandes étaient basées sur l'article 9 alinéa 3. Cela montre que c'est essentiellement le groupe des demandes introduites sur la base du nouvel article 9 bis qui a remplacé celui des demandes introduites sur la base de l'article 9 alinéa 3. En 2008, on observe encore 986 demandes basées sur l'article 9 alinéa 3 ce qui confirme l'hypothèse émise dans le rapport annuel « Migration 2007 », à savoir que les communes transmettent les demandes à l'Office avec un délai certain. Les demandes relatives à l'article 9ter représentent 28% des demandes alors que l'année précédente, elles représentaient 10% des demandes. Sur ce thème, il reste urgent de mener des investigations plus approfondies afin de déterminer l'impact réel des délais de transmission des dossiers entre les communes et l'Office (exclusivement pour l'article 9 alinéa 3 et l'article 9 bis) sur la production de statistiques. En effet, cela permettrait d'avoir une vision plus claire sur le nombre de demandes annuelles, ce qui permettrait une meilleure évaluation de la période de transition entre les deux systèmes de régularisation.

L'analyse des décisions négatives montre que l'essentiel de celles-ci sont prises au stade de la recevabilité. Environ 90% des décisions négatives concernant l'article 9 alinéa 3 et l'article 9 ter ne sont donc pas prises sur les mérites au fond de la demande. Ce constat est encore plus frappant pour l'article 9 bis puisque 97% de décisions négatives sont prises au stade de la recevabilité. Ces résultats méritent une investigation approfondie afin de déterminer quels sont les motifs de refus au niveau de la recevabilité (défaut d'élément nouveau, de documents d'identité... ?).

Tableau 2. Décisions négatives en 2008 par type de procédure et type de décisions (Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires))

	Irrecevabilité	Au fond	Total
Article 9 alinéa 3	4 844	503	5 347
Article 9 bis	7 225	212	7 437
Article 9 ter	1 637	189	1 826
Total	13 706	904	14 610

Depuis que nous disposons de séries statistiques sur le thème, le principal motif de régularisation est la durée

trop longue de la procédure d'asile (tab. 3). Cependant, cette part des demandes d'asile trop longue tend à diminuer fortement (de 85% en 2005 à 29% en 2008). De 2005 à 2006 et de 2007 à 2008, 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 partie des populations auparavant régularisées dans le cadre des « longues procédures d'asile » est passée dans le groupe « humanitaire », ce qui semble possible au vu des définitions de ces deux 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, au contraire, le nombre de régularisations pour des causes médicales s'est accru de manière extrêmement forte. Pour l'année 2008, ce dernier semble se stabiliser au niveau de 2007, avec 32% du nombre total des régularisations.

Selon les statistiques communiquées par l'Office, l'accélération de traitement des dossiers depuis 3 ans va engendrer une résorption significative des arriérés, surtout à partir du 2^{ème} semestre 2007 et durant l'année 2008. Entre mars 2006 et fin 2008 le service « régularisation » de l'Office s'est trouvé confronté à 48.681 dossiers à traiter (25.448 dossiers encore ouverts en mars 2006 et 23.233 demandes effectuées depuis lors). En décembre 2008, le nombre de ces procédures restant à traiter était de 6.194 ce qui signifie que 87% des dossiers ouverts entre mars 2006 et décembre 2008 ont fait l'objet d'une décision de la part des instances compétentes. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi a engendré une chute des demandes basées sur l'article 9 alinéa 3.

Concernant l'article 9 bis et 9 ter, le nombre de dossiers encore ouverts fin 2008 est de respectivement 4.849 et 4.529. Si l'on prend en compte les demandes faites en 2007 et 2008 (soit 13.495 pour l'article 9 bis et 6.764 pour l'article 9 ter) on peut conclure que fin 2008, 64% des dossiers basés sur l'article 9 bis et 33% de ceux basés sur l'article 9 ter ont été traités par le service régularisation de l'Office. L'Office des étrangers nous a précisé que l'un de leurs objectifs est de traiter ces dossiers dans un délai raisonnable.

L'Office des étrangers avance plusieurs explications sur les délais de traitement des dossiers. Premièrement, il ne leur serait pas possible de statuer sur certaines demandes

Tableau 3. Décisions de régularisation humanitaire favorables par motif principal de régularisation

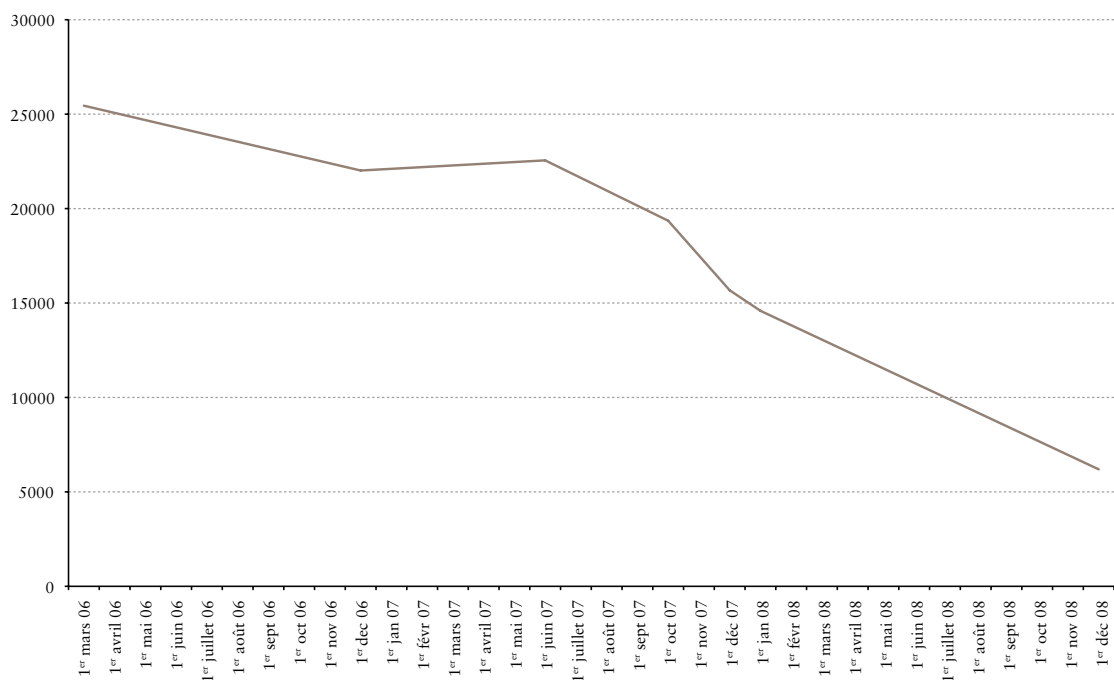
(Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires). Calcul : Nicolas Perrin et Schoonvaere Quentin)

<u>A. Effectifs</u>						
	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
2008	1 576	1 469	1 312	636	2	4 995
Total	4304	12 535	3 369	1 646	211	22 065

<u>B. Pourcentage</u>						
	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%
2008	32%	29%	26%	13%	0%	100%
Total	20%	57%	15%	7%	1%	100%

Figure 19. Evolution de l'arriéré en termes de procédures ouvertes concernant l'article 9.3.

(Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires). Calcul : Nicolas Perrin et Schoonvaere Quentin)



de régularisation tant que les instances d'asile n'ont pas pris une décision sur les demandes d'asile faites en parallèle, pour éviter de se substituer aux instances spécialisées (CGRA et CCE). Dans un deuxième temps, certains dossiers exigent de recueillir des informations complémentaires (provenant des ambassades Belges, de la justice...) indispensables à toute décision. Enfin, certains dossiers restent en suspend dans l'attente des critères plus larges inscrites dans une nouvelle circulaire. Ces trois explications avancées par l'Office expliquent plus ou moins 2/3 des dossiers ouverts fin 2008 pour les trois procédures confondues (soit un peu plus de 10.000 dossiers sur 15.572).

Il est nécessaire de mener des investigations afin de mieux comprendre la part que prend chacune des ces explications avancées par l'Office sur les procédures encore ouvertes. Par exemple, on peut se demander quelle est l'influence exacte de l'attente d'informations en provenance des ambassades sur les procédures médicales (9 ter et 9 alinéa 3). En outre, il serait également intéressant de se pencher sur l'étude des délais d'attente de chacune de ces explications et principalement pour les deux premières.

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, on observe une croissance assez marquée du nombre de demandes de régularisation en 2008 par rapport aux trois années précédentes. Ensuite, le nombre de dossiers traités continue à être plus important que le nombre de demandes. Par ailleurs, le taux de régularisation connaît une tendance à la baisse. En outre, le nombre de régularisations pour procédure d'asile déraisonnablement longue continue à diminuer alors que la régularisation pour cause humanitaire connaît une augmentation non-négligeable. Finalement, toutes proportions gardées, le nombre de régularisations pour causes médicales qui a explosé en 2007 semble se stabiliser en 2008.

B. Enjeux

C'est la question des régularisations qui, en 2008, a encore une fois polarisé l'attention en matière de séjour. Le suivi des procédures existantes depuis 2006 en matière de régularisation humanitaires, mais aussi les promesses gouvernementales encore en attente de réalisation ont jalonné l'actualité en la matière.



1. La régularisation 9 bis⁷³ : état des lieux

Les questions liées à la régularisation ont, comme lors des années précédentes, marqué l'actualité de l'année 2008. L'accord de Gouvernement conclu le 17 mars 2008 trace les grandes lignes d'une politique de régularisation pour le futur. Cet accord prévoit de maintenir un délai d'examen d'une demande d'asile déraisonnablement long comme un critère de régularisation.

Il permet également aux personnes qui sont dans l'attente d'une décision du Conseil d'Etat ou bien d'une décision sur une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'ancien article 9 alinéa 3 de bénéficier d'une régularisation. Ces deux dernières procédures ne sont aujourd'hui en pratique pas prises en compte. Enfin, l'accord du 17 mars prévoit deux autres possibilités pour obtenir une régularisation de séjour : d'une part, une régularisation par le travail pour les personnes qui étaient présentes sur le territoire au 31 mars 2007⁷⁴ et d'autre part la régularisation des personnes qui ont un « ancrage local durable » en Belgique.

A l'heure de mettre ce rapport sous presse, le Gouvernement n'avait pas encore pu trouver un accord sur un texte légal ou règlementaire mettant ces engagements en œuvre. Le Centre ne peut assez souligner à quel point la longueur du délai entre l'annonce de la modification de la politique de régularisation et sa mise en œuvre est dommageable. En effet, cette annonce a suscité un espoir légitime pour de nombreuses personnes qui sont aujourd'hui en séjour illégal et qui ne trouvent pas de solution en application de lois et règlements actuellement en vigueur. Cette attente les place dans une situation d'insécurité particulièrement angoissante. Par ailleurs, les avocats, les organisations et les services publics qui informent, conseillent ou défendent les étrangers sont également dans l'expectative et ne peuvent plus remplir adéquatement leur mission.

Ce n'est pas un hasard si plusieurs occupations de bâtiments, accompagnées ou non d'une grève de la faim, ont eu lieu en 2008. Certaines de ces actions ont débouché sur des solutions négociées entre les occupants et les autorités administratives compétentes. Ces solutions négociées ont toujours été trouvées après que les occupants aient mené une grève de la faim, d'une durée de 45 à 87 jours selon les cas.

Les médiateurs fédéraux, saisis de plaintes relatives à ces solutions, ont remis un rapport le 6 novembre 2008⁷⁵. Ce rapport conclut notamment que ces solutions ont été trouvées en violation du principe de légalité, mais également que, au vu du contexte social, politique et juridique entourant la question de la régularisation, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime sont également violés.

Ce qui précède renforce la nécessité et l'urgence de la mise en œuvre de l'accord de Gouvernement en ce qui concerne la régularisation.

L'accord de Gouvernement prévoit que les critères de régularisation seront précisés dans une circulaire. Ce choix ne nous paraît pas le plus indiqué du point de vue de la sécurité juridique. En effet il participe à la complexification croissante du droit des étrangers qui devrait être une matière dans laquelle il faudrait tendre vers l'usage du type de norme offrant le plus de garantie d'accessibilité de transparence et de pérennité, à savoir la norme de niveau législatif.

Le Centre est satisfait que le Gouvernement assume la défaillance de ses instances en ouvrant une voie procédurale aux personnes dont la demande d'autorisation de séjour a connu de la part des instances compétentes un traitement déraisonnablement long. Ceci est de nature à renforcer la crédibilité générale des autorités publiques dans leurs relations avec les étrangers qui résident sur leur territoire. Nous insistons cependant pour qu'une telle mesure ne se limite pas à la gestion d'un arriéré ponctuel, mais offre au contraire une solution structurelle à ces situations d'attente excessive dont on ne peut exclure qu'elles puissent se reproduire à l'avenir. Dans cet ordre d'idée, exclure du bénéfice de ce critère les personnes qui ont été déboutées après une telle attente et qui sont encore sur le territoire ne trouve pas de justification raisonnable à nos yeux.

Le Gouvernement a choisi d'utiliser la notion d'« ancrage local durable » comme critère central de sa politique de régularisation. Les discussions qui ont eu lieu autour du dispositif d'évaluation de l'ancrage local durable d'une personne ont porté sur un système

73 L'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 remplace l'article 9 alinéa 3 depuis le 1^{er} juin 2007. Ces articles fournissent la base légale de la plupart des régularisations, excepté les demandes fondées sur la situation médicale du demandeur qui sont régies par l'article 9ter depuis le 1^{er} juin 2007.

74 Voir p. 153.

75 Les médiateurs fédéraux, *Rapport et recommandations du médiateur fédéral à l'issue de l'examen des réclamations 085GF1373/08GF1414/08IN2256*, Bruxelles, le 6 novembre 2008.

à points en trois catégories : la participation professionnelle, la participation sociale et la connaissance d'une langue nationale. Les arbitrages sur la pondération à donner à ces différentes catégories pour l'appréciation finale de l'ancrage local durable n'ont pas été menés à leur terme, pas plus que ceux sur l'obligation ou non d'atteindre un seuil minimal de points dans chacune d'elles.

Le Centre s'est prononcé à plusieurs reprises⁷⁶ pour l'utilisation de deux critères pour la régularisation : soit avoir établi en Belgique le centre de ses intérêts affectifs, sociaux ou économiques, soit se trouver dans une situation de détresse telle qu'elle ne peut trouver une issue que dans une autorisation de séjour sur le territoire belge. Le premier critère pourrait, sous certaines conditions, correspondre à la notion d'ancrage local durable. Les projets discutés au Gouvernement jusqu'à présent ne prévoient rien en ce qui concerne le second critère.

Le dispositif d'évaluation de la réalité de l'ancrage local durable est crucial. Il doit être suffisamment souple pour permettre de prendre en compte la situation de personnes ayant des intérêts affectifs, sociaux ou économiques ou toute combinaison de ces trois types d'intérêts. Pour ces personnes, il devrait être possible d'obtenir un séjour sur base d'un seul de ces facteurs s'il est particulièrement fort ou d'une combinaison de ceux-ci. En d'autres termes, le Centre estime que la définition d'un seuil minimal à atteindre dans chacune des catégories ne se justifie pas. Une personne n'ayant que peu de contacts sociaux mais une intégration professionnelle poussée, ou inversement, doit pouvoir obtenir une régularisation de son séjour.

Enfin, l'ancrage local durable n'est pas un concept adéquat pour traiter les demandes des personnes qui se trouvent dans une situation de détresse telle qu'elles ne peuvent trouver une issue que dans une autorisation de séjour. Pour de tels dossiers, lorsque aucune décision positive ou négative ne s'impose de prime abord, nous recommandons que la Ministre de la politique de migration et d'asile ne fasse usage de son pouvoir discrétionnaire qu'après avoir recueilli l'avis d'une instance tierce (telle que la Commission consultative des étrangers). Cet avis, qui ne lierait pas la Ministre, constituerait une pièce utile du dossier et permettrait de prendre une décision qui prenne en compte la situation globale du demandeur.

Par ailleurs, le Centre rappelle qu'il recommande que la Ministre accepte de voir lier sa compétence discrétionnaire dans deux cas particuliers : lorsque l'autorisation de séjour est demandée par un apatride reconnu ou un mineur dont le statut de mineur non accompagné a été reconnu par le Service des tutelles

2. La régularisation 9 ter⁷⁷ : état des lieux

Un an et demi après l'entrée en vigueur du nouvel article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, il est temps de travailler à une évaluation de la protection proposée par cet article. Le Centre a déjà souligné dans son précédent rapport annuel Migration que plusieurs éléments de la nouvelle procédure médicale basée sur l'article 9ter étaient à l'origine d'une insécurité juridique. Alors que les personnes qui introduisent une procédure médicale demandent par là même une forme de protection internationale, les différences qui caractérisent la procédure basée sur l'article 9ter et la procédure d'asile compromettent les garanties procédurales qui devraient être offertes à tous. En dépit du jugement prononcé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 26 juin 2008⁷⁸ – lequel stipule que la différence de traitement entre les deux procédures est raisonnablement justifiée –, ces différences peuvent en pratique et malgré tout avoir des conséquences extrêmes.

Ainsi, une demande médicale ne pourra être déclarée recevable que si la personne qui l'a introduite peut prouver son identité en présentant un passeport ou un document d'identité, sauf les exceptions prévues par la loi. L'une de ces exceptions consiste à établir valablement l'impossibilité d'obtenir le document d'identité exigé. De quelle manière l'Office des étrangers interprète-t-il cette notion d'impossibilité valablement prouvée ? Nous ne le savons pas encore avec précision. Le fait d'exclure ces personnes de la procédure médicale les place dans une position très vulnérable. Pendant la procédure d'asile, l'obligation de présenter un document d'identité dans le cadre d'une demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales n'est pas applicable.

Ensuite, comme l'indique notre précédent rapport annuel, aucun délai de traitement maximum n'est prévu par la loi, alors que la réforme visait à le réduire à un an (idéalement) pour la procédure d'asile. En pratique, cela entraîne que la durée de l'examen portant sur la recevabilité n'est pas davantage limitée dans le temps. Si l'Office des étrangers pouvait aux premiers jours de l'article 9ter prendre une décision quant à la recevabilité de la demande dans un délai relativement court, il semble aujourd'hui que cette période d'attente soit portée à

plusieurs mois. En l'attente d'une décision sur la recevabilité de leur demande, les personnes concernées n'ont légalement aucun droit à une aide, qu'elle soit matérielle ou financière. Etant donné que leur demande en suspens repose sur l'impossibilité médicale d'un retour au pays, ils peuvent certes tenter d'obtenir cette aide par ailleurs, au moyen d'une procédure devant le tribunal du travail, mais ici encore il n'est pas rare que la procédure prenne de nombreux mois.

Le Centre ignore s'il existe une raison spécifique à cette période d'attente. Cette raison pourrait toutefois être liée au grand nombre de demandes introduites et au besoin de médecins-fonctionnaires supplémentaires. Cet été, le Selor a lancé une nouvelle campagne de recrutement de médecins-fonctionnaires. A l'heure d'écrire ce rapport, nous ignorons toujours si de nouveaux médecins-fonctionnaires ont été recrutés. Nous ignorons tout autant le résultat de l'appel au recrutement d'experts médicaux publié dans le Moniteur belge le 25 octobre 2007, répété une nouvelle fois le 24 janvier 2008.

Pour pouvoir évaluer correctement tant l'état de santé des demandeurs que la possibilité d'un traitement médical adéquat dans le pays d'origine, l'OE doit faire appel aux médecins-fonctionnaires et experts médicaux engagés à cet effet. Toutefois, tant que le doute subsiste quant au nombre de médecins-fonctionnaires et d'experts médicaux engagés ou non, il reste difficile d'affirmer que l'OE dispose bien de tous les moyens prévus par l'article 9ter pour mettre en œuvre la procédure. Notons encore que la Cour constitutionnelle a précisé, dans son arrêt n°95/2008 du 26 juin 2008 que « *lorsque la procédure fondée sur l'article 9ter de la loi relative aux étrangers ne permet pas de vérifier si l'étranger a effectivement accès au traitement médical dans le pays d'origine ou dans le pays où il séjourne, celui-ci doit pouvoir (...), invoquer la procédure de protection subsidiaire afin qu'il soit procédé encore à cette vérification, pour que l'article 3 de la convention européenne des droits de l'Homme soit respecté* » (point B.62).

Ensuite, soulignons une nouvelle fois que le demandeur refusé peut uniquement introduire un appel en annulation – non suspensif – devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Il perd par conséquent son droit de séjour temporaire et le droit de bénéficier d'une aide du CPAS. L'appel ne suspend pas davantage l'ordre de quitter le territoire. Malgré l'arrêt susmentionné de la CC, le Centre demande toujours que le CCE puisse statuer en

77 L'article 9ter a été introduit dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 15 septembre 2006 modifiant la, MB du 6 octobre 2006. Cf. Rapport annuel Migration 2007, p. 111.

78 CC, arrêt n°95/2008, 26 juin 2008, B.7-15 p. 24-28

plein contentieux (avec caractère suspensif du recours et pleins pouvoirs en fait et en droit) dans le cadre de la procédure d'appel contre une décision de refus d'autorisation de séjour pour raisons médicales.

Enfin, la Cour constitutionnelle citait dans l'arrêt susmentionné un dernier élément lui permettant d'affirmer que la disposition prévue à l'article 9ter offre suffisamment de garanties au demandeur d'une autorisation de séjour, à savoir : « *pendant les travaux préparatoires, il a été souligné qu'un étranger gravement malade qui serait malgré tout exclu du bénéfice de l'article 9ter de la loi sur le statut des étrangers pour une quelconque raison ne sera pas expulsé dans la mesure où, compte tenu de la gravité de sa maladie, son expulsion porterait atteinte à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Doc. parl., Chambre, 2005-2006, DOC 51-2478/001, p.36). L'expulsion serait impossible dans ces conditions, comme la Cour l'a décidé dans son arrêt n°141/2006 du 20 septembre 2006.* »⁷⁹ En effet, la protection offerte par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est tellement absolue qu'elle impose aux Etats qui l'ont ratifiée l'interdiction de torturer ou d'infliger un quelconque traitement dégradant, inhumain ou cruel. Mais ce n'est pas tout : ces Etats membres ne peuvent exposer quiconque à de tels traitements, tant directement qu'indirectement, même si la personne en question est coupable d'un crime⁸⁰. Malgré cette interdiction absolue et le fait que la CC a, dans son arrêt n°141/2006⁸¹, affirmé que l'autorité compétente doit, sur demande ou spontanément, s'assurer de la réalité et de la gravité de l'impossibilité absolue de quitter le territoire pour raisons médicales, la situation reste en pratique très équivoque : sur quelle base légale ces personnes peuvent-elles faire valoir ce droit si elles sont exclues pour une raison ou pour une autre du bénéfice de la procédure de l'article 9ter ? Ces personnes sont et restent toutefois, en fait comme en droit, inéloignables⁸².

79 CC, arrêt n°95/2008, 26 juin 2008, B.14 p. 27-28

80 Arrêt Soering, cf. note de base de page 26

81 CC, arrêt n°141/2006, 20 septembre 2006, B.7, p. 11-12

82 Cf. chapitre Inéloignables, p. 33 et suiv.

3. Before & After : une étude sur le statut socio-économique des personnes régularisées

1. Introduction

« Before & After » analyse le statut socio-économique des personnes qui ont été régularisées sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et compare la situation de ces personnes avant, pendant et après la procédure de régularisation. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a conçu le projet de cette étude fin 2006. Le ministre de l'Intégration sociale et de la politique des grandes villes de l'époque, Christian Dupont, a donné mandat au Centre pour réaliser cette étude tandis que le ministre de l'Intérieur, Patrick Dewael, l'a facilitée en demandant à ses services compétents d'y collaborer ouvertement. Le Centrum voor Sociaal Beleid Hermann Deleeck de l'Université d'Anvers et le Groupe d'Etudes sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion ont assuré le travail académique multi-disciplinaire dans cette étude.

La recherche porte sur des personnes qui ont introduit une demande de régularisation dans le courant du mois de janvier 2000 à Anvers, Bruxelles, Liège, La Louvière et Saint-Trond, ainsi que dans les provinces de Luxembourg et de Flandre Occidentale, qui ont introduit cette demande exclusivement sur la base du critère I (longue procédure d'asile) ou du critère IV (attaches durables et raisons humanitaires), et qui ont reçu un avis positif de la Commission des régularisations.

La recherche est basée sur une analyse limitée des données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale sur un échantillon de 577 personnes régularisées et des entretiens approfondis réalisés avec 116 personnes figurant dans cet échantillon. Les chercheurs se sont penchés sur la position socio-économique des personnes régularisées (emploi et dépendance d'allocations sociales), sur leur niveau de vie et leurs conditions de vie, sur leur intégration sociale (ainsi que celle de leurs enfants), sur l'acquisition de la nationalité et le regroupement familial, sur leur bien-être subjectif...

Elle a mis en évidence plusieurs constats pertinents dont voici les principaux.

2. Femmes migrantes

On sait que, de manière générale, le champ des nouvelles migrations est caractérisé par un processus de féminisation (particulièrement pour les pays de l'Est nouveaux membres de l'Union européenne mais aussi pour ceux d'Amérique latine) et une diversification importante des pays d'origine. Les hommes sont majoritaires mais les femmes restent très présentes dans les migrations issues d'Afrique et d'Asie. Par contre, les migrants issues du Maghreb sont essentiellement des hommes.

Par ailleurs, les femmes migrent autrement que les hommes : elles migrent pour la plupart avec l'aide d'autres femmes qui résident déjà dans le pays d'accueil, pour occuper certains emplois dans les secteurs économiques qui leur sont ouverts, à savoir principalement des secteurs d'activités dévalorisés, considérés comme peu qualifiés et tenus pour une extension des activités réalisées par les femmes dans la sphère privée.

Ce que la recherche met en évidence, c'est que « *les réseaux sociaux ont un impact différent sur la vie des femmes et des hommes migrants et ce dans tous les domaines comme l'emploi mais aussi l'accès au séjour. Ces différences en termes de genre ont un impact sur l'opportunité que les femmes et les hommes migrants possèdent en termes d'accès au séjour légal. Au fur et à mesure que la période passée dans le pays d'accueil augmente, les différences entre les contextes d'adaptation des hommes et des femmes transforment leurs réseaux structurels respectifs. Ces différences dans la dynamique des réseaux peuvent aboutir à des divergences en termes d'inclusion sociale et économique mais aussi légale, c'est-à-dire, en termes d'accès au séjour, pour les femmes et les hommes migrants (p. 54)* ».

Le Centre veut attirer l'attention de tous sur une dimension encore trop ignorée du critère, pourtant largement débattu, de la prise ou non des personnes en séjour irrégulier dans le cadre d'une mesure de régularisation pour raisons humanitaires.

En effet, « *non seulement les femmes sont minoritaires parmi les personnes entrées comme demandeurs d'asile mais de plus, elles sont majoritaires parmi la catégorie des sans papiers (p. 55)* ». Dès lors, les femmes régularisées de l'échantillon étaient principalement des personnes sans papiers, qui n'étaient jamais passées par

la procédure d'asile. En termes de dynamique socio-économique, on retrouve ces femmes dans un parcours dit de « capitalisation », celui qui caractérise le groupe des répondants qui ont travaillé de manière irrégulière avant la régularisation et qui ne sont pas, après la régularisation, entrés dans un dispositif d'assistance formelle. Toutes les personnes de ce groupe travaillaient au noir avant leur régularisation et travaillent en clair après (seul un petit nombre d'entre elles ont ouvert un droit aux allocations de chômage).

Régulariser les seules personnes qui seraient en cours de procédure d'asile ou qui seraient passées par une telle procédure, comme cela semble être en projet aujourd'hui, manquerait dès lors largement le groupe des femmes sans papiers, économiquement actives, souvent fortement intégrées du fait de la place qu'elles prennent dans la société.

Le Centre recommande la prise en compte de la dimension du genre dans l'élaboration d'une mesure de régularisation pour raisons humanitaires.

3. Une vision nuancée sur le séjour illégal, condition préalable d'une politique de régularisation équilibrée

« D'une certaine manière, les formes restrictives des politiques d'asile alimentent également le recours à un marché économique de la migration (Castles, Miller, 2003)... L'étude des modes d'entrée démontre aussi comment les législations en matière de libre circulation en Europe ont été intégrées dans la trajectoire migratoire (p.45 et 47) ».

Loin de tout débat partisan sur le séjour irrégulier, les chercheurs font le constat objectif qu'une portion significative des répondants est entrée dans l'espace Schengen clandestinement ou munie de faux documents. Les chercheurs opèrent dans leur passage sur les modes d'entrées sur le territoire plusieurs situations plusieurs catégories dont une « clandestins » et une « faux papiers ». On retrouve dans cette dernière non seulement les personnes qui ont obtenu des documents falsifiés mais également celles qui ont dû pour obtenir des vrais documents user de moyens détournés (corruption de fonctionnaires, trafiquants...). Il est frappant de noter que parmi les 116

répondants, on n'a trouvé des indications de trafic ou de traite des êtres humains que dans un seul cas.

Par ailleurs, les chercheurs rassemblent principalement dans la catégorie « clandestins » les personnes qui ont pénétré l'espace Schengen puis la Belgique sans documents, il s'agit surtout de personnes issues des pays d'Europe centrale et Orientale (nouveaux Etats membres et Etats limitrophes) mais aussi de personnes qui ont abusé d'un droit acquis au court séjour ou d'un transit par un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen pour entrer en Belgique sans les documents requis.

Tandis que dans le premier cas, les nombreux demandeurs d'asile munis de faux papiers (selon la classification des chercheurs) doivent par définition se faire connaître le plus vite possible des autorités puisque beaucoup dépendra du succès de ce premier contact, dans le deuxième cas au contraire, les personnes abusant des possibilités de se déplacer clandestinement ou irrégulièrement sur le territoire belge évitent autant que possible tout contact avec les autorités et beaucoup dépendra de leur capacité à prolonger autant que possible cette absence de contact.

Ces différents schémas de comportement répondent en fait aux opportunités et aux besoins que ces personnes ont rencontrés. Il est intéressant de souligner que les chercheurs ont mis en lumière la grande diversité qui règne parmi les personnes en séjour illégal ou précaire en leur donnant la possibilité de qualifier eux-mêmes leur entrée sur le territoire et les stratégies de séjour qu'ils ont développées. Ces stratégies semblent s'appuyer d'une part sur la légitimité de la demande de protection internationale d'une part (asile, protection subsidiaire...) et sur la légalité de l'accès au territoire d'autre part (dispense de visa, prolongation d'un court séjour ou d'un long séjour légal).

Un séjour irrégulier n'est donc manifestement pas l'autre. Les autorités doivent pouvoir mener une politique empreinte de maturité, qui se fonde sur une conscience claire de la nature du cadre légal applicable en matière de droit au séjour et sur les effets que ce cadre génère par lui-même. Les autorités portent la responsabilité tant de l'un que de l'autre, tout en étant chargées de l'application de ce cadre. Elles sont amenées à prendre en compte la population des personnes qui

entrent sur le territoire sous l'angle du coût social potentiel qu'elles représentent. Les autorités doivent ensuite agir de manière à compenser par l'octroi d'un droit de séjour l'incapacité de leurs instances à exercer leurs compétences dans le respect des principes de bonne administration. Enfin, c'est une conviction du Centre, la politique publique doit, par un cadre légal structuré et transparent permettre de prendre acte de la réalité du centre des intérêts affectifs, sociaux et économiques des étrangers qui présentent une diversité d'éléments insuffisants en tant que tels pour ouvrir un séjour autonome dans le cadre des canaux de procédure classique.

Rappelons que les étrangers qui n'ont pas de droit de séjour ne peuvent pour autant pas être dépouillés de certains droits de base comme par exemple le droit aux soins de santé (cf. le mécanisme de l'aide médicale urgente) ; le droit à l'inscription mutuelle des mineurs étrangers non accompagnés scolarisés) ou le droit à l'éducation (l'obligation scolaire pèse sur tous les parents présents sur le territoire et les enfants peuvent s'inscrire à l'école entre 6 et 18 ans). Les autorités sont également responsables de garantir ces droits de base.

4. La régularisation : aussi une question de confiance

«...la méfiance et l'incertitude quant à l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics avec cette opération de régularisation n'ont pas seulement intimidé de nombreux demandeurs, mais aussi certaines organisations non gouvernementales... (p.53) ».

Les chercheurs souscrivent aux conclusions que le Centre rendait publiques en 2004 déjà⁸³, à savoir qu'une grande méfiance régnait à l'égard de l'opération de régularisation de 2000 tant parmi les personnes concernées que parmi les organisations non gouvernementales. Si les autorités prennent au sérieux leur propre politique de régularisation, il importe que chaque personnes susceptible de bénéficier de cette politique soit mise en mesure d'introduire une demande en ce sens. « *Dans un Etat de droit, les illégaux ne sont pas des sans droits. Ils doivent pouvoir se fier aux communications des autorités admi-*

*nistratives faites à leur rencontre »*⁸⁴. Une attention toute particulière doit être consacrée aux personnes qui ont jusque là essayé d'éviter autant que possible tout contact avec les autorités, par crainte d'un éloignement. Il est peu étonnant de trouver parmi ceux là peu de confiance à l'égard de la mesure de régularisation collective. La transparence sur les critères, sur la procédure et sur les conséquences potentiellement positives comme négatives d'une demande de régularisation sont d'une importance capitale pour l'élaboration d'une politique de régularisation, de la même manière que l'est une large politique de communication active sur ces différents éléments.

Il faut également prêter attention à l'accessibilité matérielle de l'information sur la régularisation. Il nous paraît possible et souhaitable de confier la dispense de cette information à chacune des instances qui est impliquée comme acteur dans la mise en œuvre de la politique de régularisation. Par ailleurs, les personnes en séjour irrégulier peuvent à juste titre prétendre à un guichet structurel d'information sur la procédure de régularisation, où elles peuvent, quelle que soit leur situation actuelle, adresser toutes leurs questions relatives à la régularisation. Ce guichet devrait être composé de manière mixte (acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux) et interdisciplinaires (juridique, social...), et devrait pouvoir être le point de référence sur ces matières, afin de réduire à son strict minimum le risque de désinformation. Il devrait être permanent et ne pourrait remplir son but réel que s'il garantit que les informations personnelles relatives aux personnes en séjour irrégulier ou aux potentiels candidats à la régularisation ne sont pas diffusées ni utilisées à d'autres fins.

A côté de ce guichet, d'autre forme de circulation de l'information persisteront certainement. Dans le chapitre 4.4 « Stratégies de séjour selon le sexe », l'importance d'une politique de communication large et active est bien mis en évidence. Il en ressort des indications selon lesquelles le niveau de confiance dans la société belge et le fait de pouvoir ou non faire appel à l'aide d'un réseau au sein de cette société exercent une influence positive sur la décision d'introduire une demande de régularisation. Ainsi, il semble que les femmes en séjour irrégulier qui avaient des contacts sociaux étroits avec la société belge via le travail ou l'école constituent une part importante des femmes régularisées. L'exemple des femmes en séjour

83 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2004), Rapport Annuel 2003 « Vers l'élargissement », disponible sur www.diversite.be.

84 Conka c. Belgique, C.E.D.H. 5 février 2002, opinion dissidente du juge J. Velaers.

irrégulier travaillant au noir comme aides ménagères dans des familles en séjour légal est particulièrement parlant. L'accès à l'information relative à l'opération de régularisation s'est fait principalement par ce canal. Le constat de l'existence de type de canal d'information ne doit pas nous aveugler quant au fait que tous les candidats à la régularisation n'en disposent pas forcément. Ceux là doivent faire l'objet d'une stratégie de communication délibérément vaste susceptible de les mener au guichet d'information mentionné plus haut.

Un effet collatéral bienvenu de cette large communication caractérisée par la transparence consiste dans le fait qu'alors, tous les autres acteurs de la société belge sont informés d'une façon égale et objective sur la réalité de la régularisation. Ce qui permet de réduire la portée des messages partisans développés par les lobbys appartenants à tout le spectre politique et qui sont parfois reçus comme la vérité. Chaque citoyen a droit à une information exacte et précise sur les politiques publiques menées par les autorités. C'est d'ailleurs là un préalable essentiel à tout débat informé sur la régularisation. Et qui est mieux placé que l'autorité elle-même pour prendre en charge cette communication ?

5. Régularisation : une procédure, plusieurs résultats

Ce que cette étude révèle, c'est qu'une mesure unique de régularisation comme celle organisée par la loi du 22 décembre 1999 n'aboutit pas du tout à la même issue pour toutes les personnes qui ont été régularisées dans le cadre de cette opération. Si l'on considère la période avant, pendant et après la régularisation, on constate que certains n'ont jamais été dépendants des allocations d'un CPAS, tandis que d'autres l'ont toujours été. Et entre ces deux extrêmes, on trouve un large éventail de situations rassemblant la majorité des répondants.

On ne peut pas donner d'image socio-économique uniforme de la population des personnes régularisées, ni sur la base des données de la Banque Carrefour ni dans le cadre de la riche analyse des résultats d'entretiens (cfr chapitres 6 et 7). La richesse de l'analyse des données recueillies lors des entretiens consiste en ceci qu'elle discute et décrit l'ensemble du trajet avant, pendant et après la régularisation tandis que les données rassem-

blées à la Banque Carrefour donnent seulement accès à un instantané.

Il ressort des entretiens que les régularisés connaissent des trajets socio-économiques différents les uns des autres et que ces trajets eux-mêmes ne sont pas forcément caractérisés par une situation socio-économique immuable. Comme tous les citoyens, les personnes régularisées peuvent connaître une période d'activité économique suivie d'une période de chômage puis dépendre d'un revenu d'intégration sociale puis... Il n'y a pas de lien automatique à faire de ce point de vue entre la période avant et la période après la régularisation. Ce qui empêche d'enfermer les personnes régularisées dans un schéma fataliste quel qu'il soit. A regarder de plus près chaque trajet, les chercheurs ont identifié certains des trajets comme réussis, un trajet comme hybride et d'autres comme des trajets négatifs.

La réussite est ici définie par les chercheurs en termes d'activité économique : avoir travaillé avant la régularisation et ne pas dépendre de l'aide d'un CPAS ensuite. Cette équation doit être relativisée. Ainsi, la recherche n'aborde par exemple pas la question des offres d'emploi adressées ou non aux personnes régularisées, ni celles relatives à leurs caractéristiques individuelles ou au contexte social global dans lequel elles vivent. Pourtant ces éléments peuvent fournir une explication à l'éventuelle dépendance à l'égard d'un CPAS au moment de l'interview. La dynamique temporelle adoptée par l'étude montre précisément qu'à tout moment on peut entrer ou sortir d'une situation de dépendance. Après la réalisation de l'entretien aussi. Des modifications dans l'offre de travail, les caractéristiques individuelles et la situation sociale peuvent modifier la situation de dépendance. Mais la recherche montre aussi qu'avec le temps, le risque d'une dépendance permanente s'accroît.

Nonobstant cette remarque, l'approche privilégiée par les chercheurs peut trouver une justification dans le constat que dans la plupart des cas, l'insertion sur le marché du travail a une influence positive sur la participation sociale. Les résultats mettent en évidence que les personnes qui peuvent prétendre à la régularisation n'ont en réalité qu'une seule caractéristique commune : leur passage par une période de séjour irrégulier. Au moment de la régularisation, ils perdent tous cette caractéristique ce qui en fait un groupe très divers, dont les caractéristiques structurelles sont nombreuses et notamment des capacités très diverses à s'intégrer dans

les contextes socio-économiques particuliers de chacune des régions du pays, ce qui entraîne des parcours individuels très différents les uns des autres, ce que les chercheurs ont bien mis en évidence.

Ont ainsi émergé, au fil de l'examen des trajectoires individuelles, plusieurs groupes parmi les répondants dont certains sont caractérisés par un parcours réussi, d'autres par un parcours hybride et certains encore par un parcours d'échec, selon la définition toute relative de la réussite mentionnée plus haut. Malgré la non représentativité de l'échantillon, les chercheurs ont fait plusieurs constatations d'importance.

Il semble que l'on retrouve dans tous les parcours à succès des personnes qui ont eu accès à un moment où à un autre à la procédure d'asile. Certains d'entre eux avaient donc déjà fait usage de la possibilité de travailler légalement avant leur régularisation, d'autres avaient travaillé au noir. Tous ont bénéficié, du fait de leur statut de demandeur d'asile, d'une prise en charge matérielle par les autorités. Aucun d'entre eux n'a, après sa régularisation, fait appel à l'aide du CPAS. Pour eux la régularisation semble avoir eu un effet positif, où l'accompagnement du demandeur d'asile dans la période qui précède la régularisation (formation complémentaire, accès au marché du travail...) peut influencer positivement la période qui suit la régularisation. On trouve aussi parmi ce trajet de réussite un groupe, égal en nombre, de personnes qui n'ont jamais demandé l'asile en Belgique. Pour ce groupe, constitué principalement de femmes qui travaillaient au noir dans le secteur du nettoyage avant la régularisation, la régularisation semble également avoir eu un effet positif. Et l'aide informelle qu'elles ont pu recevoir de leur entourage pendant leur période de séjour illégal semble avoir été inestimable. L'importance d'un réseau informel décroît clairement après la régularisation.

Le trajet hybride rassemble des personnes qui sont passées par la procédure d'asile sans avoir pour autant travaillé avant leur régularisation, ni en clair ni en noir. La majorité de ce groupe travaille pourtant après avoir obtenu la régularisation. Le fait d'avoir suivi une formation ou un cycle d'enseignement en Belgique semble avoir eu un effet positif sur l'accès à l'emploi.

Dans les parcours d'échec, on trouve autant des personnes qui sont passées par la procédure d'asile que d'autres qui n'y sont pas passées. Le premier groupe

semble rassembler des personnes qui n'ont pas pu surmonter la clôture de l'aide matérielle faisant suite à la clôture de leur procédure d'asile et qui, bien qu'elles ont suivi des formations complémentaires, ne parviennent pas à (re)trouver du travail après la régularisation. Le second groupe est plutôt caractérisé par un faible niveau d'éducation et le statut de célibataire.

De cette brève description des trajets, on retiendra l'importance de l'accompagnement des personnes après leur régularisation. Le fait d'avoir déjà été en contact avec les autorités dans le cadre d'une procédure d'asile peut en fait avoir une influence positive sur le trajet socio-économique après la régularisation, de la même manière que le fait d'avoir suivi une formation complémentaire... Il faut souligner ici le caractère déterminant des opportunités d'emploi. On voit, à la lecture des résultats, que plus de parcours à succès ont lieu de Région flamande qu'en Région wallonne, tandis que les régions urbaines sont caractérisées par des parcours aussi bien positifs que négatifs. Lorsque nous parlons ici d'encadrement, nous l'entendons au sens large d'accompagnement et de renforcement des compétences au niveau des individus et des possibilités d'activité économique et de participation au niveau des autorités. L'ajustement de ces deux niveaux (individu et société) est la condition pour une politique de régularisation réussie.

Pour permettre cet ajustement mutuel, une politique de monitoring devrait être mise en place en même temps que la politique de régularisation. Alors seulement, une évaluation de la politique de régularisation menée réellement peut être réalisée en affinée si nécessaire. En même temps un monitoring de ce type peut permettre d'identifier ceux des individus qui ont besoin d'un accompagnement supplémentaire. Quand une autorité décide de mener une politique publique de régularisation il en va de sa responsabilité d'en faire un succès tant pour les individus que pour la société dans son ensemble.

Mise au point : les « régularisations collectives »

Les débats publics sur la régularisation de séjour ont souvent été rendus plus compliqués par l'usage de concepts non définis. On a vu apparaître dans ces débats des termes tels que régularisation « massive », « générale », « au cas par cas », « humanitaire », « économique », « individuelle », « collective », « permanente », « structurelle », « ponctuelle »... Essayons d'y voir plus clair.

L'usage du terme « massif » ne dit rien sur les critères qui seraient utilisés. Tout au plus ce terme pourrait indiquer qu'un grand nombre de personnes en bénéficieraient.

D'autres termes utilisés qualifient en général la régularisation en fonction des critères choisis. Ainsi une régularisation « humanitaire » suppose que le critère de régularisation soit la situation humanitaire de la personne. Une régularisation « économique » signifie que le critère de régularisation sera relatif à l'activité économique du demandeur de régularisation.

Enfin, d'autres termes encore renvoient à la méthode d'examen des demandes de régularisation. Sous cette catégorie on retrouve les termes de « individuelle » ou « au cas par cas » opposés aux termes « générale » ou « collective ». La première hypothèse qualifie un système basé sur un examen individuel de chaque dossier. La seconde au contraire exclut tel examen. En général l'usage des termes « collective » ou « générale » suppose, implicitement du moins, que de telles régularisations seraient plus ou moins inconditionnelles également.

Le caractère « permanent » ou « ponctuel » des mesures de régularisation désigne la pérennité de l'application des critères dans le temps. Une mesure « permanente » ou « structurelle » a vocation à s'appliquer à toutes les situations présentes et à venir. Par contre une mesure « ponctuelle » ne concerne qu'un nombre déterminé ou déterminable d'étrangers. C'est généralement le cas lorsque le critère prévoit que l'étranger doit être présent à une date définie sur le territoire : les étrangers qui arrivent postérieurement à cette date ne bénéficieront plus des mêmes critères.

En Belgique, les régularisations sont en principe examinées « au cas par cas ». Il n'y a pas de décision sans

demande et chaque demande est examinée individuellement. Le critère utilisé est principalement un critère « humanitaire », soit l'état de santé de la personne, soit la durée de procédure en Belgique, soit encore sa situation humanitaire non définie.

La campagne de régularisation de 1999 n'a pas fait exception à ces principes. Il s'agissait également d'une régularisation individuelle où chaque dossier était examiné sur base de critères principalement humanitaires. Les critères étaient définis dans la loi du 22 décembre 1999. Chaque demandeur rentrait une demande individuelle ou il exposait sa situation. Une Commission de régularisation a examiné chacun des dossiers qui lui ont été soumis. Elle a également remis une décision individualisée. Il s'agissait également d'une mesure ponctuelle : les étrangers pouvant en bénéficier devaient être présents sur le territoire au 1^{er} octobre 1999 et disposaient de 3 semaines en janvier 2000 pour introduire leur demande.

Les demandes d'autorisation de séjour traitées sur base de l'article 9bis (et anciennement celles traitées sur base de l'article 9 alinéa 3) sont également des demandes individuelles. Par contre les critères de régularisation ne sont pas repris dans une loi, mais relèvent du pouvoir discrétionnaire du ministre. Chaque demandeur est tenu d'introduire une demande individuelle dans laquelle il avance ses arguments et l'Office des étrangers y répondra individuellement également. Il s'agit d'un dispositif à vocation permanente. Cette affirmation doit cependant être nuancée dans la mesure où les critères utilisés sont facilement et rapidement modifiables.

Il n'y a donc en principe aucune régularisation « collective » en Belgique, mais uniquement des décisions prises « au cas par cas ». Les seules régularisations qui pourraient éventuellement être qualifiées de régularisations « collectives » sont celles, temporaires, qui ont eu lieu à la suite d'actions et de grèves de la faim. En effet, il semble que dans de tels cas la régularisation concerne un groupe de personnes sans prise en considération de la situation individuelle. Au contraire, c'est la situation du groupe qui est appréciée dans son ensemble pour finalement accorder une autorisation de séjour d'une durée variable. Ces dernières mesures sont par essence des mesures ponctuelles.

C. Recommandations - Séjour



1. Le Centre recommande l'adoption rapide d'une loi, d'un arrêté royal ou d'une circulaire qui mette en œuvre l'accord de Gouvernement en matière de régularisations. Dans ce cadre, il rappelle que :
 - » le dispositif mis en place doit avoir vocation à s'appliquer de manière permanente, non seulement à la situation actuelle mais aussi dans le futur ;
 - » un mécanisme de régularisation basé sur la prise en compte d'une durée de procédure doit être accessible aux personnes qui sont déboutées d'une procédure déraisonnablement longue et qui se trouvent encore sur le territoire ;
 - » les éléments pris en compte dans la définition du critère « ancrage local durable » doivent permettre de vérifier dans quelle mesure un étranger a fixé ses intérêts affectifs, sociaux et/ou économiques en Belgique ; un examen alternatif de ces critères doit être possible ;
 - » les demandes concernant des personnes qui se trouvent dans une situation de détresse devraient pouvoir être soumises à la Commission consultative des étrangers afin d'éclairer le ministre et son délégué sur la situation globale du demandeur.

2. Le Centre recommande que la ministre accepte de voir lier sa compétence discrétionnaire dans deux cas particuliers : lorsque l'autorisation de séjour est demandée par un apatride reconnu ou un mineur dont le statut de mineur non accompagné a été reconnu par le Service des tutelles.

3. Le Centre demande la mise sur pied d'un système d'évaluation permanente, qui examinera le fonctionnement de la nouvelle procédure et analysera 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 de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la Directive 2004/83/EG.

A blurred photograph of a crowded train carriage. The train is moving, as evidenced by the motion blur of the background and the passengers. The train is white with a dark roof. The windows are open, and many passengers are looking out. The text "CHAPITRE 3" and "NATIONALITE" is overlaid on the top left of the image.

CHAPITRE 3

NATIONALITE



A. Chiffres et démographie

Combien de personnes sont devenues belges au cours des dernières années ? Quels enseignements peut-on en tirer ? Comment se composent les groupes de nationalités des personnes acquérant la nationalité belge ? Voici quelques-unes des questions abordées ici.

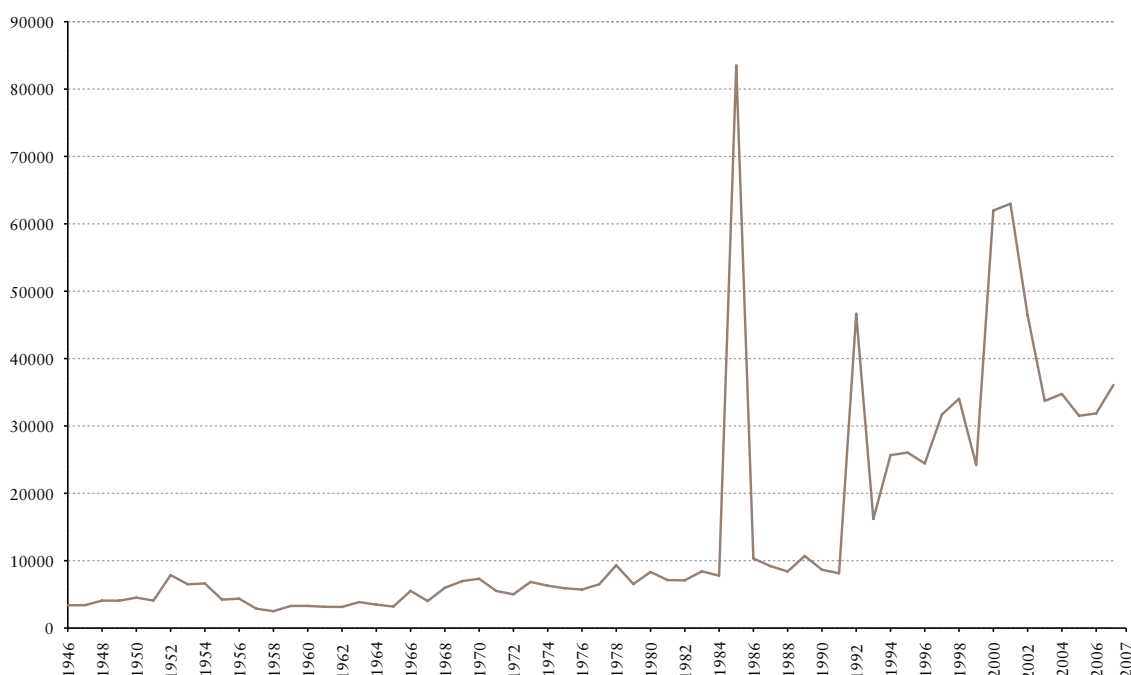


1. Acquisition et attribution de la nationalité belge

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). Ce pic peut s'expliquer par la modification en 1984 des conditions d'attribution de la nationalité à la naissance pour les enfants de mère belge. Par après, à partir de 1992, le nombre de changements de nationalité a fortement crû, avec des phases paroxysmiques en 1992, 2000 et 2001. Ces phases correspondent à l'introduction de l'acquisition de la nationalité par déclaration en 1992 et à sa réforme en 1999. Depuis 1985, ce sont 707.109 étrangers qui sont devenus belges. Depuis 2003, le nombre de changements de nationalité est revenu à un niveau plus faible (fig. 20). En 2007 on observe une légère reprise des changements de nationalités mais il est encore trop tôt pour savoir s'il s'agit d'une tendance de long terme ou plus conjoncturelle.

Figure 20. Evolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1946-2007

(Source : *Annuaire Statistique et Ministère de la Justice jusqu'à 1989 / RN - DG SIE depuis 1990*)



2. Nationalité précédente des nouveaux Belges⁸⁵

Jusqu'aux années 1980, les ressortissants européens étaient majoritaires et ce n'est qu'après 1985 que la part des ressortissants non européens s'est élevée (fig. 21). L'effet de rattrapage de la réforme de 1992 a permis une dernière fois aux ressortissants communautaires d'occuper la première place. Depuis, l'Afrique du Nord représente la principale région d'origine des nouveaux Belges. La part des Marocains, qui représentent 24% des nouveaux Belges en 2007, tend à diminuer en pourcentage (en 1998, 40% des nouveaux Belges étaient Marocains). L'Europe non communautaire, et principalement la Turquie, représente quant à elle la seconde région d'origine. La part des Turcs, qui représente 8% des changements de nationalités en 2007, suit une forte tendance à la baisse depuis quelques années. Ce que l'on observe, c'est que l'origine des nouveaux Belges tend à se diversifier. Ainsi, depuis 2000, on observe une augmentation continue de la part des Asiatiques dans le mouvement de l'obtention de la nationalité. On note également que les Algériens, les Tunisiens, les Congolais et les Rwandais, qui constituent un nombre assez modeste d'étrangers en Belgique, ont dernièrement fortement participé à ce mouvement.

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. 22). 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 de ce fait naissent 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 immigrés (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.

85 Par le concept de nouveaux Belges, nous visons toute personne qui est née avec une nationalité étrangère et qui a obtenu la nationalité belge par application du Code de nationalité belge durant la période de temps spécifiée.

Figure 21. Evolution des groupes de nationalités précédentes des nouveaux Belges (Source : RN - DG SIE)

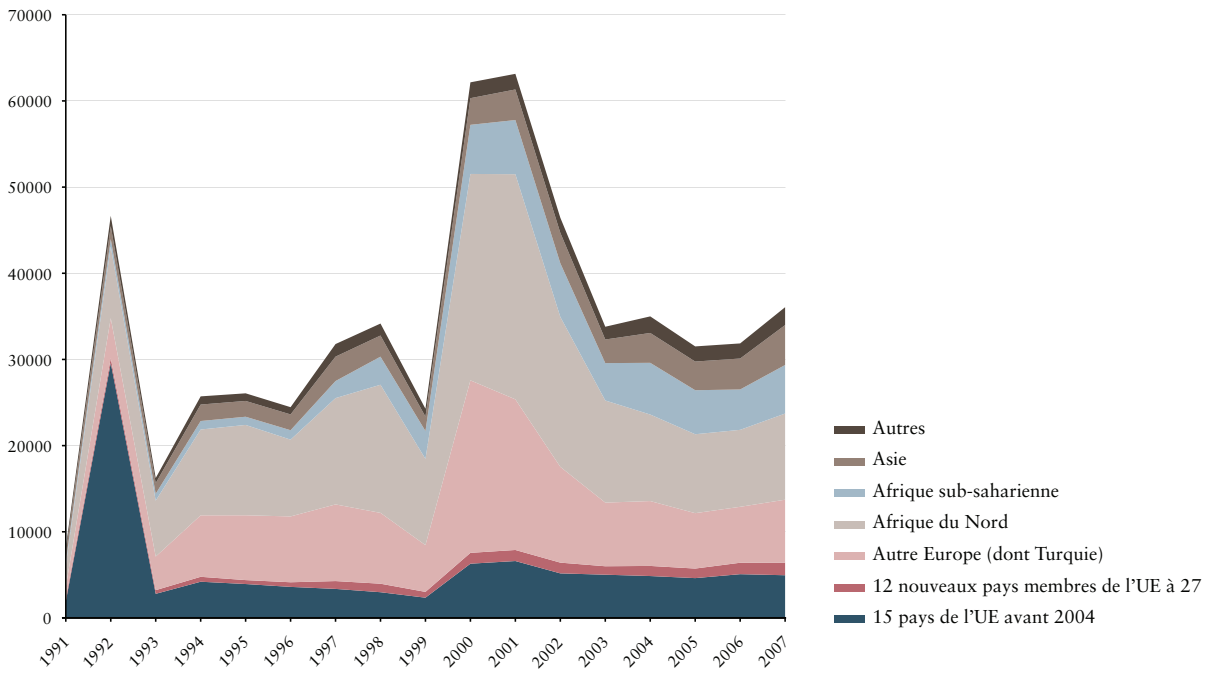
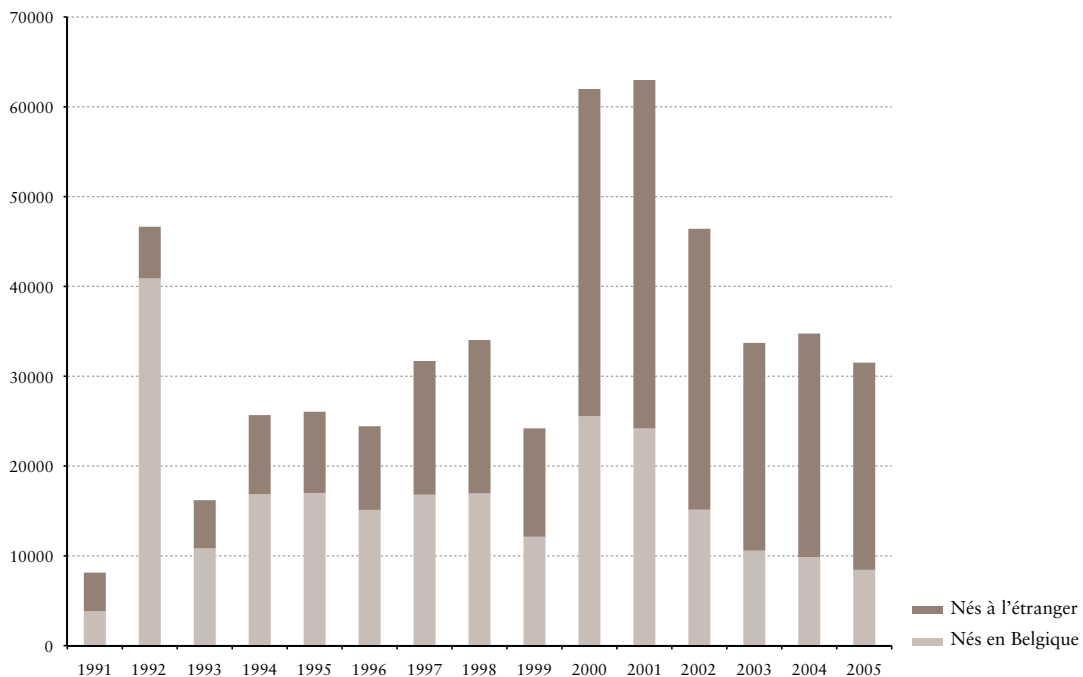


Figure 22. Étrangers devenant belges selon le lieu de naissance, 1991-2005 (Source : RN - DG SIE)



B. Enjeux

Le Code de nationalité belge (CNB) n'a plus été fondamentalement modifié ni évalué depuis 2000. Un certain nombre de projets portés par le Gouvernement visent à introduire une nouvelle réforme et mettent au centre du débat la notion polémique de « volonté d'intégration ».



1. Vers une nouvelle réforme du Code de nationalité belge ?

L'accord de Gouvernement du 18 mars 2008 prévoit que « l'obtention de la nationalité sera objectivée et rendue plus neutre en termes d'immigration, de sorte que seules les personnes inscrites au registre de la population ou au registre des étrangers pourront obtenir la nationalité. Pour le reste, l'acquisition de la nationalité restera inchangée. L'acquisition de la nationalité belge par naturalisation sera également subordonnée à des conditions de droit de séjour d'une durée indéterminée, de séjour légal préalable et ininterrompu de 5 ans et de preuve d'une volonté d'intégration, ce qui peut être prouvé par une attestation de l'autorité locale ou d'un service agréé ».

Le Code de la nationalité belge (CNB), tel qu'il a été modifié par la loi du 1^{er} mars 2000, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation en profondeur. Pas plus qu'il ne l'a fait après sa modification par la loi du 27 décembre 2006⁸⁶. Une évaluation associant tous les acteurs qui sont impliqués dans le processus d'acquisition de la nationalité est pourtant nécessaire.

Aujourd'hui, le Gouvernement s'apprête à modifier à nouveau le CNB sans avoir procédé à son évaluation. Aussi le Centre recommande-t-il d'inscrire dans le code même l'obligation de procéder à une évaluation périodique des dispositions qu'il comporte ainsi que de leur application. Il appelle également à faire procéder à la consultation des différents acteurs impliqués dans l'application du CNB avant d'adopter les modifications projetées. Ceci permettrait d'identifier les difficultés survenant sur le terrain lors de l'application du CNB et d'en débattre en vue d'y apporter des modifications pertinentes.

1.1. Le cas particulier des enfants majeurs descendants de Belges

Le Gouvernement souhaite rendre l'obtention de la nationalité plus neutre en terme d'immigration, en exigeant l'inscription au registre des étrangers des personnes qui souhaitent obtenir la nationalité belge. Ceci rendrait impossible l'obtention de la nationalité belge pour les personnes vivant à l'étranger. Cela concernerait surtout les personnes majeures qui ont leur résidence à l'étranger

et dont les parents sont belges. Aujourd'hui ils peuvent, à la condition qu'ils aient des liens effectifs avec leurs parents belges, obtenir la nationalité en vertu de l'article 12bis§1, 2° CNB. Nous souhaitons attirer l'attention du législateur sur le fait qu'une abrogation pure et simple de cette possibilité pourrait en théorie et paradoxalement provoquer davantage de migration. Ceci découle sans doute d'une particularité belge qui trouve son origine dans la législation applicable. En effet, les enfants majeurs non européens descendant d'un parent belge ont la possibilité d'obtenir un droit de séjour en Belgique au titre du regroupement familial, à condition entre autres que les enfants concernés soient à charge de leur parent belge habitant en Belgique. Ceci signifie que les parents doivent être économiquement actifs et que les enfants doivent eux par contre être inactifs et ne pas subvenir à leurs besoins. Par contre, ces mêmes enfants n'ont aucune garantie d'obtenir un visa court séjour.

Aujourd'hui, l'article 12bis§1,2° remplit – malgré l'intention du législateur ? – la fonction de garantir l'effectivité de droit aux relations familiales entre les Belges et leurs enfants majeurs ressortissants d'un pays hors de l'Union européenne. Nous sommes conscients que le CNB n'est sans doute pas l'instrument adéquat pour remplir cette fonction, mais la fonction en elle-même a beaucoup de valeur. L'abrogation de cet article risque de contraindre les personnes à postuler pour un regroupement familial avec leurs auteurs devenus belges.

Nous avançons l'hypothèse que de nombreuses personnes devenues belges en vertu de l'article 12bis§1,2° ne se sont pas installées en Belgique mais ont fait le choix de la nationalité belge en vue de pouvoir rendre visite à leurs parents sans devoir obtenir de visa. La nationalité leur offre naturellement toutes les facilités sur le plan de liberté de mouvement, sans les obliger à s'établir en Belgique. Le Centre recommande de faire une recherche sur le nombre des personnes qui, ayant fait appel à l'article 12bis §1,2° actuel du CNB depuis l'étranger, ne résident toutefois pas sur le territoire belge actuellement.

A défaut de disposer d'une telle possibilité, les enfants de Belges doivent obtenir un visa de court séjour pour leur permettre d'entretenir des relations familiales normales avec leur(s) parent(s) belge(s). En effet, des relations familiales normales supposent que puisse exister une possibilité de visite familiale. Il ressort de la pratique et de nombreux témoignages que les critères utilisés pour

accorder ou refuser un visa court séjour conduisent à de nombreux refus, en ce compris lorsque le demandeur est l'enfant d'une personne belge. Il n'y a donc pas de garantie que ces enfants belges puissent entretenir des relations familiales normales avec leurs parents.

Ces enfants seraient donc contraints, en dernier recours, de formuler une demande de regroupement familial avec leur parent belge pour avoir la garantie de pouvoir avoir des relations familiales normales. Or, cette possibilité implique obligatoirement la migration de l'enfant et est conditionnée au fait qu'il soit à charge de son ou ses parent(s).

Le Centre recommande donc que les mesures prises en vue de rendre le CNB plus neutre sur le plan migratoire s'accompagnent de mesures dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (loi de 1980) en vue de faciliter l'accès au territoire des étrangers majeurs ayant des parents belges.

politiques pleins et entiers. Pour les exercer, il faut être capable de prendre part au débat social. La connaissance d'une langue nationale est une condition de possibilité d'une telle participation. De plus, la connaissance d'une langue est un élément objectif qui peut être évalué par des tests standardisés. Le Cadre européen commun de référence pour les langues développé au niveau du Conseil de l'Europe fournit un standard d'évaluation adéquat. Le test en lui-même devra être organisé de manière telle qu'il n'exclue pas un public plus fragilisé, tel que les personnes analphabètes, handicapées...

1.2. Comment évaluer la « volonté d'intégration » ?

L'accord de Gouvernement prévoit également que l'acquisition de la nationalité belge par naturalisation sera conditionnée à la preuve d'une volonté d'intégration. Il prévoit que la volonté d'intégration pourra entre autres être prouvée par une attestation d'une autorité locale ou d'un service agréé. Le Centre exprime plusieurs réserves sur ce point. La volonté d'intégration renvoie à des compétences qui sont exercées par les Communautés et il n'y a aujourd'hui pas de convergences ni dans les pratiques ni dans les textes entre les différentes Communautés. D'autre part, entre autres sur base de l'expérience que nous avons de cette condition telle qu'appliquée avant la réforme du 1^{er} mars 2000, l'exigence d'une condition de « volonté d'intégration » a prouvé qu'elle contient en soi un risque d'arbitraire.

C'est pour cette raison que nous recommandons de réduire cette condition à la connaissance d'une des langues nationales. Il n'apparaît pas déraisonnable d'exiger des personnes qui expriment leur souhait de devenir belges d'exiger la connaissance d'une des langues nationales. En effet, la nationalité ouvre des droits

C. Recommendations - Nationalité



1. Le Centre recommande d'inscrire dans le code même l'obligation de procéder à une évaluation périodique des dispositions qu'il comporte ainsi que de leur application.
2. Le Centre recommande de faire une recherche sur le nombre des personnes qui, ayant fait appel à l'article 12bis §1,2° actuel du CNB depuis l'étranger, ne résident toutefois pas sur le territoire belge actuellement.
3. Le Centre recommande que les mesures prises en vue de rendre le CNB plus neutre sur le plan migratoire s'accompagnent de mesures dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (loi de 1980) en vue de faciliter l'accès au territoire des étrangers majeurs ayant des parents belges.
4. Le Centre recommande que la volonté d'intégration puisse être prouvée par la connaissance d'une des langues nationales. Cette connaissance doit être évaluée par un test répondant aux standards du Cadre européen commun de références pour les langues développé au sein du Conseil de l'Europe.



CHAPITRE 4

DROIT DE VIVRE EN FAMILLE



A. Chiffres et démographie

Il existe peu de données statistiques sur le regroupement familial. La seule manière d'approcher le phénomène, pour l'heure, est d'examiner la base de données des personnes ayant obtenu un visa de regroupement familial.



1. Une approche du regroupement familial par les visas

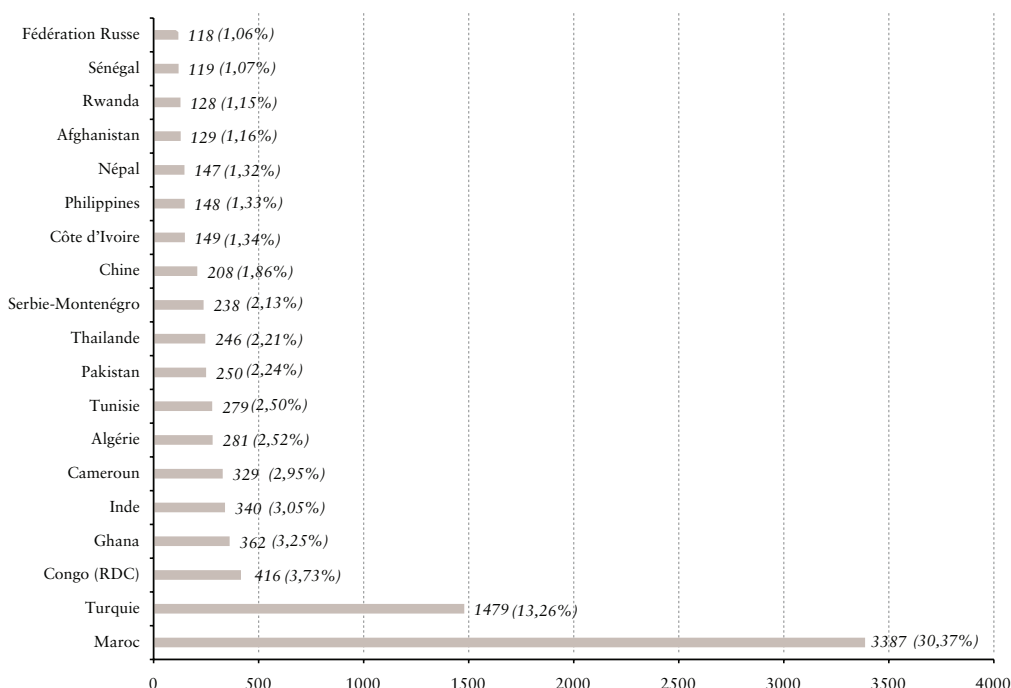
Comme nous l'avons déjà fait remarquer⁸⁷, la base de données sur les visas permet d'approcher les immigrations selon le motif du séjour. Pour l'instant, les principales informations statistiques que nous avons pour étudier le regroupement familial proviennent des données sur les visas. Ainsi, sur les 23.351 visas de longue durée délivrés en 2007, 47% concernent le regroupement familial, ce qui signifie qu'il s'agit certainement de la première cause d'immigration aujourd'hui.

En regroupant les pays par continent, on constate que les visas de regroupement familial sont délivrés dans 56% des cas à des ressortissants de pays d'Afrique, pour 20% à des pays d'Europe et pour 18,6% à des ressortissants de pays d'Asie. Les principales nationalités qui bénéficient de ce regroupement en 2007 sont les Marocains avec 3.387 visas délivrés (soit 30% de ces visas) suivis des Turcs avec 1.479 visas (soit 13%). Pour rappel, il s'agit également des deux nationalités qui ont reçu la même année le plus de visas de longue durée. En fait, la dynamique du regroupement familial est liée à

ce constat puisque qu'ils représentent 81% des flux pour les Marocains et 68% pour les Turcs. Dans une moindre mesure, on retrouve les ressortissants de la République Démocratique du Congo, du Ghana et d'Inde qui représentent chacun entre 3% et 4% des entrées pour regroupement familial.

87 Voir infra, p. 28.

Figure 23. Principales nationalités des personnes ayant obtenu un visa de regroupement familial en 2007
(Source : base de données « visa » du SPF Affaires étrangères.)



2. Une durée de traitement des dossiers plus longue pour les visas de regroupement familial

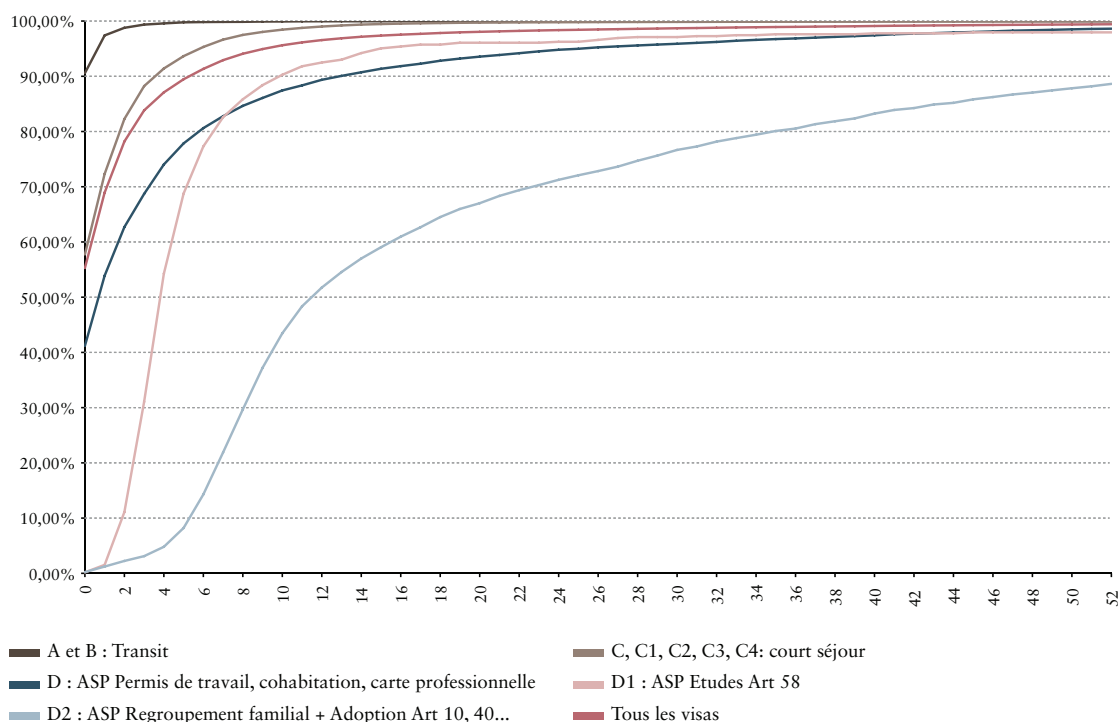
Contrairement à l'opinion courante, le délai de traitement des dossiers en 2007 est assez rapide : 55% des dossiers sont traités en moins d'une semaine ; 87% en moins de 5 semaines et 99% en moins d'un an. Cela montre que les dossiers qui ne reçoivent pas une réponse dans des délais raisonnables demeurent une exception.

visa de regroupement familial fait l'objet de délais non négligeables d'attente, alors que ce n'est que marginalement le cas dans les autres demandes.

Le traitement est toutefois nettement plus lent dans un certain nombre de cas et notamment selon le type de visa demandé (fig. 24.). Les demandes de visas de transit ou les visas de court séjour (moins de 90 jours) sont traitées immédiatement ou du moins dans le mois. Les demandes de visas d'étudiants et les visas de long séjour liés à un permis de travail nécessitent un traitement un peu plus poussé. Toutefois la réponse est assez rapide et plus ou moins 90% des demandes sont examinées en moins de 3 mois. Les dossiers qui posent le plus de problèmes sont liés aux visas de regroupement familial. Dans ce dernier cas, en 2007, il fallait attendre 12 semaines avant de réussir à traiter la moitié des demandes (alors que 96% des demandes de visas sont normalement traitées après le même délai), près de 29 semaines pour arriver à 75% et 56 semaines pour atteindre les 90%. La demande d'un

Figure 24. Durée de traitement des dossiers clôturés en 2007 selon le type de visa demandé

(Source: Bases de données des "visas" du SPF Affaires Etrangères- calculs: Schoomaere Quentin Gédap-UCL)



B. Enjeux

Les suites de la réforme intervenue en matière de regroupement familial en 2006 posent de sérieux problèmes pratiques liés à la nature des conditions légales instaurées (logement et assurance-maladie). L'avenir devra très probablement préciser ou rationaliser ces conditions. Mais dans quel sens ?



1. Les conditions matérielles pour l'exercice du droit au regroupement familial

1.1. Introduction

La loi du 15 septembre 2006 portant réforme de la loi du 15 décembre 1980 (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007) a ajouté deux nouvelles conditions matérielles au regroupement familial entre ressortissants de pays tiers : avoir un logement suffisant, et disposer d'une assurance maladie, ainsi qu'une condition d'âge minimum (21 ans) pour le regroupement familial du conjoint. La loi du 25 avril 2007 (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2008) a également ajouté une condition de ressources pour le regroupement familial des ascendants de Belges.

L'accord de Gouvernement du 18 mars 2008 prévoit que « *le Gouvernement harmonisera les conditions relatives au regroupement familial et à la constitution des familles, plus particulièrement en ce qui concerne les preuves de revenus réguliers et suffisants, afin que les familles puissent pourvoir à leur entretien de manière autonome, durable et suffisante* ».

La note de politique générale présentée par la ministre de la politique de la migration et de l'asile le 21 avril 2008 prévoyait que « *vu les importantes réformes que la loi sur les étrangers a subies ces dernières années, la politique mise en place sera poursuivie en 2008 et la législation sera avant tout testée dans sa mise en œuvre. Ceci n'empêche pas qu'une nouvelle modification de la loi du 15 décembre 1980 soit déjà en cours d'élaboration afin d'une part de poursuivre la transposition des directives européennes en droit belge et d'autre part d'exécuter certains engagements pris par le Gouvernement. Ainsi les dispositions suivantes doivent être transposées ou insérées dans la loi sur les étrangers (...)* – *une nouvelle condition pour le regroupement familial des ressortissants d'Etat tiers notamment l'exigence de moyens d'existence durables, suffisants et réguliers dans le chef du regroupant doit être ajoutée aux conditions existantes* ».

Enfin, au mois de juin 2008, le Gouvernement s'était mis d'accord sur l'introduction d'une condition de revenu dans le chef du regroupant qui se fait rejoindre par un conjoint ou un partenaire. Le montant du revenu n'était pas encore fixé mais il semblait exclu de prendre en compte les revenus tirés de la sécurité sociale, les allocations familiales etc.

Depuis la ministre de la politique de migration et de

l'asile a pris position en ce sens dans sa dernière note de politique générale⁸⁸. Dans ce contexte, le Centre estime nécessaire de faire le point sur l'ensemble des conditions matérielles posées pour l'exercice du droit de vivre en famille. Dans le Rapport Migration 2007 déjà⁸⁹, nous avons proposé une analyse critique des problèmes tant techniques que juridiques posés par les nouvelles conditions matérielles introduites par la loi du 15 septembre 2006. Ces constats restent d'actualité.

1.2. La condition de logement

Cette condition pose un problème juridique et un problème pratique. Juridiquement parlant, la construction qui par le biais d'une loi fédérale mise en œuvre par un arrêté royal donne la compétence à une administration communale de vérifier le respect de conditions régionales en matière de salubrité, sécurité et habitabilité d'un logement est problématique. La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur ce montage notamment par un arrêt n°95/2008 du 26 juin 2008. Elle l'a jugé compatible avec la compétence attribuée aux régions en cette matière dans la mesure où le législateur fédéral « *n'a pas habilité le Roi à fixer Lui-même, de manière abstraite, les normes générales en matière de logement qui s'appliqueraient exclusivement à tous les étrangers, mais seulement à établir une procédure qui permet de constater concrètement à quelles conditions en matière de logement le regroupement familial pourra avoir lieu, dans le respect des exigences élémentaires de sécurité, de santé et de salubrité qui sont en vigueur dans la région concernée* » (point B.40). Toutefois en pratique, les communes sont mises en difficulté par l'exercice de cette compétence régionale et les pratiques divergentes mentionnées en 2007 persistent. D'ailleurs, l'Office des étrangers lui-même a invité les communes par une lettre circulaire datée du mois de juin 2007 à ne pas mettre en œuvre ces conditions régionales mais à procéder simplement à la vérification du caractère « *suffisant* » du logement.

Pratiquement parlant, étant donné l'absence de réglementation des loyers, le manque structurel de logements sociaux, la réalité du phénomène de la discrimination dans l'accès au logement, les divergences d'application de commune à commune, la condition de logement

⁸⁸ Doc Parl, Ch. Représ., 6 novembre 2008.

⁸⁹ Rapport Migration 2007, p. 130.

donne lieu à de nombreuses difficultés et l'égalité de traitement des candidats au regroupement familial est loin d'être garantie. Par ailleurs, un problème spécifique se pose en ce qui concerne les bénéficiaires d'un logement social. En effet, pour bénéficier d'un logement adapté à la taille de leur famille, ces personnes doivent produire auprès de la société de logement social une composition de ménage attestant du nombre de personnes à loger. Or cette composition de ménage ne peut pas être délivrée avant que les membres de familles soient sur le territoire. Mais pour avoir accès au territoire, ils doivent produire dans leur dossier de demande de visa une attestation de logement suffisant. La condition légale est donc impossible à remplir pour ce groupe de personnes. Enfin, l'intention du législateur lors de l'introduction de cette condition matérielle était par ailleurs de lutter contre les marchands de sommeil. Un dispositif spécifique destiné à cela est pourtant déjà prévu par la législation belge⁹⁰ ; son efficacité n'a à ce jour pas été évaluée. Enfin, remarquons que dans un récent rapport d'évaluation sur la transposition de la Directive 2003/86/CE, la Commission européenne constate que « *la pratique (AT, BE) consistant à demander au regroupant de remplir ces conditions avant l'entrée des membres de sa famille est discutable car la durée de la procédure de regroupement risque de lui imposer une charge financière considérable* »⁹¹.

1.3. La condition d'assurance maladie

Cette condition pose elle aussi un problème juridique et un problème pratique.

Juridiquement parlant, l'exigence légale d'une affiliation mutuelle (matérialisant l'assurance maladie) au moment de l'arrivée sur le territoire pour donner accès au territoire et à l'inscription dans les registres de la population est incompatible avec la législation de base de cette matière qui conditionne l'affiliation mutuelle à une inscription dans les registres de la population.

Pratiquement parlant, cette exigence légale entraîne l'obligation pour les regroupés de prendre une assurance privée pour couvrir la période située entre leur arrivée

sur le territoire et leur inscription dans les registres de la population d'une part et leur affiliation mutuelle d'autre part ; ce qui a pour conséquence une double couverture de cette période puisque l'affiliation mutuelle entraîne une couverture rétroactive jusqu'au premier jour du semestre dans lequel les conditions de l'affiliation sont réunies. L'intention du législateur, avec l'introduction de cette condition matérielle, était de transposer en droit interne l'ensemble des conditions que le droit européen permettait d'appliquer au regroupement familial. C'était sans tenir compte des spécificités du dispositif national belge qui rendent cette condition superflue. La disparité des efforts réalisés par les organismes assureurs d'une part et par l'Office des étrangers d'autre part pour permettre aux personnes concernées de réunir malgré tout les documents nécessaires au dépôt d'une demande de visa en vue du regroupement familial entraîne une insécurité juridique réelle et une grande disparité dans les pratiques locales. Ici encore, l'égalité de traitement entre les candidats au regroupement familial est loin d'être garantie, et de manière absurde puisque c'est la seule forme de la condition qui pose problème et non le fond.

1.4. La condition de ressources

Cette condition serait à l'avenir également appliquée à travers la notion de « ressources stables, régulières et suffisantes » au regroupement familial et à la constitution d'une famille entre ressortissants de pays tiers lorsque le regroupé est le partenaire/conjoint. En pratique, un montant variant entre 930 euros/mois et 1.056 euros/mois a été évoqué pour matérialiser cette condition.

On ne sait pas, à ce stade, quels sont les revenus qui entreront en compte pour le calcul de ce montant. On peut supposer que les revenus professionnels déclarés du regroupant et ceux du ménage dont il fait partie (comme l'exige l'article 16 de la Directive 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial), seront pris en compte. On se pose alors la question des revenus de remplacement comme les allocations de chômage ou les allocations d'intégration. Si ce dernier type de revenus n'était pas pris en considération, on risquerait une situation de double discrimination : une discrimination directe sur la base de l'état de fortune et une discrimination indirecte sur la base du handicap. On se pose également la question des revenus d'intégration sociale

90 Art. 433 decies et sq CPén.

91 Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2008) 610 final du 8 octobre 2008, p. 6.

et des autres allocations. Si ce type de revenu n'était pas pris en considération, on risquerait une situation de discrimination directe sur la base de l'état de fortune. On se pose enfin la question du statut des revenus mobiliers ou immobiliers autres que professionnels. Il est à ce stade impossible de déterminer si la condition de ressources appliquée au droit de vivre en famille serait disproportionnée ou discriminatoire mais ces deux hypothèses ne sont pas à exclure.

1.5. La condition d'intégration

Enfin, il serait envisagé de poser dans la législation fédérale relative au regroupement familial une condition d'intégration.

On peut identifier à travers les instruments de la politique migratoire que développe l'Union européenne trois perspectives différentes sur l'intégration⁹². Selon la première perspective, un statut de séjour sûr et l'égalité de traitement sont des instruments essentiels et préalables à l'intégration des migrants (c'est elle qui s'applique au travailleur communautaire qui exerce son droit à la libre circulation sur le territoire de l'Union ; c'est elle qu'applique la Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique). Selon la seconde perspective, c'est une intégration réussie, sans plus de détails sur les moyens publics consacrés à cette intégration – qui conditionne l'accès à un titre de séjour à durée illimitée voire à la naturalisation. Dans la troisième perspective, le défaut d'intégration ou l'incapacité supposée à s'intégrer constituent des bases légales pour refuser l'accès au territoire, elle était inconnue en droit européen avant 2003 mais c'est elle qui figure par exemple dans la Directive 2003/86/CE sur le regroupement familial des ressortissants de pays tiers.

Poser la condition d'intégration comme préalable à l'accès au territoire a pour conséquence nécessaire sa traduction en paramètres objectifs susceptibles d'évaluation. Mais quels pourraient être les critères vérifiables d'une intégration posée comme condition au regroupement familial ? Ramener la question de

l'intégration à celle de la maîtrise d'une des langues nationales dans la matière de regroupement familial n'a pas le même sens ni la même portée que, par exemple dans le code de la nationalité, où elle conditionne la participation politique⁹³. Et la poser en termes susceptibles d'évaluation concrète, c'est en faire une obligation de résultat, et pas une obligation de moyens, ce qui revient à nier le caractère dynamique du processus d'intégration.

Le rapport précité de la Commission européenne dit clairement que les mesures d'intégration autorisées par la directive ont pour objectif de faciliter l'intégration des membres de la famille. La conformité des dispositions nationales sur ce point « *dépend de savoir si elles servent cette finalité et si elles respectent le principe de proportionnalité. Leur conformité peut être discutable en fonction de l'accessibilité à ces cours ou tests (...), de leur conception/organisation (...), ou si ces mesures ou leurs effets servent d'autres buts que l'intégration (...). La garantie procédurale relative au droit de contester en justice une décision de rejet doit également être respectée* »⁹⁴.

L'intégration est « *un processus dynamique à double sens qui concerne tant les immigrants que la société qui les accueille, avec des droits et des obligations pour les deux parties, et qui devrait s'appuyer sur un système de valeurs concerté. La participation de la société qui accueille les immigrants à ce processus est l'un des défis principaux à relever pour la réussite des politiques d'intégration et la mise en place d'une cohésion sociale à long terme (...).* »⁹⁵. Poser la condition d'intégration à charge pour l'individu de la remplir par ses propres moyens dissimule la responsabilité qui pèse sur les autorités de mettre à disposition dans le cadre de politiques publiques concertées et assumées les outils indispensables au développement de l'autonomie du migrant.

Enfin, le Centre a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que la qualité de l'intégration est conditionnée en réalité par un séjour sûr ainsi que par l'application du principe de non discrimination. Ils sont les préalables d'une intégration réussie, et non l'inverse.

93 Voir p. 97.

94 Idem p. 8.

95 Projet de conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres concernant le renforcement des politiques d'intégration dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité, juin 2007.

92 K. Groenendijk, *Legal concepts of Integration in EU Migration Law*, European Journal of Migration and Law, 6, 2004, p. 111-126.

2. Droit de vivre en famille pour les citoyens européens et les membres de leurs familles

2.1. Introduction

La libre circulation est l'une des quatre libertés communautaires fondamentales destinées à assurer la réalisation d'un marché unique européen. Elle était conçue à l'origine comme une libre circulation des individus en tant qu'agent économique ; on a pu dire, en guise de boutade qu'elle ne profitait au départ qu'aux seuls travailleurs salariés et que maintenant elle profite à tout le monde sauf à eux. La notion a évolué à travers le temps de manière assez radicale, elle est désormais caractérisée par son ancrage dans la notion de citoyenneté européenne.

Le contenu de ce droit formulé dans la directive européenne 2004/38/CE – Droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres – a été transposé en droit belge, ce qui a entraîné une nouvelle réforme de la loi du 15 décembre 1980. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2008. Afin de simplifier au maximum les formalités administratives pour les citoyens européens et les membres de leur famille, le législateur belge a décidé de réglementer autant que possible le séjour des citoyens européens au niveau communal. Le séjour des citoyens européens devrait être ainsi réglé, à la demande de l'Europe, de la manière la plus efficace possible. Par conséquent, les communes – qui n'étaient autrefois que les boîtes postales de l'Office des étrangers – agissent aujourd'hui en tant qu'autorité d'accueil pour les Européens et déterminent elles-mêmes (sous certaines conditions) en toute autonomie le droit de circuler librement des Européens et des membres de leur famille.

2.2. Compétences étendues des communes

Les communes sont ainsi habilitées d'une part à délivrer une déclaration de présence aux citoyens européens qui séjournent moins de 3 mois en Belgique. D'autre part, elles délivrent de manière autonome une attestation d'enregistrement aux citoyens européens qui viennent travailler en Belgique – sous contrat d'employé ou en tant qu'indépendant – ou étudier. Dans certains cas, elles enregistrent également le séjour des citoyens qui n'exercent pas d'activité économique ainsi que le séjour de certaines catégories de membres de leur famille.

Toutefois, les décisions définitives quant à l'attestation d'enregistrement des citoyens de l'Union européenne qui viennent chercher du travail en Belgique ou viennent habiter ici sans exercer d'activité économique, celles relatives au séjour des membres de leur famille arrivant en Belgique dans le cadre d'une cohabitation légale ou encore celles relatives au séjour des enfants majeurs et des parents à leur charge, sont encore prises par l'Office des étrangers.

Si cette disposition permet de régler de manière efficace, transparente et rapide le séjour des citoyens européens, elle semble en pratique engendrer un certain nombre d'obstacles ou n'être pas toujours simple.

Ce qui devrait être une procédure simple, transparente et efficace s'avère être, tant pour les communes que pour les intéressés, une démarche trop compliquée, parfois même peu compréhensible. Il est donc toujours essentiel de fournir des informations correctes aux personnes et aux services concernés. Dans le cas contraire, cette modification aura encore engendré des obstacles supplémentaires au niveau communal.

Dans les communes – des grandes villes principalement – déjà confrontées à des difficultés de traitement d'un flot trop important de demandes, la situation s'aggrave encore. Puisque les communes doivent, à la demande de l'OE (afin d'assouplir les procédures administratives imposées aux Européens, comme le prévoit la directive 2004/38/CE), octroyer la priorité aux demandes de séjour des Européens et des membres de leur famille, les demandes des non-Européens sont de plus en plus négligées, même pour les démarches les plus simples comme l'introduction de leurs demandes de séjour. Des périodes d'attente de plus de 6 mois sont devenues monnaie courante dans les grandes villes.

Dans son mémorandum pour les élections communales 2006⁹⁶, le Centre affirmait déjà que le « service des étrangers », lorsque celui-ci constitue un guichet distinct du service population, devait appliquer les mêmes normes que le service population en matière d'accessibilité, d'heures d'ouverture et de personnel afin d'éviter les longues files d'attente...

96 CECLR, *Pour une politique communale respectueuse de la diversité*, élections communales 2006, proposition n°8 : un service d'accueil des étrangers.

2.3. Evolutions au sein du droit au regroupement familial

L'inscription à la commune doit en principe être demandée pendant le séjour légal du demandeur. Toutefois, une demande à partir d'un séjour illégal est également possible. Cette double possibilité offre des solutions principalement pour le séjour d'un certain nombre de membres de la famille des citoyens de l'Union européenne.

Autrefois, le droit au regroupement familial pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, à l'exception de celui des partenaires cohabitants, était déjà possible à partir d'un séjour illégal. Malgré l'introduction dès 1998 du statut de cohabitant dans la législation belge, via la cohabitation légale, le droit au regroupement familial pour cette catégorie n'était pas ancré dans un texte légal. Le statut de séjour sur la base de la cohabitation légale était réglé par une circulaire (1997) et le demandeur recevait son autorisation de séjour sur la base d'un régime de faveur. Depuis la transposition officielle de la directive européenne, cette forme de cellule familiale a enfin ouvert un véritable droit au regroupement familial pour les cohabitants membres de la famille des citoyens européens et non européens.

Moins de 6 mois après l'entrée en vigueur de ces dispositions, plusieurs obstacles apparaissent néanmoins.

Le législateur belge a choisi – par analogie avec la procédure de regroupement familial pour les non-Européens – de ne rendre possible le droit au regroupement familial sur la base de la cohabitation légale qu'à partir de 21 ans. Cette limite d'âge peut être abaissée à 18 ans si les intéressés ont déjà habité ensemble pendant un an à l'étranger. Cette mesure ne s'applique toutefois pas aux couples qui se rencontrent en Belgique. Selon la loi relative à la cohabitation légale, il est possible de faire enregistrer la cohabitation dès l'âge de 18 ans. Il se peut donc qu'un couple qui a conclu un contrat de cohabitation légale et qui élève des enfants par exemple, ne puisse, avant son 21^e anniversaire, exercer son droit au regroupement familial. Pourtant, il est clairement stipulé dans la directive européenne 2004/38 que les Etats membres doivent favoriser l'entrée et le séjour du partenaire d'un citoyen européen avec lequel il/elle entretient une « relation durable dûment attestée ». Selon le législateur belge, l'un des critères d'une relation

durable est le fait d'avoir un enfant en commun. Il est donc permis de se demander pourquoi ces couples ne peuvent pas exercer leur droit regroupement familial ? Il a été clairement précisé pendant les travaux préparatoires que la situation du partenaire d'un citoyen de l'Union européenne ne répondant pas aux conditions du regroupement familial serait réglée au moyen de l'article 9 de la loi, lequel – conformément à l'article 3.2, dernier alinéa, de la directive 2004/38/CE – stipule que l'enquête portant sur la demande d'autorisation de séjour sur cette base comportera une enquête sur la situation personnelle des intéressés⁹⁷. Or, pour garantir le respect du droit à la vie privée et familiale des citoyens de l'Union et en conformité avec le prescrit de l'article 8 CEDH tel qu'il a été interprété dans l'affaire *Mrax c. Belgique*⁹⁸, ni l'entrée illégale ni le séjour illégal du membre de famille d'un Européen ne peut en soi suffire à justifier son refoulement, ni son éloignement, ni même le refus de délivrer un titre de séjour. Cette jurisprudence a été confirmée récemment par la Cour dans son arrêt *Metok* du 25 juillet 2008. Dès lors, les personnes qui se trouvent dans la situation sont renvoyées à la règle de l'article 9 (en réalité à celle de l'article 9bis), avec toute l'insécurité juridique qui y est liée. Dans un arrêt du 26 juin 2008, la Cour constitutionnelle était amenée à se prononcer sur un autre aspect du droit au regroupement familial, celui de l'enfant issu d'une union polygame. La loi du 15 septembre 2006 l'excluait en effet du droit au sens strict pour le renvoyer à l'article 9bis et au pouvoir d'autorisation de séjour discrétionnaire du ministre. En s'appuyant sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur les dispositions en projet, la Cour constate qu'elles n'auront pas pour effet de mettre fin à l'insécurité juridique régnant en la matière, à savoir celle découlant de la valeur juridique qu'il convient de conférer aux diverses circulaires édictées en vue de mieux préciser les pouvoirs du ministre ou de son délégué. Elle en déduit que « la possibilité de s'adresser au Ministre est une mesure dont les effets sont aléatoires et qui ne peut, pour cette raison suffire à corriger le vice constaté » et que la différence de traitement en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant. On peut légitimement s'interroger

97 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, 11 janvier 2007, Chambre des représentants, DOC 51 2845/001. p.41.

98 Arrêt *Mrax c. Belgique* du 25 juillet 2002, Affaire C-459/99, Rec. Jur. 2002, p. I-06591.

sur la position que prendrait la Cour constitutionnelle, voire la Cour de Justice des Communautés européennes, s'agissant du renvoi à l'article 9bis pour l'exercice du droit au regroupement familial des membres de la famille d'un citoyen européen⁹⁹. En effet, dans un récent rapport d'évaluation¹⁰⁰ consacré à la transposition de la directive 2004/38/CE, la Commission européenne a affirmé que treize Etats membres, dont la Belgique, n'avaient pas correctement transposé l'article 3(2), lequel vise entre autres choses la situation du partenaire cohabitant durablement.¹⁰¹

Ensuite, le Centre a remarqué, au travers des demandes qu'il a reçues du terrain, que beaucoup de communes méconnaissent le droit de conclure une cohabitation légale, que le séjour des partenaires en Belgique soit légal ou illégal.

De l'avis des communes, le problème se situe surtout au niveau de leur compétence en la matière mais aussi sur les plans de la constatation du « domicile commun » et de l'enregistrement de la cohabitation. Le premier problème est toutefois résolu par le Code de droit international privé (DIP) (article 59), lequel déclare compétent le fonctionnaire belge de l'Etat civil lorsque les deux parties possèdent une « résidence habituelle commune » en Belgique. En ce qui concerne le deuxième problème, le Code civil donne une réponse définitive étant donné que la notion de « domicile commun » doit être interprétée comme le lieu du principal établissement (cf. article 102 du Code civil). Sur la base du Code civil également, aucune inscription dans les registres ne peut être exigée en tant que condition à la conclusion d'une cohabitation légale. Enfin, le Service public fédéral de l'Intérieur donne lui-même la solution au problème de l'enregistrement. Il est indiqué dans sa circulaire « Instructions pour la tenue à jour des informations¹⁰² » qu'il est possible qu'un « *étranger en séjour illégal sur le territoire contracte une cohabitation légale avec un autre étranger (quelle que soit sa situation de séjour) ou un Belge, dans la mesure où ils possèdent une résidence*

habituelle commune en Belgique. » L'information relative à la cohabitation légale peut être alors inscrite dans les registres « *en utilisant la structure d'un numéro d'identification fictif.* »¹⁰³

L'enregistrement du domicile peut avoir lieu par simple contrôle de police au domicile. La police est toutefois tenue, du fait de sa charge, de rapporter toute infraction à la loi : puisque le séjour illégal est une violation de la loi, ce contrôle au domicile est pratiquement impossible. Le Centre souhaite alors insister également pour que, lors du contrôle au domicile, les personnes en séjour illégal qui exercent leur droit légitime au regroupement familial ne soient pas arrêtées. Le Centre recommande donc – par analogie avec la procédure de mariage – d'instituer une même protection contre l'expulsion jusqu'au moment de l'enregistrement de la cohabitation, à la suite duquel les intéressés peuvent introduire immédiatement leur demande de regroupement familial.

99 Cfr. 3. Inéligibles pour des raisons liées à la vie privée ou familiale, p. 59.

100 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire de les Etats membres, COM(2008) 840/3, (10 décembre 2008), p. 4.

101 Cfr. 3. Inéligibles pour des raisons liées à la vie privée ou familiale, p. 30.

102 Instructions pour la tenue à jour des informations, version 1er décembre 2008, p. 137, disponible à l'adresse http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Registre/fr/instructions/instructions_01122008.pdf (13 février 2009)

103 VMC, nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en IPR, numéro 12, 12 septembre 2008

3. Lutte contre les mariages simulés

Dans son précédent rapport annuel Migration¹⁰⁴, le Centre soulevait déjà un certain nombre de problèmes en rapport avec la lutte contre les mariages simulés. La détection des mariages simulés est une tâche extrêmement délicate. En effet, elle suppose un examen des intentions des futurs époux, étant donné que le mariage simulé est celui qui a pour unique finalité l'obtention d'un avantage en matière de séjour. En d'autres mots, il n'y a de mariage simulé que lorsque l'intention de créer une communauté de vie est totalement étrangère aux intentions des époux. Un dispositif équilibré de lutte contre les mariages simulés doit poursuivre expressément le but de garantir la vie familiale et de respecter les intentions honorables des personnes qui souhaitent se marier, tout en se donnant les moyens de lutter contre les abus. Ce but doit se traduire dans les instructions adressées aux acteurs qui doivent garantir le droit à la vie familiale tout en assurant la lutte contre les mariages simulés, ainsi que dans leurs pratiques. Début 2008, les médias mais aussi la note de politique générale de la ministre Turtelboom¹⁰⁵ ont attiré l'attention sur une croissance exponentielle du nombre d'enquêtes portant sur des mariages simulés. Nous avons ainsi appris que, au cours de l'année 2007, pas moins de 7.775 cas individuels ont donné lieu à une enquête administrative. C'est bel et bien le chiffre communiqué par l'OE, comme son rapport annuel l'atteste. Hélas, c'est le seul chiffre qui est communiqué concernant les mariages projetés. L'OE ne donne aucune information concernant le nombre total de demandes qui lui ont été adressées, ni le nombre de mariages refusés au niveau communal à la suite de ces 7.775 enquêtes. L'Office des étrangers a informé le Centre qu'il ne disposait pas des chiffres au niveau communal. Le Centre regrette cette absence de données chiffrées qui n'est pas signalée dans le rapport 2007 de l'Office des étrangers. Notons encore que ce chiffre fait uniquement référence au nombre de mariages projetés, non au nombre de personnes individuelles ayant introduit une demande de mariage.

Une fois de plus, le Centre insiste sur le fait que les statistiques, leur reproduction et leur communication doivent être effectuées valablement. Le Centre regrette donc aussi le manque de données fiables et/ou la mauvaise communication des statistiques relatives au phénomène des mariages simulés. Il recommande le développement de statistiques de la plus haute précision.

Le Centre indiquait dans son rapport Migration 2007 que l'absence de mesures concrètes encadrant la lutte contre les mariages simulés était à la base d'une des difficultés dans la matière. Il découle en effet de cette absence que les autorités locales et les parquets adoptent des approches différentes. En conséquence, un problème d'uniformité dans l'application de la législation se pose et la sécurité juridique des couples de bonne foi n'est pas garantie¹⁰⁶.

Nous sommes conscients que la définition d'une procédure uniforme équilibrée (un vade-mecum au niveau du pays¹⁰⁷) qui permette de détecter les couples de mauvaise foi sans porter préjudice aux couples de bonne foi est un exercice délicat. Une telle procédure, qui doit se dérouler en toute transparence, serait déjà une étape dans le sens d'un renforcement de la sécurité juridique des couples de bonne foi. Il nous semble que l'une ou l'autre forme d'évaluation de l'ensemble des procédures de lutte contre les mariages simulés au regard de bonnes pratiques pourrait être utile, voire indispensable.

Le Centre souhaite rappeler ici le point de vue du Conseil de l'Union européenne formulé dans sa résolution du 4 décembre 1997 sur les mesures à adopter en matière de lutte contre les mariages de complaisance : une vérification ne peut avoir lieu que s'il existe des présomptions fondées laissant présumer qu'il s'agit d'un mariage de complaisance et le contrôle systématique des intentions des époux et des partenaires est interdit, étant donné que cela entraîne une restriction disproportionnée de la libre circulation des personnes. La Commission européenne¹⁰⁸ a répété ce même principe en affirmant que le contrôle systématique traduit une suspicion généralisée.

Enfin, le Centre a déjà soulevé dans son rapport annuel Migration 2007¹⁰⁹ la problématique des décisions contradictoires rendues par les différentes autorités belges. Par exemple, une commune peut reconnaître un mariage

104 Rapport annuel Migration 2007, chapitre 3 Droit de vivre en famille, 2. Les mariages simulés p. 124-129.

105 Notes de politique de la ministre Turtelboom des 21 avril et 20 novembre 2008.

106 En dépit de la loi du 04 mai 1999 modifiant certaines dispositions relatives au mariage et les circulaires du 19 décembre 1999 (relative à la loi précitée) et du 13 septembre 2005 (relative à l'échange d'information entre les officiers de l'état civil, en collaboration avec l'Office des étrangers, à l'occasion d'une déclaration de mariage concernant un étranger.), la procédure à suivre n'est pas encadrée juridiquement et il ne peut être question d'une approche uniforme entre les différentes communes.

107 L'Office des étrangers a informé le Centre en janvier 2009 qu'un tel vade-mecum allait bientôt paraître.

108 Rapport concernant l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial (4 octobre 2008) Commission européenne.

109 Rapport annuel Migration 2007, p.126.

conclu à l'étranger et inscrire le ressortissant belge en tant que personne mariée dans les registres, tandis que l'Office des étrangers peut ne pas reconnaître le mariage dans le cadre de la demande de visa pour regroupement familial et donc refuser l'octroi du visa au partenaire étranger. Dans ce cas, seul un tribunal peut juger de manière définitive de la reconnaissance du mariage. De telles décisions contradictoires sont source d'incertitude juridique pour les personnes concernées, mais elles sont de la conséquence logique du principe de la reconnaissance *de plano*.

Sans vouloir mettre en cause le principe de la reconnaissance *de plano*, le Centre aimerait souligner que l'incertitude juridique des intéressés peut être évitée moyennant la création d'un registre central. Ce registre, consultable par toutes les autorités auxquelles des actes sont soumis, devrait leur permettre de vérifier si une autre autorité a déjà reconnu ou non l'acte en question. La deuxième autorité ne pourrait s'écarter de la décision de la première que si elle dispose de motifs fondés pour ce faire. Mais elle pourrait par contre y trouver des informations utiles, comme le motif du refus de la reconnaissance de l'acte ou – s'il a déjà été demandé – l'avis du Ministère public. Il devrait être également possible d'interjeter appel devant un tribunal lorsqu'une autorité belge veut refuser la reconnaissance d'un acte ayant déjà été reconnu par ailleurs.

L'ancrage légal de ce registre central se situe à l'article 31 du Code de DIP et exige un arrêté royal. Cette solution est apparue après plusieurs discussions menées avec tous les acteurs concernés – discussions durant lesquelles d'autres pistes de réflexion ont été examinées, comme la fondation d'une autorité centrale ou la suppression du principe de la reconnaissance *de plano* au profit de la reconnaissance judiciaire des actes d'état civil. Aucune de ces deux pistes n'a rencontré le consensus indispensable parmi les intéressés.

Par ce rapport, le Centre souhaite donner une impulsion nouvelle au débat et relancer la discussion avec toutes les parties impliquées.

4. La preuve du lien d'alliance ou de filiation - tests ADN

La question de la preuve du lien de filiation et d'alliance dans le cadre du droit au regroupement familial pose de nombreuses et complexes questions. Nous avons abordé dans le cadre du rapport Migration 2007 celle des tests ADN qui posent plusieurs problèmes de principe notamment parce que si le droit familial belge reconnaît la parenté biologique, la parenté adoptive et la parenté sociale, et qu'à ces trois types de parenté correspondent trois modes de preuve – les tests ADN, les actes d'adoption et la possession d'état – le droit des étrangers reconnaît uniquement les deux premiers, ce qui exclut de fait de l'exercice du droit au regroupement familial une série de familles légitimes.

Les tests ADN posent également plusieurs problèmes pratiques, dont ceux liés à l'accessibilité du dispositif (accès physique aux postes diplomatiques équipés adéquatement, accès matériel à la procédure en raison de son coût élevé) et ceux liés à la procédure (manque de formalisation d'étapes cruciales comme celle de la communication des résultats) ne sont pas des moindres.

Récemment, la liste des postes diplomatiques belges équipés en vue de la réalisation de tests ADN a été allongée à 32 postes. Par ailleurs, la nouvelle technique de prélèvement, par lancette, de gouttes de sang sur papier buvard sera appliquée dès janvier 2009 dans tous les postes ADN. Cette nouvelle technique est plus légère et plus rapide que la précédente.

Enfin, le Fonds pour le regroupement familial est désormais en activité. Il s'agit d'un fonds destinés à venir en aide aux réfugiés reconnus (qu'ils aient acquis ou non la nationalité belge) dans le cadre de leur procédure de regroupement familial par la prise en charge financière du montant de leurs billets d'avion et/ou des frais liés aux tests ADN sous la forme de prêts personnels. Le fonds est géré par le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), qui décide de l'octroi des prêts sur la base d'un dossier présenté par l'une des associations partenaires ou par un CPAS. Il s'agit d'un projet pilote de deux ans dont le Centre est membre du Comité d'accompagnement et qui fera l'objet d'une évaluation.

CONTRIBUTION EXTERIEURE

LES PROCÉDURES DE LUTTE CONTRE LES MARIAGES SIMULÉS SONT-ELLES SUSCEPTIBLES DE PORTER ATTEINTE AUX DROITS FONDAMENTAUX ?

Marie-Laure Lagier (stagiaire au Centre, été 2008)

« L'étude de la pratique en matière de lutte contre les mariages simulés s'est concrétisée par l'interview de 6 couples ayant fait l'objet de la mise en œuvre de ces procédures. Le recueil de ces témoignages a été des plus enrichissants.

1. Sur le contexte des auditions

Les auditions durent en général entre deux et trois heures sans pause et aucune boisson, pas même de l'eau n'est offerte aux personnes « *ça a duré trois heures de temps, c'est chaud* », « *Ils m'ont gardé 5 heures sans manger, sans boire, sans toilette !* ».

Les entretiens ont lieu dans un bureau, généralement fermé où d'autres conversations ne peuvent venir altérer l'entretien ni même permettre à des personnes tierces d'entendre ce qu'il se dit. L'entretien est généralement réalisé par deux ou trois personnes : « *une femme et un homme nous ont reçus (...). Puis une troisième personne qui écrivait à l'ordinateur* », « *il y avait un inspecteur et un traducteur* ». Toutefois ce n'est pas une généralité et il arrive que la personne soit interviewée par un seul inspecteur : « *On est à deux* ». Aussi, lorsque les deux partenaires du couple sont interrogés, ils ne le sont pas toujours par la même personne ou le même nombre de personnes : « *Chez lui il n'y en avait qu'un seul mais chez moi il y avait trois personnes. Mais après, celui qui avait interrogé mon mari il est venu encore pour me poser toutes les questions qu'il avait posées à mon mari* », « *Pour lui il y avait deux personnes et pour moi, il n'y avait qu'une personne* ».

2. Sur les questions et attitudes des interrogateurs

Le but de l'entretien et de l'interrogatoire séparé des époux est de vérifier qu'il y a bien chez chacun d'eux la volonté d'établir une communauté de vie. Pour cela, les questions posées ont pour but de savoir si les individus se connaissent. Toutefois, certaines questions posées ont été ressenties comme incohérentes ou trop poussées au regard de l'objet de leur audition.

En effet, il arrive fréquemment que les questions posées entrent directement dans la vie intime du couple. Ce fut le cas de Mme B. « *ils m'ont demandé si j'avais des rapports sexuels normaux. Mais alors je lui demande ça veut dire quoi « normaux » et il me dit « ben tu fais quoi avec lui, combien de fois par mois ? Une fois par mois il te saute ? »*, « *C'est là qu'il a commencé avec ses histoires d'amour et tout le bazar et je crois qu'on dirait un obsédé sexuel celui-là.* ».

D'autres questions sont posées, sans lien avec la situation pour laquelle les époux ont été convoqués. Ainsi des questions relatives au travail sont posées avec insistance à la personne qui est en situation irrégulière. D'autres questions relatives au passé de la personne, sans lien direct ou indirect avec la présente situation sont posées. Mme A, raconte comment un inspecteur l'a interrogée sur son premier mariage datant de 1966. « *Je me suis fâchée quand il m'interviewait sur 66/67. L'année 1966 et l'année 1967. J'ai dit Monsieur, vous pouvez m'interviewer maintenant et l'année passée, mais pas en 66/67, vous allez 30 ans en arrière. Que ça n'a rien à voir avec mon enquête (...). Même un criminel on ne va pas lui poser la question sur 66/67.* »

Le caractère précis des questions relatives au quotidien permet d'établir de légères contradictions. Ces contradictions peuvent servir de fondement pour refuser le mariage. Elles sont ressenties par les parties comme un « acharnement », comme la recherche d'un détail précis et souvent minime qui pourra être la motivation du refus : « *ils posent des questions pièges pour savoir si je suis agressif, ils cherchent la petite bête* ». Ainsi Mr U explique de quelle manière il lui semble facile d'établir une contradiction. « *J'ai demandé un peu à Madame, par rapport aux questions qu'on avait posées et alors certaines questions, on n'a pas répondu la même chose mais c'était quand même négligeable je trouvais parce que par exemple, ils m'ont posé la question si on regarde, euh...quel film. Mais dans une soirée vous pouvez être à la maison et madame aussi peut vouloir regarder autre chose, tombe sur autre chose, d'une façon que tu ne te souviens plus précisément ce que c'était. Moi, j'ai dit ce que je pensais avoir vu, elle aussi. Comme aussi on nous a posé la question de l'heure à laquelle on a mangé. Moi j'ai calculé, je me suis dit qu'il y avait des informations donc ça devait être vers 20h. Or on était à 19h. C'est vrai, Madame a dit 19h parce que les informations qu'on regardait ce n'était pas sur France 2 mais*

sur RTL Tvi et que ça commence à 19h. C'était ce genre de contradiction ».

Enfin, les couples ont fréquemment l'impression que les officiers d'Etat civil ou inspecteurs adoptent une attitude les plaçant dans une situation d'infériorité. Ils ressentent leur remarques comme déplacées, destinées à faire peur, voire à intimider. Ainsi, Mme B. explique l'attitude déplacée de l'inspecteur : « L'interprète était en français, que soit disant l'inspecteur il ne parle pas le français mais pour poser des questions sur la vie sexuelle là il parle le français et il rigole avec l'autre. Je me suis sentie comme quelqu'un d'un peu simple, un peu naïf ». « A mon futur mari, ils lui ont dit mais tu n'as pas peur de te marier avec une femme qui s'est déjà mariée à un Marocain ? ». Mr V. explique comment la police l'a menacé de le rendre coupable auprès des autorités de son pays : « Ils me disent qu'il va falloir que j'aille m'expliquer à la correctionnelle (...) Puis ils m'ont dit qu'ils allaient téléphoner au ministère de la justice en T. Ce qui n'est pas plus ou moins une contrainte, implicitement une incrimination ».

3. Concernant le procès-verbal d'audition

Tous les couples interrogés rapportent qu'aucune information n'est donnée aux parties concernant leur droit d'obtenir une copie du PV de leur audition. Les autorités ne délivrent pas automatiquement les PV. Ils le font sur demande de l'intéressé. La copie peut être obtenue immédiatement ou après quelques jours d'attente suivant les communes. « J'ai pas reçu de copie, (...), j'ai dit simplement : " est-ce que j'ai le droit d'avoir quelque chose ou quoi et il me dit non, c'est fini pour vous, vous pouvez partir ". « Avez-vous reçu une copie ? non. On a relu, signé lu et approuvé sur notre PV. Ensuite notre avocat nous a dit qu'on pouvait le demander. Mais eux ne nous ont pas dit qu'on pouvait demander à avoir une copie et on n'a pas reçu de double. Ensuite, à la police, c'était des questions plus précises, on a signé puis on a demandé le PV parce que maintenant on sait qu'on peut le demander et on l'a eu de suite ».

Aussi, selon les couples, il arrive que les procès-verbaux ne relatent pas ou mal ce qui a été dit lors de l'entretien. Lorsque les parties remarquent une erreur, elles le signalent et la correction est apportée. Il arrive en revanche que les corrections ne soient pas faites, en raison d'une mauvaise compréhension de la langue ou simplement parce que la personne ne saisit pas toujours

la nuance ou n'ose pas demander le changement : « Pour moi, ils n'ont pas corrigé parce que quand j'ai regardé j'ai vu que quelque part c'est le français. Je lui ai dit, non, ce n'est pas ce que j'ai dit et il m'a dit « Monsieur, tout ce qui est là dedans, c'est ce que tu as dit ». Aussi, tout n'est pas relaté dans les PV : « Toutes les questions sur les rapports sexuels normaux, ça ils ne l'ont pas marqué dans le PV ».

4. Concernant le ressenti des personnes.

Une fois l'entretien terminé, les personnes interrogées sont parcourues de sentiment divers et variés. Tous sont unanimes sur le sentiment d'avoir été « traités comme des criminels » : « Parce que même un criminel on ne lui pose pas la question sur 66/67 », « ils pensaient qu'on l'avait volé (NDLA : une télévision à écran plat), c'est bizarre », « ils me disent qu'il va falloir que j'aille m'expliquer à la correctionnelle », « Ils m'ont gardé 5 heures, sans boire, sans manger, sans toilette, comme une criminelle ». Tous ont ressenti de l'acharnement, comme si les autorités leur en voulaient et font état de ce sentiment d'avoir été victime de racisme : « Moi je suis wallonne et mon mari marocain, des racistes ! », « Quand ils voient quelqu'un dans mon cas, ils réagissent méchamment ». « Elle nous a dit : Déjà vous n'êtes pas belges, des gens comme vous ne sont pas acceptés sur le territoire », « J'ai vraiment le sentiment que c'est contre nous », « Ils ont quelque chose contre moi ça c'est certain », « On dirait qu'il m'en veut, qu'il en veut à un arabe ou je ne sais pas, mais je suis mal tombée ce jour-là ».

Au-delà du sentiment d'avoir été criminalisé au cours de la procédure, les individus se sentent souvent placés en infériorité et par conséquent se sentent en insécurité, comme si quelque chose leur échappait et leur moral est mis à mal : « Je vous dit qu'il m'a vraiment bousillé, il a bousillé toutes mes questions, toute mon enquête. », « ils viennent ici pour s'imposer, te tabasser, te sous-estimer », « Ils m'ont déboussolé, j'ai le moral cassé, je n'ai plus confiance en moi ». « Je n'étais pas tranquille pourquoi ? Je vous ai expliqué pourquoi, tout était en néerlandais ». « Je suis ressorti très fâché et très inquiet sur les menaces qu'ils ont dites ».

Tous font état de ce sentiment d'insécurité, d'injustice, d'acharnement dans le but de trouver quelque chose.

C. Recommandations - Droit de vivre en famille



1. La multiplication des conditions posées à l'exercice du droit au regroupement familial et à la constitution d'une famille en droit belge, et l'ensemble des problèmes d'application liés aux conditions déjà en vigueur amène le Centre à recommander au Gouvernement de ne pas introduire de nouvelles conditions matérielles dans la législation relative au regroupement familial et à la composition d'une famille sans avoir procédé ou fait procéder à une évaluation de la praticabilité et de l'efficacité des conditions actuellement en vigueur (âge, logement, assurance maladie, ressources).
2. Le Centre plaide pour que la condition de ressources, si elle doit l'être, ne soit introduite dans la loi que si elle est définie de manière à ne pas constituer de discrimination ni active ni passive à l'égard de certains groupes de la population concernée. De la même manière il faut qu'elle soit introduite de manière à ne pas constituer de discrimination directe ou indirecte ni sur la base de l'état de fortune ni sur la base du handicap. Dans cette perspective, une définition souple des revenus pris en considération afin de permettre la prise en compte optimale des ressources réelles du regroupant s'impose.
3. Le Centre plaide pour que la condition de ressources, définie de manière à n'entraîner effectivement aucune discrimination et si elle devait être introduite dans la loi, remplace de facto les conditions matérielles de logement et d'assurance maladie là où ces conditions étaient posées, compte tenu des importantes difficultés d'application légales et pratiques de ces deux conditions, ainsi que du rapport de la Commission européenne qui souligne le caractère déraisonnable, vu la durée des procédures, de l'exigence que la condition de logement soit remplie avant l'arrivée effective des membres de la famille.
4. Le Centre plaide pour que la condition d'intégration, si elle devait être introduite dans la législation relative au regroupement familial, ne prenne pas la forme d'une qualité individuelle à tester mais bien celle d'une mesure destinée à promouvoir l'élaboration de politiques d'intégration visant notamment l'apprentissage des langues, l'information sur les structures politiques et sociales de l'Etat d'accueil.
5. Le Centre invite à réserver un traitement identique aux européens et aux non-Européens, que ce soit en matière de prestations de service ou en ce qui concerne l'accessibilité aux services communaux.
6. Le Centre recommande d'offrir à la personne qui souhaite conclure un partenariat enregistré la même protection juridique que celle accordée aux personnes qui sont en procédure de mariage.
7. Le Centre souligne que les contrôles effectués dans le cadre de la lutte contre les mariages et partenariats simulés ne peuvent être menés systématiquement. Seuls des soupçons fondés justifient une enquête.
8. Le Centre accorde une attention particulière aux garanties procédurales (délais, voies de recours, information). Dans cette optique, il faut tendre vers une application uniforme du cadre légal existant.
9. Le Centre rappelle l'importance de publier des statistiques fiables, comparables et accessibles pour améliorer une communication transparente.
10. Le Centre rappelle sa proposition pour la création d'un registre reprenant les décisions de reconnaissance des actes d'état civil établis à l'étranger (positives et négatives). Ces décisions lieraient les autres autorités qui reçoivent l'acte à moins qu'une juridiction n'en décide autrement.
11. Le Centre recommande l'octroi au Conseil du contentieux des étrangers (CCE) d'un pouvoir de pleine juridiction dans le cadre de la procédure de regroupement familial.
12. Le Centre recommande que l'effet rétroactif lié à l'annulation des mariages sur le titre de séjour connaisse 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.
13. Le Centre recommande qu'une information plus complète soit 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. 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. 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.

CHAPITRE 5

DETENTION ET ELOIGNEMENT





A. Chiffres et démographie

S'il n'y a pas de données fiables sur la migration illégale en tant que telle, des bases de données sont disponibles pour tenter de se forger une image la plus juste possible de la réalité de la détention et de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.



1. Les refoulements

Les statistiques sur la répression de l'immigration illégale fournissent trois indicateurs qui 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.

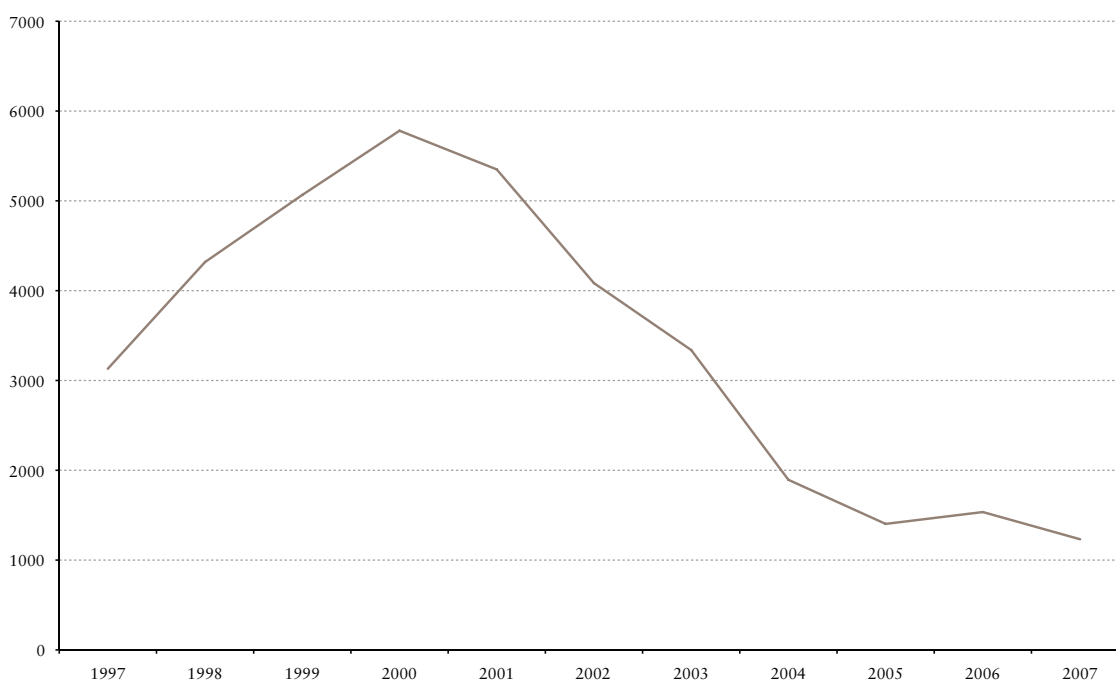
Ces données se basent sur une activité administrative et policière ayant ses propres règles qui peuvent évoluer dans le temps. Il faut donc rester prudent quant à l'utilisation et l'interprétation de ces statistiques qui reflètent autant la pratique de contrôle et d'éloignement que le phénomène de l'immigration illégale.

L'utilisation de l'évolution du nombre de refoulements comme indicateur de l'immigration illégale est de fait quasi impossible à réaliser au regard des données. En effet, les refoulements sont fortement influencés par

l'activité administrative et policière développée pour le contrôle des frontières. Durant les dernières années on constate que le nombre de refoulements s'est largement effondré passant de 5.781 refoulements en 2000 à 1.232 en 2007 (fig. 25). Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer cette forte baisse du nombre de refoulements. Tout d'abord, on peut y voir la conséquence de la faillite de la Sabena qui a entraîné une forte diminution des vols en provenance d'Afrique ainsi qu'une baisse du trafic aérien général. On peut également y voir la conséquence d'une modification des pratiques en termes d'immigration illégale. Finalement, il apparaît difficile d'utiliser ces données pour réellement appréhender la pression des flux illégaux aux frontières extérieures.

Figure 25. Evolution du nombre de refoulements d'étrangers (non-communautaires)

(Source : Office des étrangers, Inspection Frontières/ repris de la base de données du CIREFI)



2. Les interceptions d'étrangers en situation irrégulière

Le nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière est souvent utilisé afin d'approcher la 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 passant de plus ou moins 14.900 à 22.700 arrestations, avant de diminuer à nouveau jusqu'à 14.300 arrestations en 2007 et 16.070 en 2008. L'année 2008 se caractérise donc par une rupture dans cette tendance à la baisse, initiée en 2004. On remarque également que cette diminution du nombre d'arrestations s'accompagne d'une diminution du nombre de rapatriements et du nombre « d'ordres de quitter le territoire » délivrés, alors que le nombre d'étrangers écroués après arrestation semble se stabiliser autour de 2.000 (figure 26). L'année 2008 se caractérise également par un nombre plus élevé de mises sous écrou qui ne sont pas sans lien avec la diminution du nombre de rapatriements directs observée depuis 2004¹¹⁰. Il serait intéressant de mener des investigations plus poussées sur le sujet afin de déterminer si ces évolutions récentes ne reflètent pas une modification des pratiques en matière d'immigration légale.

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, 73% des étrangers en situation irrégulière qui sont appréhendés se voient seulement remettre un Ordre de quitter le territoire (OQT). La baisse progressive du nombre de rapatriements a fait que l'année 2008 se caractérise par un nombre plus élevé de mises sous écrou que de rapatriements. En effet, les personnes directement rapatriées représentent 13% des appréhensions. Les 14% restant correspondent aux personnes écrouées, sans qu'il soit possible d'identifier les personnes rapatriées in fine.

Les ressortissants originaires de pays asiatique regroupent les nationalités les plus représentées dans les arrestations sur notre territoire avec les Indiens, les Irakiens, les Afghans et les Iraniens qui représentent, à eux seuls, 60% des interceptions d'asiatiques depuis 2001 (figure 27). Depuis 2005, les ressortissants des pays d'Afrique du nord sont, après les asiatiques, le deuxième groupe de nationalités appréhendées en Belgique. Cependant, alors que le nombre d'interceptions des Africains du Nord (principalement les Marocains et les Algériens) était en croissance continue depuis le lancement de la campagne de régularisation à la fin 1999, de 2004 à 2007 ces interceptions n'augmentaient plus et semblaient même diminuer pour finalement repartir à la hausse en 2008. Précisons que depuis 2004, les Marocains constituaient de loin la première nationalité parmi les étrangers en situation irrégulière appréhendés¹¹¹. En 2008, ce sont les Algériens qui semblent devenir la première nationalité appréhendée sur notre territoire avec 2.424 d'arrestations. Les ressortissants d'Afrique sub-saharienne, dans une moindre mesure, ont également vu leur nombre d'arrestations augmenter jusqu'en 2004 pour ensuite diminuer jusqu'en 2007 et repartir à la hausse en 2008. Les ressortissants des pays asiatiques ainsi que ceux des pays africains (Afrique du Nord et Afrique sub-saharienne) sont les groupes de nationalités qui alimentent la reprise des arrestations d'étrangers en 2008.

Les interceptions d'étrangers en provenance des 12 nouveaux pays membres (principalement Roumains, Polonais et Bulgares) ne cessent de diminuer depuis 2004 (figure 27). Les années d'adhésion de ces pays, à savoir 2004 et 2007, coïncident avec une diminution plus importante du nombre d'interceptions et parallèlement à cela à une baisse du nombre de rapatriements (figure 25). Les interceptions des Européens non-communautaires ne cessent de diminuer depuis, passant plus ou moins 5.200 appréhensions en 2001 à un peu plus de 1.370 en 2008. Ces deux groupes de nationalité (les ressortissants des 12 nouveaux pays membres ainsi que les ressortissants européens hors UE) ont largement contribué à la baisse du nombre d'appréhensions d'étrangers entre 2003 et 2008. Avec les ressortissants d'Amérique Latine, ces deux groupes de nationalités européennes n'ont pas connu ce mouvement de reprise des interceptions en 2008 contrairement aux ressortissants asiatiques et africains.

110 Avant 2001, la catégorie rapatriement ne figure pas dans les chiffres de l'Office des étrangers.

111 Les chiffres des principales nationalités d'étrangers en situation irrégulière appréhendés en 2006 se trouvent dans le précédent Rapport Migration 2007.

Figure 26. Evolution des suites immédiates des interceptions d'étrangers en situation irrégulière de 2001 à 2008

(Source : Office des étrangers)

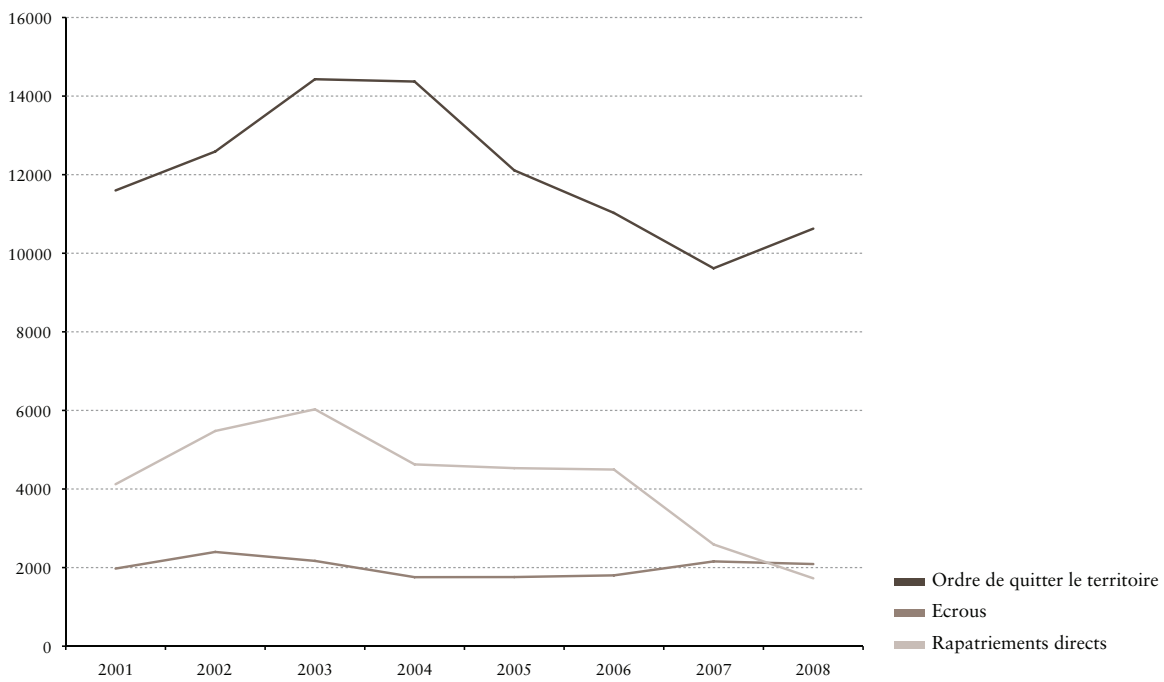
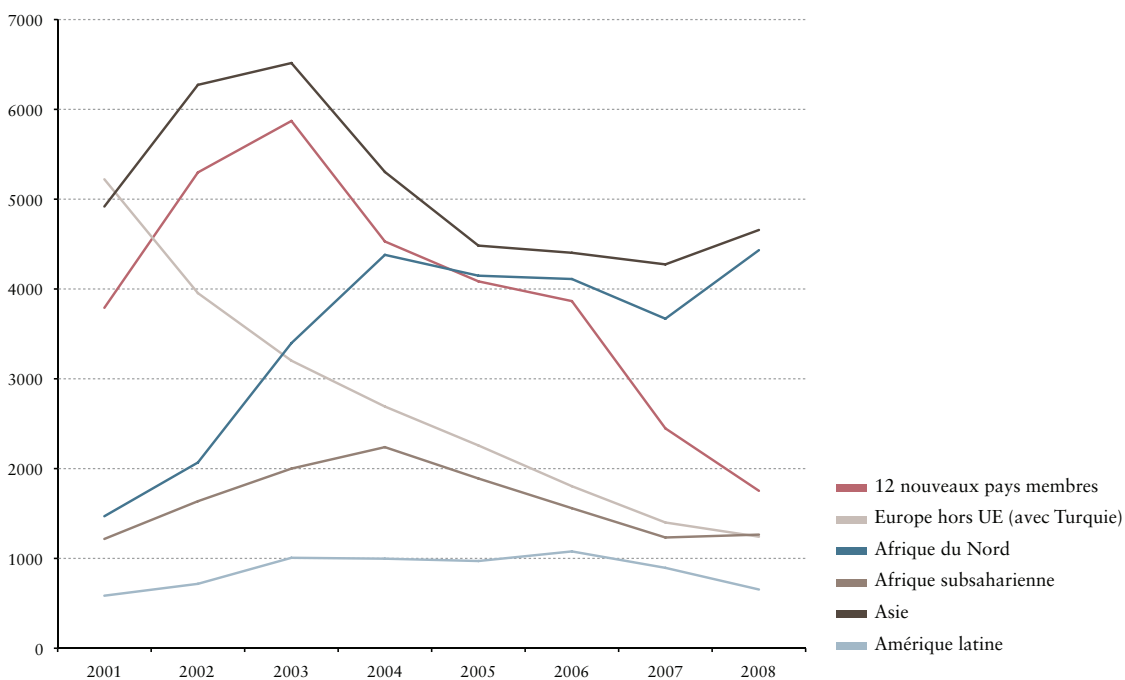


Figure 27. Evolution des interceptions d'étrangers par grands groupes de nationalités, 2001-2008

(Source : Office des étrangers)



L'interprétation de ces évolutions, et notamment l'augmentation des interceptions observée en 2008 n'est pas sans risque. En effet, avant d'y voir une évolution du nombre d'étrangers en situation irrégulière, l'augmentation observée en 2008 peut être associée à une activité policière plus intense ou encore à une plus grande exposition de certains groupes d'étrangers.

Le nombre de 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'éloignements forcés et d'aide au retour. Ces indicateurs n'ont 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 été suivi par une timide augmentation jusqu'en 2006 pour à nouveau chuter fortement en 2007 (6.629 rapatriements ont été observés en 2006 et 4.311 en 2007)¹¹². Les deux principales nationalités qui ont contribué à cette chute sont les Roumains suivi des Bulgares, qui à elles deux sont à la base de plus de la moitié de la diminution observée. Ce constat peut s'expliquer par l'adhésion au 1^{er} janvier 2007 de ces deux pays à l'Union européenne, ce qui implique que ces nouveaux ressortissants ne sont rapatriés qu'en cas de trouble de l'ordre public et de travail au noir.

Tableau 4. Étrangers en situation irrégulière rapatriés en 2007 selon leur nationalité (Source : Office des étrangers)

	Effectifs	Pourcentage
<i>Roumanie</i>	610	14,1%
<i>Brésil</i>	567	13,2%
<i>Bulgarie</i>	480	11,1%
<i>Pologne</i>	475	11,0%
<i>Maroc</i>	278	6,4%
<i>Albanie</i>	216	5,0%
<i>Russie</i>	145	3,4%
<i>Turquie</i>	118	2,7%
<i>Serbie</i>	101	2,3%
<i>Slovaquie</i>	100	2,3%
<i>Irak</i>	78	1,8%
<i>Congo (R.D.C.)</i>	70	1,6%
<i>Ukraine</i>	63	1,5%
<i>Nigeria</i>	59	1,4%
<i>Afghanistan</i>	56	1,3%
<i>Serbie (Kosovo)</i>	52	1,2%
<i>Géorgie</i>	49	1,1%
<i>Pakistan</i>	46	1,1%
<i>Chine</i>	42	1,0%
<i>Lituanie</i>	40	0,9%
<i>République Tchèque</i>	39	0,9%
<i>Algérie</i>	37	0,9%
Totaal	4311	

112 Les chiffres des étrangers en situation irrégulière rapatriés en 2007 selon leur nationalité sont disponibles dans le Rapport Migration 2007, p. 81.

B. Enjeux

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. En 2008, une avancée importante a été enregistrée concernant la détention des familles avec enfants. Mais les sujets de préoccupation restent immenses. En décembre 2008, plusieurs dispositions de l'arrêté royal organisant le régime et le fonctionnement des centres fermés¹¹³ ont été annulées par un arrêt du Conseil d'Etat¹¹⁴.



1. La détention des familles avec enfants : un pas important

L'année 2008 aura été marquée par une avancée notable : la promesse de développer des alternatives à la détention de familles avec enfants dans les centres fermés s'est concrétisée par la mise en fonction, en octobre 2008, de trois des neuf maisons individuelles projetées. Elles sont destinées à accueillir, dans l'attente de leur départ, les familles qui ont fait l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire, ainsi que les familles dont la Belgique demande ou a obtenu la prise en charge ou la reprise en charge par un autre Etat membre de l'Union européenne, responsable de l'examen de leur demande d'asile. Auparavant, des familles qui relèvent de ces catégories étaient détenues au centre 127bis ou au centre pour illégaux de Merksplas. Dorénavant, les parents et leurs enfants seront accueillis dans des maisons individuelles, sans y être enfermés. Ils seront accompagnés par un « coach », dont la tâche principale est de les préparer à leur éloignement.

Le Centre a exprimé à de nombreuses reprises qu'à ses yeux, la détention d'enfants dans les centres fermés est inacceptable. Il se félicite donc de ce qui représente indiscutablement un pas important en matière de respect des droits des enfants.

Il constate cependant que cette alternative à la détention ne concerne pas tous les enfants. D'une part, les familles qui font l'objet d'une décision de refoulement sont toujours placées en détention au centre Inad ; d'autre part, les familles qui ont demandé l'asile à la frontière sans être pourvues des documents requis pour accéder au territoire sont toujours détenues pendant toute la durée de la procédure au départ du centre 127, parfois ils seraient transférés vers le centre 127bis¹¹⁵.

Dans son arrêt du 10 décembre 2008, le Conseil d'Etat a jugé que l'article 83 de l'arrêté royal du 2 août 2002, disposition qui envisage la possibilité que des mineurs puissent être détenus dans les centres fermés, ne devait pas être annulé. Il a motivé ceci en raison du fait que de nombreuses modifications législatives protégeant les mineurs d'âges ont eu lieu depuis l'adoption de l'arrêté royal et que la possibilité de détenir un mineur découle directement de la loi et non pas de l'arrêté royal.

Selon les chiffres transmis au Centre par l'Office des étrangers, 137 familles avec des enfants mineurs ont été détenues de janvier à décembre 2008. Parmi celles-ci, 115 ont été détenues dans les centres 127, 127bis et de Merksplas et 22 dans le centre Inad. Le nombre d'enfants détenus durant cette période est de 270 : 18 dans le centre 127, 169 dans le centre 127bis, 55 dans le centre de Merksplas et 28 dans le centre Inad.

Les 6 nationalités les plus représentées sont : la Russie (28.47% des familles dont 77 enfants), la Serbie (13.13% des familles – 57 enfants) la Macédoine et le Brésil (4.38% des familles – 24 enfants) l'Afghanistan et le Kosovo (3.6% des familles – 19 enfants)

En 2008, à partir des centres fermés, 146 enfants ont fait l'objet d'une reconduite à la frontière, 23 ont été rapatriés, 21 ont été refoulés, 78 ont été libérés et 1 enfant est retourné volontairement avec un programme de l'OIM. Un enfant mineur était encore détenu avec sa famille dans un centre fermé lors du passage de l'année 2008 à l'année 2009.

Le Centre reçoit de l'Office des étrangers des statistiques qui sont établies par les centres fermés sur base mensuelle. Sur base de ces statistiques, le Centre a calculé les données concernant les sept nationalités les plus importantes ainsi que la situation des enfants après leur détention. Il y a lieu de préciser que seule la situation des enfants dans les centres fermés 127bis et de Merksplas peut être étudiée car le Centre n'a pas eu accès aux chiffres concernant les familles avec enfants détenues au centres 127 et Inad. Les données relatives au nombre d'enfants et aux principales nationalités diffèrent légèrement des données qui nous ont été fournies par l'Office des étrangers. Ce dernier avance une série d'explications quant à ces différences. D'abord, le fait que la nationalité sous laquelle une personne est enregistrée peut être modifiée entre le moment où la personne entre dans le

113 AR 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.

114 CE, arrêt n°188.705, 10 décembre 2008, inédit.

115 La détention des demandeurs d'asile à la frontière peut durer deux mois, auxquels s'ajoute le délai utilisé, le cas échéant, pour introduire un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers contre une décision définitive de refus de la qualité de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, soit maximum quinze jours (article 74/5 §2 de la loi du 15 décembre 1980). A cette période de deux mois et demi maximum peut ensuite s'ajouter, en cas de décision de refus définitive, une nouvelle période de détention de deux mois, renouvelable une fois, le demandeur d'asile débouté étant considéré comme un étranger qui peut être refoulé (article 74/5 §1^{er} de la loi du 15 décembre 1980). Une nouvelle prolongation d'un mois peut encore être prise par décision ministérielle. Au total, en théorie, une famille qui a demandé l'asile à la frontière pourrait être détenue pendant une durée totale de 7 mois et demi.

centre fermé et le moment où elle en sort. Or le Centre n'a pas accès à cette information. Ensuite, le fait que le centre de Merksplas inclue sous la rubrique « enfants » aussi bien les enfants mineurs que les enfants majeurs au sein des familles dans ses statistiques mensuelles. L'Office nous a informé du fait qu'il est en train de développer une banque de données qui rassemblera les données de tous les centres fermés afin que des statistiques fiables soient disponibles à l'avenir. Le Centre ayant déjà rappelé à plusieurs reprises l'importance de pouvoir disposer de données statistiques homogènes, fiables, transparentes et intégrées relatives aux centres fermés, il attend avec impatience l'entrée en fonction de cette nouvelle base de données.

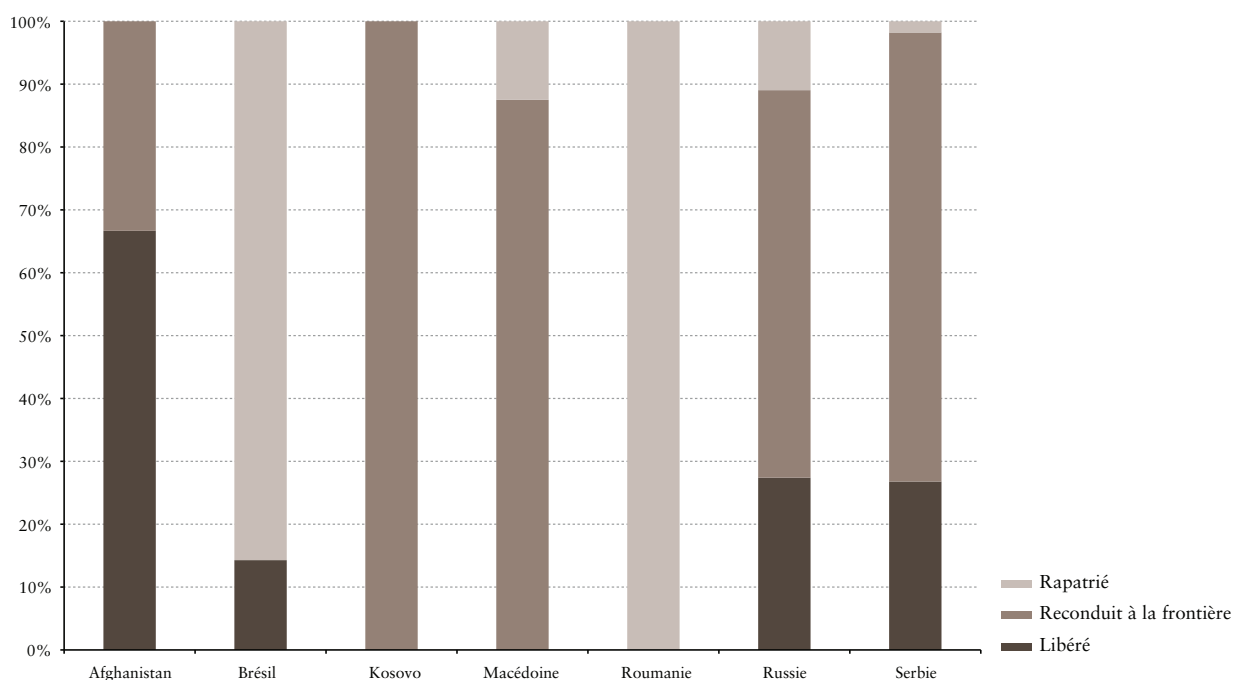
Selon les données dont le Centre dispose au moment de rédiger ce rapport, les sept principales nationalités sont la Russie (33% soit 81 enfants) la Serbie (23% soit 57 enfants), la Macédoine (7% soit 17 enfants) l'Afghanistan (5% soit 12 enfants), le Kosovo (4% soit 10 enfants), le Brésil et la Roumanie (chacun 3% soit 7 enfants)

Tout en prenant en compte le fait que le très faible nombre d'enfants – à l'exception de la Serbie et de la

Russie, dont le nombre d'enfants est en revanche élevé – ne permet pas de fournir une analyse statistique comparative concluante, on retrouve la situation suivante après détention pour les 6 nationalités envisagées. Les enfants de nationalité afghane ont été libérés à près de 70%, les autres étant raccompagnés à la frontière dans le cadre de la convention de Dublin. Ici, on peut se demander pourquoi les enfants de cette nationalité ont été enfermés, au vu du grand nombre de libérations. Les enfants brésiliens sont en pratique presque tous rapatriés (environ 85%), mais une petite minorité est tout de même libérée. Il convient de remarquer que les enfants d'origine kosovare ne sont reconduits à la frontière que dans le cadre de la convention de Dublin. On peut donc se demander si ces enfants n'ont été enfermés avec leurs parents que dans le cadre de la procédure « Dublin ». La même chose vaut pour les enfants de Macédoine, de Serbie et de Russie. Dans ces trois catégories, un maximum de 12% est rapatrié (la Macédoine et la Russie, la Serbie atteignent à peine 3%), dont il faut aussi préciser pour les enfants de Russie et de Serbie qu'ils sont libérés en cas d'échec de la reconduite à la frontière ou de rapatriement (presque 30% pour les deux catégories). Enfin, il semble que les enfants de Roumanie sont systématiquement

Figure 28. Situation des enfants après détention

(Source: Office des étrangers. Calculs: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme)



quement rapatriés. Ici, il ne faut évidemment pas négliger l'influence de l'adhésion de la Roumanie à l'UE.

L'on voit mal en quoi la détention d'enfants serait inacceptable dans certains cas, mais justifiable dans d'autres. Ni la Convention de Chicago, ni le Code frontière Schengen¹¹⁶ n'ont préséance sur la Convention relative aux droits de l'enfant, qui ne permet la privation de liberté d'un enfant que s'il s'agit d'une mesure de dernier ressort, et à la condition qu'elle soit aussi brève que possible¹¹⁷. En outre, la Directive 2003/9/EC sur les standards minimum pour l'accueil des demandeurs d'asile ne permet pas de détention automatique sans examen préalable de la situation spécifique de la personne concernée. La Commission européenne a épinglé, parmi d'autres Etats membres, la Belgique pour la non-conformité de sa législation avec cette directive¹¹⁸. Le Centre observe que si une solution juridique a pu être dégagée pour les mineurs non accompagnés qui se présentent à la frontière, une solution similaire devrait pouvoir être retenue pour les enfants qui accompagnent leurs parents : le placement dans un centre ouvert ou dans une maison individuelle bénéficiant du statut d'extra-territorialité constitue une piste de réflexion à approfondir et à concrétiser.

Par ailleurs, les mesures alternatives développées depuis peu ne sont pas encadrées juridiquement : il s'agit d'une pratique positive, mais susceptible d'être suspendue à tout moment. Les principes énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant devraient être consacrés dans la loi.

Le fondement légal du placement des familles dans une maison individuelle reste le même que celui de la détention ou du « maintien » en centre fermé¹¹⁹. Tant la nature de la mesure (est-ce ou non une privation de liberté ? quelles sont ses limites dans le temps ?) que les recours qui peuvent être exercés à son encontre (la mesure peut-elle être contestée devant la chambre du conseil ?) devraient être clarifiés. Selon les informations

de l'OE, la base légale de cette mesure est l'art. 74/8 § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980.

Le statut des « coaches » qui sont chargés d'accompagner les familles constitue un autre sujet d'attention. L'Office des étrangers a informé le Centre que l'accompagnement était orienté vers le retour, à l'image de la mission des services sociaux en centre fermé. Il s'agit donc d'accompagnateurs au retour pour l'Office des étrangers. Malgré ce profil de fonction tel que défini par l'Office des étrangers, le Centre souhaite rappeler que tout travail social implique une relation de confiance entre le bénéficiaire et le prestataire. Cette relation de confiance ne peut se construire que si les principes déontologiques fondamentaux du travail social sont pleinement respectés, et notamment, ceux du secret professionnel, du respect de la vie privée, du consentement des bénéficiaires et de la non-discrimination¹²⁰.

116 Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), Journal officiel de l'Union européenne, 13.4.2006

117 Article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

118 Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, p.3.

119 La décision sera prise, selon les cas, sur pied de l'article 7, de l'article 27, de l'article 51/5§1^{er} ou de l'article 51/5§3 de la loi du 15 décembre 1980

120 Voyez notamment la note que le Centre a consacrée à la déontologie des travailleurs sociaux en septembre 2003, disponible sur le site www.diversite.be.

2. L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2008

Le 10 décembre 2008, le Conseil d'Etat a rendu un arrêt qui annule plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 2 août 2002 régissant le régime et les règles de fonctionnement des centres fermés. Les dispositions annulées sont les articles 2, 21, 29, 35, 36, 72, 98,3°, 115 et 127.

Le Centre souhaite commenter l'annulation des articles 2 et 36 qui tout deux organisent un traitement différencié des personnes détenues en fonction des centres dans lesquels ils sont détenus. Ces traitements différenciés seraient justifiés par les spécificités et la situation matérielle des centres concernés.

En effet, l'article 2 prévoit que l'ensemble des droits protégés par l'arrêté Royal ne s'applique pas aux personnes détenues dans le Centre Inad, car celui-ci se trouve dans la zone internationale de l'aéroport. D'autre part, l'article 36 prévoit que les dispositions relatives aux visites ne sont pas applicables aux détenus du centre 127 car celui-ci, étant situé sur le tarmac de l'aéroport, n'est pas accessible par des tiers. Les personnes qui y sont détenues sont en conséquence privées du droit d'y recevoir des visites.

Le Conseil d'Etat n'a pas souscrit à ces justifications. En ce qui concerne le centre Inad, il reproche à l'autorité de ne pas avoir pris un arrêté régissant son fonctionnement d'une part, et d'autre part de n'avoir pas « *justifié les motifs pour lesquels aucune des dispositions de l'arrêté royal (du 2 août 2002) ne pourrait être applicable aux étrangers qui y sont maintenus, notamment celles prévoyant l'assistance médicale et juridique, la possibilité de déposer plainte...* »

Le Centre s'est exprimé à plusieurs reprises pour l'adoption d'une réglementation régissant le fonctionnement du Centre Inad qui réponde, au minimum, aux standards internationaux relatifs aux droits de toutes les personnes privées de liberté. En effet, quelles que soient les contingences matérielles liées à la localisation des lieux de détention, celles-ci ne peuvent justifier que les personnes qui y sont détenues ne bénéficient pas de la garantie que leurs droits fondamentaux soient respectés. L'arrêt du Conseil d'Etat confirme cette exigence.

Quant à la mesure prévue par l'article 36, le Conseil d'Etat a estimé que « *le simple fait que le centre 127 soit placé dans la zone de transit de l'aéroport n'a pas pour effet de dispenser l'Etat de respecter le droit*

au respect de la vie privée et familiale qui implique le droit de recevoir des visites si la détention se prolonge au-delà de quelques jours. » Il ajoute également que « *s'il est impossible d'assurer ce droit dans l'enceinte de l'aéroport, le lieu de détention doit être modifié* ».

D'autre part, le Centre souhaite commenter l'annulation des articles 21, 29, 35 et 72 de l'arrêté royal. Ces dispositions concernent le droit à la correspondance, le droit de recevoir des visites dans un local privé, l'obligation d'annoncer les visites 24 heures à l'avance et la possibilité de limiter l'accès des détenus aux informations diffusées par les médias.

Dans l'analyse que le Conseil d'Etat a faite de ces dispositions, analyse qui le conduira finalement à les annuler, il les a comparées avec les dispositions réglant les établissements pénitentiaires, à savoir celles contenues dans la loi du 12 janvier 2005¹²². Au terme de ce travail d'analyse, lorsque le régime applicable aux centres fermés était plus sévère que celui applicable aux établissements pénitentiaires sans qu'il n'y ait de justification, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions de l'arrêté Royal.

Le Centre en retient que le régime applicable aux centres fermés ne peut pas être plus sévère ni offrir moins de garanties que celui appliqué aux établissements pénitentiaires, organisé principalement par la loi du 12 janvier 2005 précitée.

121 CE, arrêt n°188.705, 10 décembre 2008, inédit.

122 Loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

3. La détention en centre fermé et le droit à un recours effectif

Le Centre l'a déjà souligné¹²³ : les obstacles juridiques et matériels que doit surmonter un étranger détenu dans un centre fermé (et singulièrement au centre Inad) 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.

La Cour constitutionnelle et le droit à un recours effectif

Le Centre avait, en particulier, appelé le législateur à assouplir les conditions de forme et de délai de la demande de suspension en extrême urgence¹²⁴.

Dans son arrêt du 27 mai 2008, la Cour constitutionnelle a jugé que « *lorsque le législateur prévoit un recours pour intervenir contre une mesure d'éloignement ou de refoulement, il doit laisser à l'étranger le temps nécessaire pour pouvoir exercer utilement ce recours, le cas échéant, avec l'aide d'un conseil en préparant dûment sa requête et en la déposant ensuite. Eu égard aux lourdes conséquences qu'une mesure d'éloignement ou de refoulement pourrait avoir pour l'intéressé, un délai de vingt-quatre heures n'est pas raisonnablement justifié, en particulier lorsque la mesure est signifiée la veille d'un week-end ou d'un jour férié légal.* »¹²⁵.

La Cour constitutionnelle a, en conséquence, annulé le délai de vingt-quatre heures contesté, tout en maintenant les effets de la disposition en cause jusqu'à la date du 30 juin 2009 : elle donne ainsi au législateur le temps d'adopter une nouvelle disposition, qui prévoirait un délai plus compatible avec le droit, pour l'étranger, d'exercer utilement un recours contre une mesure d'éloignement ou de refoulement. Elle indique qu'un délai de trois jours ouvrables lui semble être un minimum à cet égard.

La Cour constitutionnelle a également annulé, mais avec effet immédiat, la disposition selon laquelle l'effet suspensif du recours en extrême urgence prenait fin si le Conseil du contentieux des étrangers ne s'était pas pro-

noncé dans les septante-deux heures sur une demande en extrême urgence ou sur une demande de mesures provisoires : elle a jugé que le fait d'attacher à l'inaction ou au silence de la juridiction chargée de statuer dans ce délai des conséquences défavorables aux droits de celui qui l'a saisie est incompatible avec l'exigence d'un recours effectif¹²⁶.

Il appartient au législateur de prendre acte de cette décision, et d'aménager un nouveau délai réaliste pour l'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence.

Le Comité contre la torture des Nations unies recommande à l'Etat belge d'étendre la période de 24 heures pour le recours en extrême urgence en suivant l'observation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle tout en étant préoccupé par le fait que ce délai puisse être maintenu comme tel jusqu'au 30 juin 1999¹²⁷.

L'arrêt Rusu ou le lien entre le droit à l'information et le droit à un recours effectif

Le Centre a déjà insisté sur l'importance de l'information, préalable indispensable à la possibilité d'exercer ses droits en général et le droit à un recours effectif en particulier¹²⁸.

Dans un arrêt du 2 octobre 2008, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné l'Autriche pour violation de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui consacre le droit à la liberté et à la sûreté. La Cour rappelle que toute personne arrêtée doit être informée, dans un langage simple et non technique qu'elle est en mesure de comprendre, des motifs essentiels, en droit et en fait, de son arrestation. Elle souligne le lien étroit entre ce droit à l'information et le droit de contester la mesure de détention devant un tribunal : la personne détenue ne pourra le faire qu'à la condition d'avoir été informée sans délai et de manière adéquate des motifs de cette privation de liberté.

123 Rapport Migration, 2007, p. 153.

124 Rapport Migration, 2007, p. 153.

125 Arrêt n°81/2008 du 27 mai 2008, paragraphe B.68.1

126 Arrêt n°81/2008 du 27 mai 2008, paragraphe B.73.1.

127 Observations finales du Comité contre la torture, Belgique, 21 novembre 2008, p.4

128 Rapport Migration 2007, p. 152.

En l'espèce, les autorités autrichiennes n'avaient pas respecté cette obligation, en privant de liberté et en maintenant en détention, en vue de son éloignement, une ressortissante roumaine : la décision d'expulsion et de détention lui avait été notifiée en allemand, accompagnée de deux feuillets d'information libellés en roumain. Ce n'est que dix jours après son arrestation que la décision lui fut traduite par un interprète. La Cour a jugé que les informations fournies n'étaient pas suffisantes.

La Belgique se doit de tirer toutes les leçons de cette jurisprudence. La question de l'adéquation des informations actuellement fournies aux personnes arrêtées et placées dans un centre fermé dans l'attente de leur éloignement ou d'un éventuel accès au territoire par rapport aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme se pose avec plus d'acuité encore. Le Centre a déjà souligné à quel point la qualité des informations données aux étrangers détenus dans un centre fermé quant aux motifs de la décision d'éloignement, quant aux motifs de la décision privative de liberté et quant aux possibilités juridiques de contester l'une et l'autre est aléatoire. Les décisions d'éloignement et de privation de liberté sont rédigées en néerlandais ou en français, dans un langage d'une grande technicité. Elles font mention, de manière très sommaire, de la possibilité d'introduire un recours, respectivement, devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant la Chambre du conseil. Les explications fournies au moment de la notification sont généralement lacunaires, et il n'est pas recouru aux services d'interprètes professionnels. Trop d'étrangers affirment être invités à signer pour réception des décisions dont ils ne saisissent pas la portée. Les services sociaux des centres fermés ne proposent pas d'explication ou de traduction systématique et complète des décisions privatives de liberté. Les fiches d'information disponibles dans plusieurs langues offrent des explications d'ordre général uniquement.

A la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, le Centre insiste sur l'obligation de fournir à tous les étrangers qui font l'objet d'une mesure de refoulement ou d'éloignement et d'une mesure privative de liberté une information précise et complète, dans une langue qu'ils comprennent, sur la motivation de ces décisions, sur leur portée, et sur les possibilités qui s'offrent à eux d'en contester le bien-fondé.

La commission des plaintes en centre fermé

Par un arrêt du 17 décembre 2008¹²⁹, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté ministériel du 23 septembre établissant la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission des plaintes en centre fermé¹³⁰. Le motif de l'annulation est à rechercher dans le non respect d'une formalité substantielle de l'acte. En effet, en violation du prescrit légal en la matière, la section législation du Conseil d'Etat n'avait pas été consultée avant l'adoption de cet arrêté.

L'organisation du système de plainte en centre fermé a été abordée de manière étendue dans le rapport Migration 2007¹³¹. Le Centre y constatait que le système de plaintes en centre fermé ne présentait pas suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité, ni de garanties procédurales, qu'il était insuffisamment accessible et transparent, et que le champ matériel d'application de la Commission des plaintes était trop étroit. En conséquence une refonte complète du système des plaintes était recommandée. Un rapport détaillé développant l'ensemble de ces recommandations peut être trouvé en ligne sur le site internet du Centre¹³². Nous renvoyons le lecteur à ce document pour une analyse détaillée de cet aspect lié à la détention des étrangers.

Dans le cadre du présent rapport nous souhaitons souligner que le mécanisme de plaintes qui sera organisé par un nouvel arrêté ministériel devra se rapprocher le plus possible de celui mis en place dans les établissements pénitentiaires par la loi du 12 janvier 2005 précitée et à tout le moins offrir autant de garanties et être aussi accessible que celui-ci.

129 CE, arrêt n° 188.931 du 17 décembre 2008.

130 Arrêté Ministériel du 23 septembre 2002 établissant la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission et du secrétariat permanent, visé à l'article 130 de l'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 à l'article 74/8, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 22 octobre 2002.

131 Rapport Migration 2007, p. 161-162.

132 *La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007), Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, www.diversite.be.

Le Comité contre la torture des Nations unies¹³³ a également critiqué le système des plaintes en centre fermé. Il a appelé à la mise en place d'un système efficace et transparent présentant des garanties d'indépendance et d'impartialité afin que les victimes puissent faire valoir leurs droits et déposer plainte. Ce Comité a notamment estimé que le délai maximum de cinq jours entre les faits allégués et l'introduction de la plainte est trop court.

133 Observations finales du Comité contre la torture, Belgique, 21 novembre 2008, p.4.

4. La fin des « libérations » en zone de transit

Le 24 janvier 2008, l'Etat belge a été condamné par la Cour européenne des droits de l'Homme, pour violation des articles 5§1^{er} (droit à la liberté et à la sûreté) et 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) de la Convention européenne des droits de l'Homme¹³⁴ : en cause, la pratique consistant à exécuter les décisions judiciaires de libération prises en faveur d'étrangers détenus à la frontière sous forme de placement dans la zone de transit de l'aéroport.

Tant l'Office des étrangers que la ministre de la politique des migrations et de l'asile avaient annoncé que la Belgique se conformerait à cette jurisprudence. A la connaissance du Centre, qui s'en félicite, il n'y a effectivement plus eu de « libération » en zone de transit depuis l'arrêt de condamnation.

Le Centre a eu connaissance d'au moins un dossier dans lequel une personne qui était sous le coup d'une décision de refoulement a été effectivement libérée sur le territoire après une décision de libération prise par la Chambre des mises en accusation.

Si le Centre se félicite de la fin de cette pratique, il regrette qu'il ait fallu plusieurs années de procédure judiciaire débouchant sur une condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'Homme pour en arriver là. En effet, dès l'année 2004, le Centre avait critiqué cette pratique et proposé des alternatives pour y mettre un terme. Enfin, le Centre réitère sa recommandation concernant les personnes qui disposent d'un passeport et d'un visa dont l'authenticité et le mode de délivrance ne sont pas contestées. Ces personnes, lorsqu'elles sont libérées et accèdent au territoire, devraient être autorisées au séjour pour une période débutant à la date de la libération qui soit égale à la durée de validité du visa.

5. Vers un véritable droit de visite des associations

L'arrêté royal qui régit le fonctionnement des centres fermés ne confère aucun droit de visite exprès aux ONG. Il n'est fait mention du rôle possible d' « organisations non gouvernementales » que dans une sous-section consacrée à l' « assistance sociale, les loisirs et le développement général ». Une ONG pourrait être autorisée par le ministre à « lancer des activités dans un centre », à des conditions très strictes.

Ce n'est généralement pas à ce titre que les ONG visitent les centres fermés, mais bien sous le couvert d'une autorisation délivrée par le directeur de l'Office des étrangers. Les visites individuelles que les ONG effectuent et l'aide juridique individuelle qu'elles procurent aux étrangers détenus tombent sous le champ d'application de l'article 45 de l'arrêté royal : « *Le Ministre ou le Directeur général peut donner le droit de visiter un ou plusieurs centres à d'autres institutions, organisations ou personnes que celles visées aux articles 43 et 44, pour la durée et aux conditions qu'il détermine.* » Il ne s'agit donc pas d'un vrai droit de visite avec un ancrage réglementaire, mais d'une autorisation de visite soumise à l'appréciation du Ministre et de son administration.

Les visites des ONG en centre fermé sont donc entièrement soumises à la discrétion du Ministre, du directeur général de l'Office des étrangers ou de celle du directeur du centre fermé, et leurs droits en la matière restent précaires. L'OE nous fait remarquer qu'il n'a jamais refusé de droit de visite à une ONG. En pratique néanmoins, ce droit a été retiré à des individus et refusé à au moins une ONG.

Une dizaine d'ONG, qui se concertent et se répartissent les différents centres fermés, les visitent régulièrement. Dans les faits, des membres d'ONG ont accès à tous les centres fermés sauf au centre Inad. La latitude dont ils disposent quant à l'accès aux locaux et l'accès aux étrangers détenus varie selon les centres fermés.

La vigilance qui est ainsi exercée et le soutien qui est apporté aux étrangers détenus sont importants à plus d'un titre. Ils le sont d'autant plus qu'actuellement, aucun service de première ligne n'offre, de manière indépendante, une aide juridique de première ligne aux étrangers détenus ; que le Secrétariat permanent de la Commission des plaintes n'organise pas de permanences ; que la Belgique, qui n'a pas encore ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre

la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹³⁵, ne dispose pas d'un « mécanisme national de prévention » indépendant que ce texte oblige les Etats parties à instaurer ; cet instrument se fonde sur le principe que le regard extérieur et les visites régulières constituent, pour tous les lieux d'enfermement quels qu'ils soient, d'importants facteurs de prévention des mauvais traitements.

Le Centre suggère qu'un véritable droit de visite soit reconnu aux ONG dont le mandat porte sur la promotion et la défense des droits des étrangers.

135 La Belgique a signé ce protocole facultatif le 24 octobre 2005. Elle ne l'a pas encore ratifié. Il est entré en vigueur le 22 juin 2006, après qu'un nombre suffisant d'Etats l'aient ratifié.

6. L'adoption de la directive « retour »

Des sujets d'inquiétude

Le 18 juin, le Parlement européen a adopté une « directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », mieux connue sous le titre de directive « retour ». La directive devrait être transposée par chacun des Etats membres dans un délai de 24 mois après sa publication au Journal Officiel.

Le Centre partage l'inquiétude de nombreux acteurs qui ont suivi le parcours législatif de ce texte.

- » **Durée de détention** : un étranger pourra être privé de liberté pendant 18 mois si son éloignement ne peut être réalisé dans un délai plus court en raison de son manque de coopération, sans que cette notion soit définie, ou même encore en raison des retards enregistrés pour obtenir des pays tiers les documents nécessaires, hypothèse dans laquelle il se verrait ainsi pénalisé pour des faits qui ne lui sont nullement imputables.
- » **Détention d'enfants** : les enfants, qu'ils soient ou non accompagnés de leurs parents, pourront faire l'objet de mesures de détention en dernier ressort. La directive n'indique pas la manière dont se vérifie la condition de dernier ressort qu'elle énonce, ni celle dont la notion d'intérêt primordial de l'enfant est prise en considération dans le cadre de la détention d'enfants.
- » **Interdiction d'entrée** : les personnes qui ne se sont pas vues accorder de délai pour un retour volontaire et celles qui n'ont pas obtempéré à l'obligation de retour dans le délai imparti se verront systématiquement interdire l'entrée dans l'espace Schengen pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans¹³⁶.

Peu ou pas d'avancées pour les droits des personnes en séjour irrégulier en Belgique

Au regard de la législation actuellement en vigueur en Belgique, cette directive ne paraît malheureusement pas imposer de mesures qui renforceraient de manière significative les droits des personnes qui s'y trouvent en séjour irrégulier.

Au contraire, certaines dispositions, si elles étaient transposées, se traduiraient par une régression. En Belgique, la durée de détention en centre fermé aux fins d'éloignement est en principe de maximum cinq mois, voire, si la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, de maximum huit mois. En Belgique, les ordres de quitter le territoire¹³⁷ ne sont pas assortis d'une interdiction d'entrée. La Belgique ne doit pas se prévaloir de la directive pour adopter des mesures moins favorables aux étrangers. Le Conseil a prévu d'annexer la déclaration suivante à la directive : « *la présente directive ne devrait pas être utilisée en soi comme motif justifiant l'adoption de dispositions moins favorables pour les personnes auxquelles elle s'applique* ».

La directive consacre le droit des Etats membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables envers les personnes auxquelles elle s'applique. A cet égard, le Centre prend acte des déclarations de la ministre de la politique de migration et de l'asile selon lesquelles la Belgique n'allongerait pas la période de détention légale en centre fermé. Il insiste pour que, de même, les interdictions d'entrée restent l'exception. Il rappelle qu'à ses yeux, la détention des enfants reste inacceptable : la transposition de la directive ne pourra détourner la Belgique de sa volonté de développer des alternatives. Il insiste pour que la primauté accordée au « retour volontaire » se traduise par de véritables mesures de soutien et d'accompagnement à des projets de retour offrant des perspectives d'avenir aux personnes qui doivent renoncer à leur projet migratoire.

Il souligne enfin l'obligation faite aux Etats membres de prévoir un système efficace de contrôle du retour forcé. Le Centre insiste pour que la commission d'évaluation et de suivi des éloignements que la Commission Vermeersch appelle de ses vœux soit mise en place dans le plein respect des principes d'indépendance et d'impartialité.

136 Voir plus s'il est considéré que la personne constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

137 A l'exception des arrêtés ministériels de renvoi et des arrêtés royaux d'expulsion.

C. Recommandations - Détention et éloignement



1. Le Centre appelle au développement de données statistiques fiables, transparentes, intégrées, homogènes et comparables entre elles sur les centres fermés.
2. 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. 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. Il appelle par ailleurs à la création de la « commission permanente pour la politique d'éloignement » préconisée par la Commission Vermeersch II dans la recommandation 34 de son rapport.
3. Le Centre insiste sur l'obligation de fournir à tous les étrangers qui font l'objet d'une mesure de refoulement ou d'éloignement du territoire et une mesure privative de liberté une information précise et complète dans une langue qu'elles comprennent sur la portée de ces décisions et sur les possibilités qui s'offrent à eux d'en contester le bien-fondé. Le Centre insiste, en particulier, pour que les personnes qui font l'objet d'une décision de refoulement et de maintien au centre Inad soient informées systématiquement de leur droit de consulter un avocat et de bénéficier de l'aide juridique gratuite. Plus généralement, elles devraient pouvoir bénéficier de l'ensemble des droits protégés par l'arrêté royal du 2 août 2002.
4. Le Centre recommande le développement, au sein des centres fermés, de permanences juridiques assumant, de manière indépendante, l'aide juridique de « première ligne ».
5. Le Centre appelle le législateur à tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 28 mai 2008 en allongeant de manière réaliste et raisonnable le délai endéans lequel une demande de suspension en extrême urgence contre une décision d'éloignement doit être introduit. Il l'appelle, en outre, à assouplir les conditions de forme de la demande de suspension en extrême urgence, de manière à rendre ce recours plus effectif et plus utile.
6. De la même manière, le Centre appelle la ministre de l'asile et de la migration à tirer les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 décembre 2008 en arrêtant un régime de détention et des règles de fonctionnement pour les centres fermés qui ne soient pas plus sévères et qui n'offre pas moins de garanties que celle prévues pour les établissements pénitentiaires.
7. Le Centre recommande une refonte complète du système de plaintes actuellement en vigueur en centre fermé. Il suggère que le système à venir soit conforme aux standards internationaux en la matière et offre, *a minima*, les mêmes garanties que celles prévues 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 2005. L'annulation par l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2008 de l'arrêté ministériel organisant la procédure de plainte en centre fermé est une opportunité pour se doter d'un instrument accessible, ouvert et offrant toutes les garanties aux personnes détenues¹³⁸.
8. Le Centre appelle les autorités à faire une application plus large de la clause de souveraineté du Règlement Dublin II¹³⁹.
9. Le Centre invite l'Office des étrangers à ne recourir à la détention des demandeurs d'asile en vue d'une éventuelle prise en charge ou reprise en charge par l'Etat qui serait compétent pour l'examen de la demande d'asile qu'en l'absence réelle d'alternative et compte dûment tenu de la situation individuelle des intéressés¹⁴⁰.

138 Un Arrêté ministériel du 23 janvier 2009 a été publié au Moniteur Belge du 27 janvier 2009. Cette question sera abordée dans le Rapport Migration 2009.

139 Voy. en ce sens, notamment, UNHCR, The Dublin II Regulation, a UNHCR discussion paper, avril 2006, §10 et 11 : « *The sovereignty clause should be applied more broadly where this is in interest of the asylum-seeker and/or his or her family. (...) No transfers should be effected to a State where there is a risk of non-compliance with international refugee or human rights law. In such case the "sovereignty clause" should be used.* »

140 Voy. en ce sens, notamment UNHCR, The Dublin II Regulation, a UNHCR discussion paper, avril 2006, §13 et 14 : « *Detention should be limited to exceptional cases* » et Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, COM (2007) 299 final, p.9 « *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.* »

10. Le Centre est d'avis qu'il y a lieu d'éviter au maximum la présence d'anciens prisonniers dans les centres fermés : il appelle à cet effet à l'amélioration de la collaboration entre le SPF Justice et l'Office, de manière à ce que, si une mesure d'éloignement paraît devoir se justifier à l'issue de la peine subie par l'étranger concerné, elle puisse avoir lieu au départ de la prison, dès la libération pénale.
11. Le Centre appelle l'Office des étrangers à élargir encore la place réservée à la prévention et à la gestion non violente des conflits dans les formations offertes au personnel des centres fermés et, en particulier, au personnel de sécurité.
12. Le Centre appelle à la poursuite du développement de solutions alternatives à la détention des familles en centre fermé. Il appelle la ministre de la politique de la migration et de l'asile à les étendre à toutes les familles, quel que soit leur statut administratif.
13. Le Centre invite les autorités compétentes à adapter les normes minimales applicables à l'accueil des demandeurs d'asile dans les centres fermés également, et ce aussi longtemps que se poursuit la détention des demandeurs d'asile en centre fermé.
14. Le Centre invite le législateur à traduire dans la loi les principes de dernier ressort et de durée aussi brève que possible de la détention des mineurs, qui sont consacrés par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Il l'invite également à clarifier et encadrer juridiquement les mesures alternatives actuelles.
15. Le Centre insiste pour que les « coaches » chargés d'accompagner les familles accueillies dans des maisons individuelles en vue de garantir l'exécution d'une mesure d'éloignement bénéficient d'un statut conforme aux principes fondamentaux du travail social.
16. Le Centre recommande l'ancrage réglementaire (dans l'AR du 02/08/2002) d'un véritable droit de visite au profit des ONG dont le mandat porte sur la promotion et la défense des droits des étrangers, ainsi que l'organisation d'une procédure transparente d'accréditation.
17. Le Centre appelle au développement de solutions structurelles permettant une prise en charge adéquate, par des institutions spécialisées, des étrangers qui sont gravement malades ou qui sont atteints d'affections psychiatriques graves et qui ne peuvent être détenus en centre fermé en raison de leur état de santé.
18. Le Centre rappelle 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 carcéral¹⁴¹ » : toute mesure de construction et d'aménagement envisagé doit en tenir compte.
19. Le Centre appelle à un assouplissement du régime de groupe actuellement en vigueur dans les centres fermés, en rappelant
 - » que ce régime est en principe limité à la journée
 - » que si le régime de groupe est la règle ; l'infrastructure nécessaire afin de respecter les besoins de vie privée des personnes qui y sont détenues doit être mise à leur disposition ;
 - » que la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité d'autoriser les personnes détenues dans les centres fermés à y « fournir des prestations de travail contre rémunération ».¹⁴²
20. Le Centre plaide pour un encadrement réglementaire strict du recours à l'isolement « de sécurité », et pour une distinction nette entre isolement « de sécurité », isolement « disciplinaire » et isolement « médical ». En ce qui concerne ce dernier il faudra également veiller à ce que, comme l'exige l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 décembre 2008, il soit précédé d'un examen médical avant l'isolement proprement dit.
21. Le Centre recommande que les personnes détenues à la frontière, libérées par décision des juridictions compétentes et qui disposaient d'un visa et d'un passeport dont l'authenticité et le mode de délivrance ne sont pas contestées soient autorisées au séjour

141 10^{ème} des « Vingt principes directeurs sur le retour forcé » du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 9 mai 2005.

142 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.

pour une période débutant à la date de la libération
qui soit égale à la durée de validité du visa initiale-
ment délivré.



CHAPITRE 6

LIBRE CIRCULATION ET MIGRATION ECONOMIQUE



A. Chiffres et démographie

On peut approcher l'activité professionnelle des étrangers en combinant diverses données : indépendants inscrits à l'assurance obligatoire, délivrance de permis de travail.



Les entrées des travailleurs non salariés en Belgique peuvent être approchées par les données de l'Institut national d'assurance sociale pour les travailleurs indépendants (Inasti). Les informations proposées par cet organisme mesurent le nombre d'étrangers qui ont commencé une activité économique au cours de l'année et non pas les entrées sur le territoire dans le but d'exercer une activité non salarié.

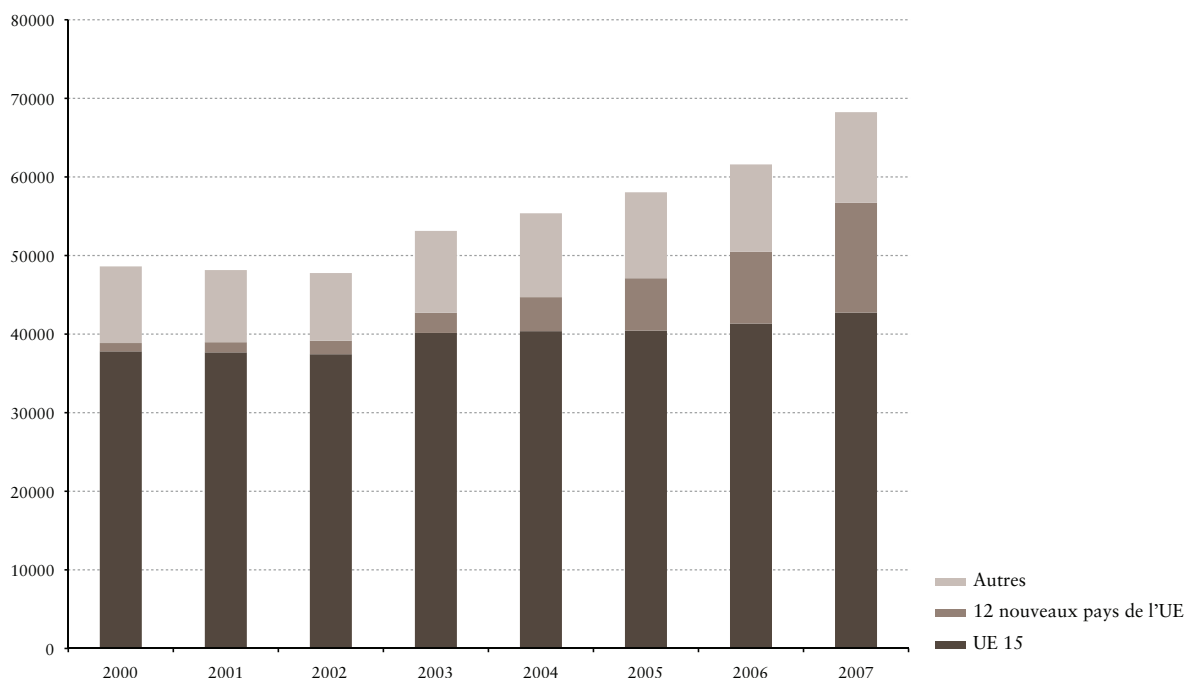
On observe que la majorité des inscriptions à l'assurance des indépendants sont faites par les ressortissants des anciens pays membres de l'Union européenne. Bien que le nombre d'inscriptions de ces ressortissants ne cesse d'augmenter, on remarque que proportionnellement ce groupe perd de son importance (il représentait 78% des inscriptions en 2000 pour atteindre 64% en 2007). A l'inverse, on remarque que les 12 nouveaux pays membres l'Union européenne (les 10 pays entrés au 1^{er} mai 2004 ainsi que le Bulgares et les Roumains entrés au 1^{er} janvier 2007) ne cessent de prendre de l'importance. En effet, en 2000 ces pays représentaient 2,2% des inscriptions d'étrangers à l'assurance des indépendants alors qu'en 2007 ils représentent 19,5% de ces inscriptions. Il est donc important de souligner que ces mêmes

pays ont contribué d'une manière non négligeable à l'augmentation du nombre d'activités professionnelles non salariées (figure 29). Soulignons également que ce sont principalement les Polonais suivis des Roumains et dans une moindre mesure des Bulgares qui alimentent cette progression d'activités indépendantes. Il est intéressant de voir que l'année d'adhésion de ces pays à l'Union européenne, le nombre d'inscriptions à l'assurance des indépendants augmente fortement (2004 pour les Polonais et 2007 pour les Roumains et Bulgares).

Les étrangers qui souhaitent travailler en Belgique doivent obtenir un permis de travail, sauf s'ils en sont dispensés. L'étendue des exemptions rend les informations sur les permis de travail difficiles à utiliser. En effet, les citoyens de l'Espace économique européen ne doivent pas bénéficier d'un permis de travail pour exercer une activité. Cependant les ressortissants des nouveaux pays membres (à l'exception de Chypre et Malte) sont

143 Il s'agit des groupes de nationalités d'indépendants inscrits à l'assurance obligatoire et résidant sur le territoire belge. Certaines statistiques disponibles sur le site internet de l'Inasti font référence à l'ensemble des activités d'indépendants déclarés en Belgique, ce qui peut expliquer d'éventuelles différences avec certains chiffres présent sur le site de l'Inasti.

Figure 29. Evolution du nombre d'indépendants inscrits à l'assurance obligatoire par grands groupes de nationalités, 2000-2007¹⁴⁰
(Source : Inasti)



soumis à des restrictions temporaires qui sont destinées à progressivement disparaître. Ajoutons que ces mêmes pays bénéficient de procédures simplifiées pour certaines professions en pénurie de main-d'œuvre. De ce fait, le permis de travail ne reflète pas d'une manière exhaustive les migrations de travail en Belgique. De plus, la seule information qui se réfère réellement à une entrée d'un travailleur étranger sur le territoire est mesurée par l'octroi du premier permis A et B¹⁴⁴.

On remarque qu'entre 2000 et 2004, le nombre de premiers permis délivrés n'a cessé de baisser, passant de 7.467 à 4.373 permis accordés à des étrangers. La forte baisse enregistrée en 2003 (figure 30) coïncide avec l'année de la création du permis de travail de type C. La proportion de permis délivrés à des Africains a également baissé cette même année (en 2002, 21,5% des permis étaient délivrés à des Africains, ce chiffre est descendu à 12% en 2003 et 6% en 2004).

L'augmentation du nombre d'octrois de ces premiers permis observés en 2005 et 2006 est en grande partie imputable à des Européens et dans une moindre mesure à des Asiatiques. Pour les Européens, cette tendance résulte du nombre croissant de permis délivrés à des Polonais (1.046 permis délivrés en 2004, 2.122 en 2005, et 7.212 permis délivrés en 2006). En 2004, 24% des premiers permis étaient délivrés à des Polonais alors qu'en 2006 ces mêmes ressortissants se sont vus accorder 58% des permis. Du côté asiatique notons le groupe croissant des travailleurs indiens sur la période 2003-2006.

Certaines données indirectes sur les visas donnent des informations sur les motifs légaux de la migration. Malgré les limites qu'offre cette source de données (voir 1.1) quelque 3.450 visas (soit 15% des visas de longue durée) ont été délivrés pour un motif de travail salarié. En 2007 les Indiens se sont vus délivrer 33% de ces visas, suivi des Japonais et des Américains qui à eux trois représentent plus de la moitié des visas délivrés pour un motif de travail salarié. L'Asie est de loin le premier continent en terme de ressortissants bénéficiant d'une autorisation de séjour motivée par le travail. Avec à peine 2% de visas

de travail délivrés, le Maroc apparaît comme le premier pays d'Afrique en terme de ressortissants ayant obtenu une autorisation de séjour pour travailler.

Une troisième possibilité pour travailler légalement en Belgique est le détachement de travailleurs. Concrètement, cela signifie que le travailleur étranger exerce une activité en Belgique sous l'autorité d'une entreprise étrangère. Il s'agit le plus souvent de flux migratoires à court terme qui ne sont pas souvent repris dans les statistiques officielles sur l'immigration¹⁴⁵. Étant donné l'importance de la circulation des services pour le marché intérieur européen, ces flux ne peuvent être négligés et doivent faire l'objet d'une analyse plus rigoureuse. Depuis 2007, la Belgique collecte des données fiables sur le phénomène par l'intermédiaire de la base de données Limosa de l'ONSS.

Les données publiées par l'ONSS montrent que 121.621 déclarations ont été effectuées en 2008. Précisons qu'il ne s'agit pas du nombre de personnes détachées car une même déclaration peut englober jusqu'à 30 travailleurs. Pour l'année 2008, on a dénombré 224.905 détachements en Belgique pour effectuer une activité professionnelle¹⁴⁶. Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas du nombre de personnes détachées puisque un même individu peut avoir fait l'objet de plusieurs déclarations durant l'année 2008. Des données sur l'origine des déclarations sont également disponibles, mais il ne s'agit pas de la nationalité des individus mais bien du pays dans lequel la société est établie. Cela signifie qu'un travailleur polonais peut être détaché par une entreprise établie aux Pays-Bas. À l'heure actuelle, il est donc impossible d'avoir des statistiques sur la nationalité des personnes faisant l'objet d'une déclaration Limosa. Les sociétés établies au Pays-Bas, en France, en Allemagne, en Pologne et au Luxembourg constituent respectivement les cinq premiers pays d'où sont originaires ces déclarations de détachement de travailleurs.

144 Depuis le 1^{er} avril 2003 seul les permis B peuvent être délivrés une première fois. En 2003 la loi a créé le permis C destiné aux étrangers en séjour provisoire en Belgique dont l'entrée sur le territoire n'est pas liée au travail. Ce type de permis ne garantit pas l'exercice effectif d'un emploi pour les personnes qui le possèdent.

145 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, (2006).

146 Par détachement on fait référence aux documents concernant les travailleurs, les indépendants ; les stagiaires et les stagiaires indépendants.

Figure 30. Evolution du nombre de premiers permis de travail A et B délivrés par grands groupes de nationalités de 2000 à 2006
(Source : SPF emploi)

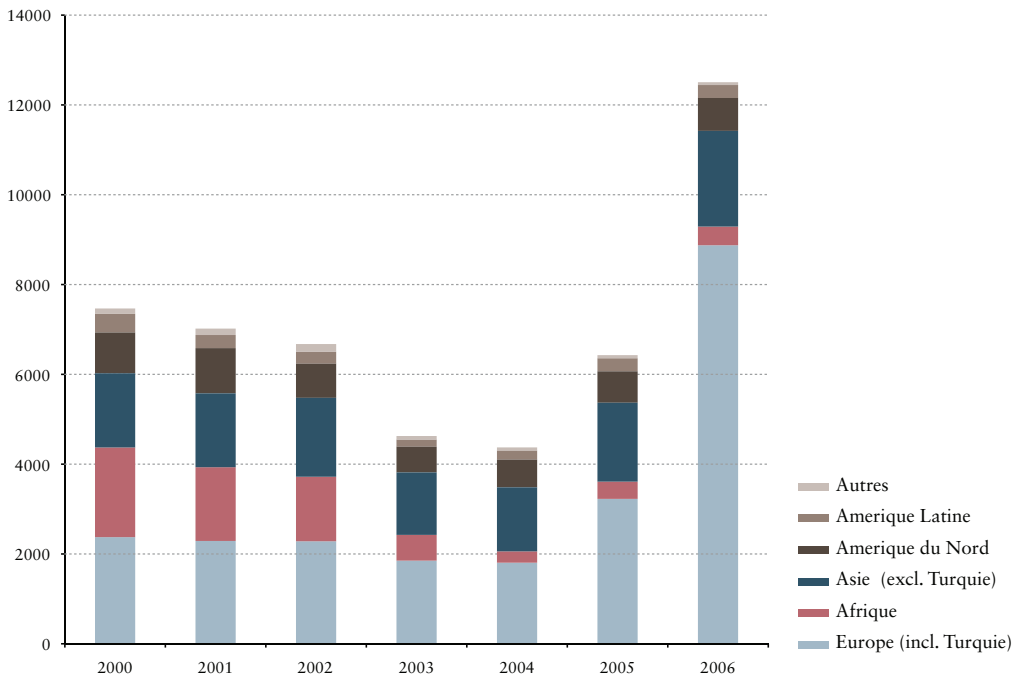
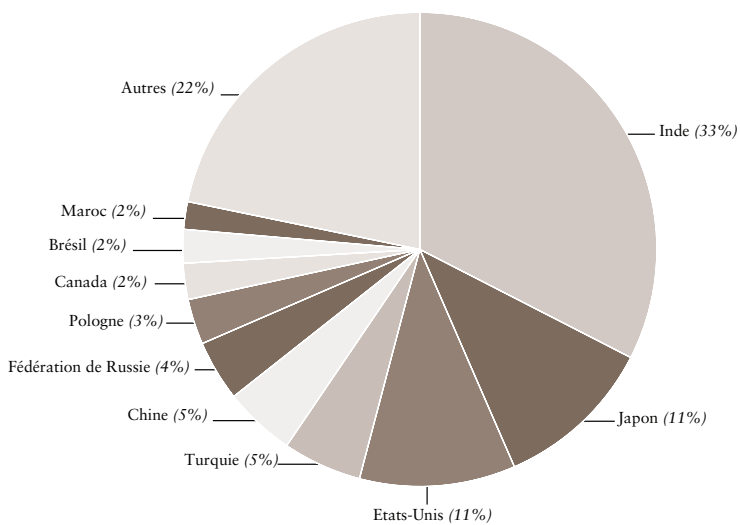


Figure 31. Principales nationalités ayant reçu un visa pour un travail salarié, 2007

(Source : Bases de données des « visas » du SPF Affaires étrangères- Calculs : Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)



B. Enjeux

La migration économique fut un thème marquant de l'année 2008.



1. La migration économique au cœur de l'agenda politique

L'année 2008 aura vu le thème de la migration économique s'imposer à l'agenda politique. On peut y voir la suite d'une évolution qui se faisait jour ; la présence de nombreux sans-papiers forcés, pour survivre, de travailler de manière irrégulière souligne l'échec persistant de la constitution de l'Europe en forteresse. La question de l'adéquation des migrations réelles aux catégories admises à migrer ne pouvait donc, légitimement, que se heurter à la réalité. Des questions jusqu'ici peu posées surgissent avec urgence : ne faudrait-il pas remettre en cause la fin de la migration de travail décrétée en 1974 ? Quelle ouverture au marché de l'emploi est possible sans déstabiliser le marché intérieur ? Et *quid* de la libre circulation à l'intérieur de l'UE, qui connaît encore certaines restrictions ? Comment, enfin, intégrer cette question avec celle de la régularisation des sans-papiers, et faut-il la lier avec le développement d'une migration économique proactive ?

Dans sa déclaration de politique générale, le Gouvernement fédéral installé en mars 2008 parle pour la première fois d'une immigration économique, sur deux plans : la question d'une immigration économique proprement dite, permettant à des migrants extérieurs de venir travailler en Belgique, est distinguée de la question de la régularisation sur la base du travail.

La migration économique *stricto sensu* : d'une part, en effet le Gouvernement indique qu'il « fixera, avec les régions et en concertation avec les partenaires sociaux, les conditions afin qu'une immigration économique, avec des permis de travail temporaires et ensuite définitifs, puisse contribuer à répondre aux offres d'emploi vacantes dans les métiers en pénurie. » La ministre de la politique de migration et d'asile précise dans sa note de politique générale que cette migration sera menée en tenant compte des réserves actuelles sur le marché du travail et des conséquences de la levée des restrictions à la libre circulation des travailleurs issus des nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Elle lie également ce dossier à la future « blue card » européenne.

La régularisation sur une base économique : d'autre part, le Gouvernement a prévu une régularisation intégrant un critère d'emploi : « (le Gouvernement) déterminera selon quelles modalités les personnes qui séjournent durablement dans notre pays depuis le 31 mars 2007 et qui ont une offre de travail ferme, qui acquièrent un statut de travailleur indépendant ou qui peuvent prouver

dans un délai de 6 mois qu'ils l'ont acquis, peuvent acquérir de façon exceptionnelle et concomitamment un permis de travail et un titre de séjour ».

Les discussions sur cette question sont toujours en cours au sein du Gouvernement et n'avaient, à l'heure d'écrire ces lignes, pas abouti.

2. La libre circulation : de nouveaux droits ouverts aux résidents de longue durée

La figure sans doute la plus innovante de ces dernières années en droit des étrangers nous a été imposée par la Directive européenne 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Cette directive sert la réalisation du marché intérieur comme un espace où la libre circulation des personnes est garantie et sert aussi d'incitant à la mobilité sur le marché du travail. Posé en termes simples, les étrangers ayant la nationalité d'un pays non membre de l'Union européenne qui ont un séjour légal et ininterrompu de 5 ans dans un des pays membres de l'Union européenne et qui y disposent de moyens financiers stables, réguliers et suffisants peuvent obtenir le statut de résident de longue durée dans ce pays. S'ils obtiennent ce statut, ils peuvent faire usage de leur droit à la libre circulation, ce qui signifie aller s'établir dans un autre pays membre de l'Union européenne, pour y exercer une profession.

La Belgique n'a pas pu transposer la directive avant la date limite du 23 janvier 2006. Lorsque la directive sera intégralement en application, les résidents de longue durée installés en Belgique pourront travailler dans d'autres pays européens et vice versa. Le Centre a plaidé au sein du Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers pour une application aussi directe et ouverte que possible de la directive. Entre-temps, la Belgique a choisi d'autoriser les ressortissants non européens qui ont obtenu le statut de résident de longue durée dans un autre pays européen à exercer un emploi dans les professions en pénurie. Après un an de travail dans une profession en pénurie en qualité de résident de longue durée, ils seront autorisés à un séjour sur la base de leur travail, quel que soit le secteur dans lequel ils sont actifs. Dans les deux cas, un permis B sera exigé et une autorisation de séjour sera accordée sur la base du travail. Cette solution vaut comme mesure transitoire nécessaire aussi longtemps que les ressortissants européens seront encore soumis à des mesures transitoires concernant leur droit à la libre circulation. Concernant les ressortissants bulgares et roumains ces mesures transitoires ont récemment encore été prolongées de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2011.

Le Centre espère que la dynamique des migrations de travail des résidents de longue durée ressortissants de pays tiers sera bien suivie et que les migrations professionnelles qui y sont liées seront rapidement l'objet de rapports et d'études.

3. Vers une « carte bleue » européenne ?

L'Union européenne, lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 a adopté un « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », qui entend « *organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminées par chaque Etat membre* ». Ce Pacte rappelle qu'il revient à chaque Etat membre d'organiser des politiques d'immigration professionnelle et de déterminer le nombre de personnes à admettre sur le territoire, « en fonction des besoins du marché du travail ». Il mentionne également le fait que l'attractivité de l'Union européenne pour les travailleurs hautement qualifiés doit être renforcée, et demande que les migrations temporaires et circulaires soient facilitées.

En marge de ce texte, l'Union européenne a pris la décision d'avancer concrètement sur la question de la migration économique des personnes hautement qualifiées par la création d'une carte bleue européenne. Ce projet, en cours d'élaboration, se veut un canal d'entrée supplémentaire destiné à simplifier l'entrée de ces migrants sur le marché européen. Pour bénéficier de cette carte, le ressortissant du pays tiers devra avoir trouvé un emploi dans l'UE, compter au minimum cinq années d'expérience dans le secteur concerné ou avoir un diplôme universitaire reconnu par l'Etat membre. Des conditions de salaire minimum devraient également être imposées. La carte bleue devrait en outre permettre à son bénéficiaire un accès à la protection sociale, ainsi qu'au droit au regroupement familial. La proposition actuelle devrait permettre au titulaire d'une carte bleue d'accéder, après trois ans, aux autres Etats membres de l'UE. Sa durée de validité serait de trois ans, renouvelable pour deux ans.

L'ouverture de nouveaux canaux de migration légale est en soi un signal positif. Comme la migration économique n'est pas un phénomène susceptible d'être stoppé, il convient de réfléchir sur l'organisation de voies légales plus ouvertes pour la migration de travail. Il est néanmoins important que cette réflexion ne s'arrête pas aux migrants hautement qualifiés et intègre la diversité déjà existante, en termes de formation, de la migration actuelle. En outre, de telles ouvertures, qu'elles se réalisent par la carte bleue ou par d'autres mesures visant des groupes différents, ne peuvent se prendre sans tenir compte de l'état actuel du marché du travail et des ressources humaines réelles ou potentielles de celui-ci. La prudence est toutefois de mise lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique active de type « carte bleue »,

surtout lorsque l'on tient également compte du groupe de personnes inactives actuellement sur le marché belge du travail et qui ne peuvent être activées que via un accompagnement socio-économique individuel. Sans une politique réfléchie d'activation et de participation économique des Belges, des citoyens de l'UE et des pays tiers qui se trouvent actuellement et à l'avenir sur le territoire belge, le coût social de l'introduction en masse, via une carte bleue, d'une main-d'œuvre immédiatement mobilisable et issue de pays tiers risque d'être très élevé pour la société belge. Des connaissances solides et très circonstanciées sur les plans quantitatif et qualitatif du marché du travail sont indispensables pour mettre en œuvre une politique adaptée de type « carte bleue ».

4. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille du 18 décembre 1990 (vig. 1^{er} juillet 2003)

Il existe un outil légal qui tend à protéger les travailleurs migrants et leurs familles. Cette convention, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1990 a pour principale caractéristique d'organiser des droits en faveur des travailleurs migrants réguliers comme des travailleurs migrants irréguliers. Elle a été signée par 28 pays et ratifiée par 37 Etats dont aucun Etat membre de l'Union européenne.

Le Gouvernement flamand s'est prononcé en faveur de la ratification de cet instrument par la Belgique en mai 2005. Le Comité Ecosoc des Nations unies s'est également prononcé en faveur de cette ratification par un avis 2004/C302/12 le 1^{er} juillet 2004.

On peut mentionner deux études intéressantes en rapport avec ce texte :

Une étude de l'UNESCO, datant de 2007, identifie les principales causes de résistance à la ratification chez 7 pays de l'Union : France, Allemagne, Italie, Norvège, Pologne, Espagne et Royaume-Uni. Sur le plan légal, les réticences se focalisent d'une part sur la limitation à la souveraineté étatique du contrôle de l'accès au territoire que représenterait cette ratification et d'autre part sur la crainte que la Convention offre un droit au regroupement familial trop solide à tous les travailleurs en séjour régulier (alors que les articles 44 et 79, relatifs à ces deux thèmes sont formulés en des termes très souples et prudents). Il y a également des réticences d'ordre financier (de la part de la France principalement qui répugne à faciliter voire à organiser les « remittances »), et évidemment de type politique.

Une étude exploratoire¹⁴⁷ de M-C. Foblets, D. Vanheule, S. Loones et S. Bouckaert datant de 2004 et consacrée à la Belgique, qui constate : « *Bien que certains articles de la Convention prévoient une protection élargie des droits, la réglementation interne en vigueur en Belgique correspond (dans la pratique) dans une large mesure aux dispositions de la Convention (...). Une ratification confirmera la tendance vers un impact plus important du principe d'égalité dans les différents secteurs de la société (...). Une ratification démontrerait que les autorités belges sont soucieuses de la concordance entre la réglementation en matière de séjour d'une part et la réglementation en matière d'emploi des ressortissants étrangers d'autre part (...). En ratifiant, les autorités*

publiques opèrent un choix politique à savoir le choix de jouer un rôle dans la prévention et l'élimination de toute forme d'exploitation d'étrangers et a fortiori de lutter contre l'immigration clandestine ».

Les conséquences potentielles des dispositions avec effet direct seraient l'obligation de garantir une demande en révision des décisions d'expulsion et l'adaptation des réglementations relatives au séjour et au travail.

Le Centre plaide pour une ratification de cette convention, qui pourrait contribuer à répondre adéquatement au besoin d'un cadre légal pour de nouvelles migrations légales. La convention constitue un des instruments fondamentaux de protection des droits de l'Homme. L'ouverture du chantier de la migration économique serait une excellente occasion pour la Belgique de faire ici œuvre de pionnier en entraînant l'Union européenne dans la voie de la ratification. La présidence belge de 2010, qui se prépare déjà aujourd'hui, pourrait en offrir l'opportunité.

147 D. Vanheule, M-C. Foblets, S. Loones et S. Bouckaert, De betekenis van de VN-Arbeidsmigrantenconventie van 18 december 1990 in het geval van ratificatie door België.

5. Un séminaire inédit

Les questions soulevées par la migration économique, comme l'a révélé l'actualité de l'année 2008, sont donc complexes et mettent en jeu de nombreux concepts : libre circulation, marché du travail, droits des travailleurs, démographie, coopération au développement, etc. Pour donner le temps de la réflexion aux questions relatives à la migration économique, et pour tenter de couvrir le mieux possible cette complexité, le Centre a initié tout au long de l'année 2008, en partenariat avec la Fondation Roi Baudouin, un cycle de trois conférences sur la migration économique. Ces trois conférences visent à aborder trois aspects qui doivent, pour le Centre, être obligatoirement pris en compte dans toute approche sur la question de la migration économique :

- » celui du pays de destination, en ce compris l'état du marché du travail et la concertation avec les partenaires sociaux ;
- » celui des pays d'origine, avec l'enjeu considérable du lien entre migration et développement au centre de laquelle on trouve la question de la fuite des cerveaux ;
- » celle du migrant lui-même, enfin, et la question de ses aspirations comme celle de ses droits.

Pour appuyer cette série de débats, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la Fondation Roi Baudouin proposent également deux publications : un survol des principaux chiffres et faits concernant la migration et les migrants en Belgique, et un inventaire des acteurs essentiels du débat migratoire pour la Belgique, avec leurs prises de position récentes.

Ces trois approches ont donné lieu à trois matinées riches en débat, dont les actes seront publiés, avec des recommandations destinées à toutes les autorités compétentes en matière de migration économique, en 2009.

7 mars 2008 : La migration économique et les pays d'accueil

Lors de cette conférence, un consensus a été relevé entre les points de vue des partenaires sociaux. Le monde socio-économique demande en effet que la politique migratoire soit placée à l'agenda politique dans la plus grande urgence.

Des experts venus d'Espagne (M. Allue) et du Canada

(Mme Van Winkle) ont dans un premier temps présenté les modèles migratoires de leurs pays respectifs. Les éléments-clés qu'ils ont mis en avant ont constitué ensuite l'amorce d'un débat entre représentants des grandes organisations patronales et syndicales, ainsi que deux ONG, sur la politique à mener en Belgique. L'Espagne a mis fortement l'accent sur la migration pour le travail et la régularisation de nombreux travailleurs en situation illégale, en fonction des besoins sur le marché du travail, et ce dans une concertation préalable avec les partenaires sociaux. Le Canada se distingue de son côté en fixant annuellement des objectifs chiffrés à l'immigration. Il met l'accent sur une « migration durable » et sur des programmes d'intégration à la citoyenneté. Depuis 1980, les migrants accueillis dans le pays font l'objet d'études statistiques « de suivi » et les principales évolutions sont mises en perspective.

Les participants belges au débat, dans un panel composé de représentants du monde syndical (FGTB, CSC), du monde patronal (FEB) et des ONG (CNCD), ont noté de nombreux éléments intéressants dans ces deux modèles. Tous ont aussi souligné l'importance d'une approche humanitaire. Comme l'a exprimé l'un d'eux, « il s'agit ici d'êtres humains, et pas d'objets ou de statistiques ». Tant les représentants des syndicats que ceux des employeurs estiment important de concentrer d'abord les efforts sur l'accès à l'emploi des personnes d'origine étrangère présentes en Belgique et sur une plus grande mobilité du travail à l'intérieur des frontières belges.

En conclusion, on a pu constater lors de cette manifestation une grande convergence de vues entre syndicats, employeurs et ONG sur le fait qu'une politique migratoire du travail ne doit pas seulement viser les plus qualifiés, mais aussi les travailleurs qui le sont le moins. Parallèlement, tous les intervenants se sont dits convaincus qu'il faut œuvrer à une intégration durable dans un projet de société et que la Belgique a probablement besoin d'un bon monitoring, sur l'exemple canadien.

13 juin 2008 : Migration économique : Vers une approche gagnant-gagnant ?

Cette conférence visait plus particulièrement l'intérêt des pays d'origine de la migration. Faut-il craindre une fuite des cerveaux ? L'articulation entre les politiques

des pays d'origine et de destination est-elle possible ? Des représentants de l'UE, de certains pays d'origine (Maroc et Pologne) ainsi que des promoteurs de projets concrets sont venus échanger leurs vues sur l'impact de la migration économique sur les pays d'origine.

La Commission européenne a rappelé que l'Europe vieillit et que la migration était un processus indispensable au maintien démographique. Plus préoccupant : l'Europe n'est pas le premier choix des migrants hautement qualifiés ; ceux-ci préfèrent le Canada ou les USA. Elle a également indiqué qu'on s'oriente vers des partenariats mobiles, au départ des intérêts des uns et des autres. La Commission européenne débloque un budget de 400 millions d'euros pour les prochaines années sur ce genre de projets.

Le directeur du département migrations du ministère polonais de l'emploi, M. Grzyb, a indiqué que presque deux millions de résidents polonais ont vécu plusieurs mois dans un pays étranger et environ 1.100.000 parmi eux sont partis après le 1^{er} mai 2004, jour de l'entrée de la Pologne dans l'UE. Ce phénomène commence à produire de sérieuses conséquences démographiques en Pologne. Du coup, la Pologne change peu à peu de rôle dans la migration internationale, passant de plus en plus d'un pays d'émigrants à un pays de destination ou de transit.

Un professeur de l'université de Rabat (Maroc), Mehdi Lahlou, est venu parler de l'impact de la migration sur la société et l'économie marocaines. Alors qu'hier les migrants étaient recrutés sur la base de leur aptitude à effectuer des travaux manuels, aujourd'hui les gens qui migrent ont un haut niveau de formation, et leur premier choix n'est plus l'Europe. S'agissant des conséquences directes sur un pays comme le Maroc, on peut se servir d'un référent tel que les transferts : en 2004, 8% du PIB marocain était lié à des transferts d'épargne. En 2007, on en est à peu près à 9%, soit un peu plus de cinq milliards d'euros. Si on compare ces chiffres à ceux de pays européens on constate que la France, l'Allemagne ou l'Espagne reçoivent bien plus de la part de leurs nationaux, en termes de montants, que les pays d'émigration classiques. Tout cela révèle que la part des transferts est importante, dans l'économie de tous les pays.

Un certain nombre d'expériences pratiques ont également été exposées. Le Ciré travaille sur l'impact positif des migrations économiques sur le développement des

pays d'origine, et met en avant la nécessité d'articuler les politiques d'immigration des pays de destination avec les politiques d'émigration. Un représentant d'un consortium regroupant les organismes d'emploi de Belgique, France, Espagne et Maroc est venu présenter son action, visant à installer auprès des services de l'emploi marocains des structures appropriées pour la gestion de la migration légale (notamment le traitement des offres d'emploi venant de l'étranger). Enfin, la CSC a présenté un projet centré sur les travailleurs polonais, dans le secteur de la construction et de l'industrie. Il vise à aider dans leur langue les ressortissants de ce pays dans l'accès aux informations concernant leurs droits et leurs possibilités de recrutement.

3 décembre 2008 : Le regard des migrants

La troisième conférence a abordé la question de l'intérêt des migrants eux-mêmes.

La voix des migrants est généralement peu ou pas entendue dans le débat sur la migration.

Pour alimenter cette dernière conférence-débat, une enquête avait été réalisée à l'initiative du Centre et de la Fondation Roi Baudouin. Ses objectifs : appréhender les sentiments qui animent les migrants et fournir des éléments pour des recherches ultérieures.

La conférence n'a pas seulement pris connaissance des résultats de cette enquête, mais elle a aussi permis à la ministre de la politique de migration et de l'asile d'y apporter une première réaction, tout comme un panel de migrants.

Une des conclusions principales de cette enquête est la demande d'une information plus accessible sur les canaux légaux de migration. Tant la Ministre que le panel de migrants ont reconnu qu'il s'agit là d'un point clef. Une solide politique de migration économique ne nécessite pas seulement une bonne législation mais doit aussi s'appuyer sur une information complète et accessible, dès avant le départ, sur le séjour, l'accès au marché du travail, les soins de santé... en Belgique. Si l'on veut que la législation sur la migration économique ne reste pas lettre morte, il faut fournir à l'avance aux migrants une information satisfaisante.

Il est aussi à noter que les migrants hautement qualifiés,

surtout, ne se sentent pas toujours les bienvenus en Belgique. Le manque d'informations accessibles et les procédures administratives complexes rendent plus difficile leur insertion sociale et professionnelle.

La majorité des migrants interrogés trouvaient en effet normal que la migration illégale soit combattue. Mais seulement une minorité d'entre eux estime que des migrants doivent être rapatriés de force. La lutte contre la migration illégale doit être plutôt menée en informant les candidats à la migration de manière efficace et en ouvrant de nouveaux canaux légaux pour la migration. Tant la Ministre Turtelboom que le panel des migrants ont confirmé, lors de la conférence-débat, qu'il s'agit là d'une lutte partagée.

La plupart des migrants interrogés ne comprennent pas comment la Belgique réussirait à attirer davantage de migration économique voulue, étant donné le climat général défavorable vis-à-vis de la migration et des migrants. Il leur semble plus logique d'amener au travail les nombreuses personnes d'origine étrangère déjà présentes mais qui ne travaillent pas, en organisant des formations ou en accordant des permis de travail. Le panel de migrants présents a confirmé cette conclusion.

L'enquête indique aussi que les fonctionnaires des services compétents (ambassades, etc.) ne donnent pas l'impression que la Belgique souhaite vraiment attirer davantage de migrants. Le fait qu'il soit si difficile, à l'heure actuelle, d'obtenir un permis de travail ou de séjour rend tout à fait incompréhensible, aux yeux de beaucoup de personnes interrogées, que la Belgique songe éventuellement à attirer plus de migrants.

La ministre de la migration et de la politique d'asile Annemie Turtelboom, de son côté, a souligné la nécessité d'une migration économique pour répondre au vieillissement de la population et pourvoir aux postes de travail qui ne sont pas remplis. Le choix d'une migration économique légale peut contribuer à trouver un équilibre entre l'offre et la demande sur un marché de l'emploi toujours plus global.

La Ministre s'est dite prête à rouvrir le dossier de la ratification de la Convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, convention qui date de 1990 et qu'aucun Etat développé du Nord n'a encore ratifié. Elle n'y voit a

priori aucun élément choquant ou obstacle insurmontable. Elle souhaiterait pouvoir mettre ce sujet sur la table des ministres européens.

Le professeur de la KULeuven Marie-Claire Foblets, qui a évalué l'impact juridique d'une ratification, s'est réjouie de cette ouverture, y voyant le signe supplémentaire de l'émergence d'un nouveau climat. Comme d'autres intervenants, elle a souligné que la Belgique poserait un geste symbolique très fort en prenant la tête sur le chemin de la ratification.

A l'issue de cette conférence, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la Fondation Roi Baudouin estimaient qu'il faudrait davantage investir dans la consultation de migrants pour élaborer une politique de migration. L'expérience des migrants peut de toute manière contribuer à développer une politique d'immigration plus réaliste.

CONTRIBUTION EXTERIEURE :

REGARDS CROISÉS ENTRE LE MONDE PATRONAL ET LE MONDE SYNDICAL SUR LA MIGRATION ÉCONOMIQUE

Pour illustrer ce thème d'actualité qu'est la migration économique, le Centre a souhaité solliciter l'avis d'une organisation syndicale et d'une organisation patronale dont les positions sur la question paraissent représentatives de leurs secteurs respectifs.

Trouvez-vous opportun d'organiser un type de migration économique ? Si oui/non, pourquoi ?

Réponse de la FGTB :

Non, si la migration économique sert uniquement de variable d'ajustement économique pour répondre aux prétendues « pénuries de main-d'œuvre ». Dans une telle approche utilitariste, les travailleurs migrants sont considérés comme de simples « marchandises » dont il suffirait de réguler les flux pour satisfaire les besoins immédiats de l'économie globalisée.

Oui, si la migration économique s'inscrit dans une approche intégrée privilégiant les valeurs humaines et le respect des droits de tous les travailleurs. Cette approche intégrée devrait comprendre les éléments suivants :

- » Objectiver préalablement les « pénuries de main d'œuvre » qui sont généralement liées aux mauvaises conditions de travail et à la pénibilité du travail. Cette question doit également tenir compte des efforts de formation qui incombent aux employeurs ;
- » Prendre en compte les intérêts mutuels du pays d'origine et du pays d'accueil pour éviter un « pillage des cerveaux », par exemple par la conclusion de conventions internationales comprenant, entre autres, un important volet aide au développement ;
- » Garantir les droits des travailleurs migrants : égalité de traitement, transférabilité des droits sociaux en cas de retour dans le pays d'origine, regroupement familial... Dans ce cadre, la Belgique devrait ratifier rapidement la convention 143 de l'Organisation internationale du travail sur les travailleurs migrants ainsi que la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles ;

- » Prévoir des mesures d'encadrement et d'accompagnement permettant une intégration durable et une participation à la vie citoyenne des travailleurs migrants ;
- » Renforcer la lutte contre la fraude sociale en augmentant les moyens financiers et humains des services d'inspection et en adaptant l'arsenal législatif pour mieux lutter contre l'ingénierie sociale et l'exploitation de la main-d'œuvre ;
- » Assurer la participation active des partenaires sociaux à tous les niveaux du processus.

C'est à ces conditions qu'un débat sur la mise en place d'une politique migratoire pourra être sereinement mené.

Réponse de la FEB:

L'évolution démographique et le vieillissement de la population constituent un des défis auxquels les pays européens sont et seront encore davantage confrontés dans les prochaines décennies. Cette évolution induit pour les entreprises des pénuries de main-d'œuvre et en particulier un déficit de main-d'œuvre qualifiée. Il est clair qu'un des moyens pour répondre à ces difficultés est le recours à l'immigration pour raisons économiques. Celle-ci ne doit cependant pas se limiter à la catégorie dite « hautement qualifiée ». D'autre part, la mondialisation des échanges commerciaux exige également une mobilité géographique accrue des travailleurs au niveau international. Cela étant, il s'agit d'une problématique multidimensionnelle qui appelle des actions multiformes et un encadrement adapté.

Il importe notamment de mettre en place une politique sérieuse d'intégration des nouveaux arrivants et des générations futures, de mener une politique de regroupement familial financièrement viable, de signer des accords de coopération avec les pays d'origine portant aussi sur les politiques de retour, de respecter les principes de non discrimination et d'organiser la lutte contre le travail illégal.

Il importe, par ailleurs, de poursuivre une politique active du marché de l'emploi, c'est-à-dire la formation et l'accompagnement précoce de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Dans ce cadre, la FEB s'est également et logiquement clairement positionnée en faveur de la levée immédiate des mesures transitoires concernant la libre

circulation des travailleurs en provenance des nouveaux Etats membres de l'UE. Un rapport récent de la Commission européenne en démontre les retombées positives pour l'économie et l'emploi.

C. Recommendations - Libre circulation et migration économique



1. Le Centre considère que l'ouverture d'un débat général sur la migration économique constitue une avancée positive et recommande qu'il se poursuive, au niveau du Gouvernement fédéral, en concertation étroite avec les partenaires sociaux d'une part et les Régions d'autre part, en restant attentif à la prise en compte d'une triple approche : l'intérêt des pays d'accueil, l'intérêt des pays d'origine et l'intérêt et les droits des migrants eux-mêmes.
2. Le Centre recommande, au niveau intra-européen, que la Belgique lève dès que possible les restrictions au marché du travail encore subsistantes envers les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE, en ce compris la Roumanie et la Bulgarie.
3. Le Centre recommande que les ouvertures à de nouvelles formes de migration économiques intègrent l'état réel du marché du travail. Il recommande également que l'ouverture de telles voies légales ne se limite pas à des personnes hautement qualifiées. Il recommande à ce propos, pour une juste appréhension de la situation du marché du travail, que le Gouvernement finalise la réforme de la procédure d'asile dans son volet accès au marché du travail et évalue à court terme l'impact de l'accès au marché du travail des résidents de longue durée.
4. Le Centre recommande que le Gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour que les résidents de longue durée puissent obtenir, avec un permis B, un accès au marché de l'emploi sans qu'il soit procédé à un examen préalable du marché de l'emploi. Il demande également que la situation des résidents de longue durée désirant exercer une activité d'indépendant soit facilitée et clarifiée.
5. Le Centre recommande la ratification par la Belgique de la Convention sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille.



CONCLUSION

2008, L'ANNÉE PARADOXALE



Ce « Rapport Migration 2008 » couvre une année paradoxale en matière migratoire. D'une part, en effet, règne l'impression que rarement la perception de l'importance des enjeux migratoires n'a été aussi présente. En témoigne, au niveau belge, la nomination d'une Ministre spécifiquement en charge de la Politique de la Migration, là où les matières concernant les étrangers étaient régies, par le passé, par les Ministres ayant en charge la Justice (donc la loi) ou l'Intérieur (donc la police). Le symbole est fort : la migration est reconnue comme phénomène autonome, devant être appréhendé comme tel, et non plus comme la conséquence désagréable d'un phénomène mal compris dont il faudrait corriger les défauts ou arrêter les flux. Au niveau européen également, des preuves de cette prise de conscience existent. Le « Pacte sur l'immigration et l'asile » adopté par le Conseil de l'Union européenne, s'il ne contraint à rien, tend lui aussi à reconnaître la migration dans ses diverses facettes, dans ses divers enjeux – économiques, sociaux, démographiques – et à dépasser la réduction de la question migratoire à celle de la gestion des frontières. Parmi d'autres éléments, la mise à l'agenda du thème de la migration économique est un symptôme criant de cette prise de conscience, et démontre combien le cap symbolique consistant à nommer les choses est important ; il n'avait échappé à personne que, depuis la fermeture des frontières à la migration de travail en 1974, les individus continuaient à migrer pour mieux vivre. Mais qu'il devienne tout d'un coup légitime d'en parler et de se demander si ce constat ne devrait pas être l'un des sens possibles d'une politique migratoire proactive, et non plus défensive, est symptomatique d'un changement d'atmosphère notable.

Pourtant, à ces grands mots, à ces grands titres, à ces vastes projets engendrant légitimement de larges attentes, succède paradoxalement un vide assourdissant. Les annonces n'ont généralement pas été suivies d'effets. Un grand nombre d'attentes suscitées ont été déçues, et le nombre de politiques devant être traduites sur le terrain est important. Enfin, et surtout, la crainte que des politiques migratoires puissent se réaliser sans s'accompagner de garanties suffisantes pour le plein respect des droits fondamentaux des principaux intéressés se fait jour. Le fait que la migration soit aujourd'hui un enjeu de société que la grande majorité de nos responsables publics s'accordent à estimer devoir être appréhendée de manière constructive et non défensive est un pas important. Il reste à transformer l'essai. Le présent rapport,

deuxième du genre, n'a pas d'autre ambition que de dresser un état des lieux critique, mais aussi constructif de la question migratoire en Belgique, et de décliner ce travail d'observation par une série de recommandations destinées à permettre d'atteindre ces objectifs.

On ne saurait trop répéter combien, d'abord, la **production de chiffres fiables** constitue une prémice de toute politique migratoire à venir. Sur ce plan, les perspectives invitent à l'optimisme : l'avènement en 2008 d'un Point de contact belge du Réseau européen des migrations, auquel le Centre participe, est prometteur en termes de fourniture de données statistiques fiables, transparentes, accessibles et comparables. Parmi les données sur lesquelles le Centre appelle les pouvoirs publics à organiser une meilleure perception figurent entre autres les motifs de migration, question sur laquelle des outils qualitatifs de consultation des migrants pourraient en outre être légitimement développés, mais aussi la population et les activités des centres fermés, pour lesquels des statistiques fiables, intégrées et comparables seraient nécessaires.

En matière de **séjour**, le Centre insiste sur la nécessité d'organiser la régularisation pour raisons humanitaires légitimement attendue par les personnes potentiellement concernées et par les mouvements de défense des sans-papiers. Il est attentif à ce que le futur critère de longue procédure soit accessible aux personnes déboutées de toutes les procédures déraisonnablement longues, et que le futur critère d'ancrage durable puisse permettre de vérifier et de valoriser la mesure dans laquelle un étranger a fixé ses intérêts soit affectifs, soit sociaux et/ou économiques en Belgique. Le suivi de la nouvelle procédure 9ter et le caractère suffisant de la protection que cette procédure procure aux personnes malades, au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme, est également très important pour le Centre.

En matière de **nationalité**, le Centre insiste pour que les futures réformes du Code de nationalité ne se fassent pas au détriment de la vie familiale des étrangers majeurs ayant des parents belges, et qu'à défaut d'obtention de nationalité, ces derniers puissent aisément obtenir des facilités d'accès au territoire. Il suggère aussi que la volonté d'intégration se définisse par la connaissance d'une langue nationale, critère simple et objectif, au lieu de déléguer une appréciation d'une telle volonté à des autorités locales, avec le risque de contingence que cela entraînerait.

S'agissant du **droit de vivre en famille**, le Centre rappelle que le regroupement familial est un droit, et insiste pour que les conditions déjà en vigueur pour son exercice (logement, âge, assurance-maladie) soient évaluées dans leur praticabilité avant d'envisager de nouvelles conditions matérielles. Il recommande aussi qu'une éventuelle condition de ressources n'entraîne pas de discrimination directe ou indirecte, et puisse remplacer les conditions de logement et d'assurance-maladie.

En matière de **détention et d'éloignement**, on rappellera notamment combien le système de la commission des plaintes doit d'urgence être entièrement revu, sur base des standards internationaux en la matière. Concernant les alternatives développées en 2008 à la détention des familles, le Centre souligne que la réflexion doit être poursuivie, que des aménagements doivent être réalisés et qu'il est nécessaire que toutes les familles, quel que soit leur statut administratif, bénéficient de ce régime. Il conviendra également de clarifier juridiquement les actuelles mesures alternatives.

En matière de **libre circulation et de migration économique**, le Centre note avec satisfaction les avancées enregistrées dans certains domaines, tels que l'octroi d'un statut aux résidents de longue durée. Sur l'ensemble de la thématique, toutefois, le chantier est à peine ouvert : les restrictions à la liberté de circulation envers les citoyens des nouveaux Etats membres persistent, et surtout la migration économique à élaborer est encore entièrement à concevoir. Il faudra, aux autorités belges et européennes, de la créativité et du réalisme pour concilier les considérables enjeux démographiques (la migration est indispensable pour le maintien du niveau de vie européen), économiques, sociaux et de développement. Une future migration économique ne pourra se développer de manière viable sans tenir compte des intérêts des pays d'accueil (état du marché du travail), des pays d'origine (ne pas les rendre exsangues de « cerveaux » comme de « bras ») et surtout, des migrants eux-mêmes. Les droits de ces derniers pourraient, entre autres, se trouver davantage garantis par la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles, que le Centre appelle de ses vœux.

Rappelons que ces recommandations, ces avis, ces observations formulés par le Centre ne sont pas élaborés à huis clos, mais constituent le fruit d'une présence sur

le terrain et de contacts permanents entretenus avec les différents acteurs de la question migratoire : autorités, administrations, associations, individus. Le Centre doit veiller à fournir une information fiable sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et au respect des droits fondamentaux des étrangers. Si son Rapport annuel matérialise sa parole, il faut rappeler combien ces missions se déroulent au jour le jour : par le traitement de dossiers individuels des personnes venant demander un conseil en matière de séjour, par la participation à de nombreux comités d'accompagnement ou structures actives en droit des étrangers, par le lancement d'études ou de séminaires sur les thèmes jalonnant l'avenir de la question migratoire, ou encore par des sensibilisations récurrentes du public aux enjeux migratoires, comme la « journée internationale des migrants » que le Centre utilise depuis trois ans pour tenter de familiariser le grand public, et non les seuls pouvoirs publics, aux enjeux migratoires.

L'enjeu des années à venir est peut-être bien là : participer au développement de politiques migratoires concrètes, cohérentes et assumées, en permettant de confronter les points de vue, de mettre en lumière les intérêts des uns et des autres (en cherchant des solutions les plus appropriées, et donc parfois en prenant des risques...) mais avec comme gouvernail constant le souci de veiller à ce que les droits fondamentaux des étrangers soient respectés, et de promouvoir une meilleure perception du phénomène migratoire. Ces deux missions, comme nous l'avons déjà écrit, nous les voyons comme complémentaires : mieux la migration sera appréhendée, en ce compris par le grand public, comme un phénomène normal, humain et faisant pleinement partie de la vie, mieux les droits de ceux qui migrent trouveront un environnement favorable à leur respect ; c'est là la meilleure des préventions contre le racisme et la xénophobie auxquels les migrants doivent faire face. Si la peur et l'ignorance sont mauvaises conseillères, le désir de connaissance marque le début de la sagesse.

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 Étrangers ou carte électronique A et B), l'annexe 7 (carte d'identité d'étranger ou carte électronique E), ou encore les annexes 12 et 13 et séries (ordre de quitter le territoire), l'annexe 8, et l'annexe 9.

Asile L'asile est une forme de protection octroyée par un Etat sur son territoire. 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 certain groupe social 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 demande est introduite. 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, à certaines conditions. 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 refoulement, les étrangers -hommes, femmes et parfois enfants accompagnant leurs parents- arrivés par avion auxquels l'accès au territoire est refusé. Plus rarement, le centre Inadhéberge 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 droit 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. Le centre pour illégaux de Merksplas s'est ouvert en 1993. Il héberge des hommes seuls. 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.

Ciré Le Certificat d'inscription au registre des étrangers, également appelé « carte blanche », est une autorisation de séjour définitif ou temporaire valable un an, et prorogée d'année en année. S'il est temporaire, 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, adoptée en 1951, régit la reconnaissance des réfugiés. 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'elle 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 qui sont exhaustifs mais susceptibles d'interprétation.

CGRA Le Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) est compétent pour reconnaître la qualité de réfugié et pour octroyer le statut de bénéficiaire de la protection subsidiaire. Il 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-refugié 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 ou 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 au préalable de leur acceptation sur le territoire. Ces personnes sont alors détenues dans des structures appelées « centres fermés ».

Dublin Le Règlement « Dublin II » établit les critères et mécanismes de détermination de l'État 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 États de l'Union européenne ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse. En vertu de ce texte, l'État compétent pour traiter d'une demande d'asile est celui sur lequel 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.

E Eloignement L'éloignement désigne toute prise de 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, outre des ressources suffisantes, qu'elle 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. Un Service des tutelles, depuis 2004, accompagner leur prise en charge, par des tuteurs professionnels ou non.

N Nationalité La nationalité est le lien juridique qui rattache un individu à un État. 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 nais-

sance etc) et qui n'ont pas 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 en charge de la politique de migration 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 décidée au niveau européen et appliquée au niveau national permettant d'accorder en cas d'afflux massif de personnes déplacées une forme de protection internationale immédiate et temporaire. Le processus décisionnel à respecter, pour déclencher, étendre ou mettre fin aux mesures de protection temporaire implique l'Union européenne.

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. Par ailleurs, une discrimination de nature économique peut, dans certains cas, être considérée comme une cause de persécution (une personne qui se voit interdire, en fait ou en droit, l'accès au marché du travail pour des motifs religieux par exemple). De même, il ne suffit pas d'avancer des motifs politiques pour être automatiquement reconnu, encore faut-il remplir les autres conditions.

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 au cas par cas, 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 désigne couramment 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 certains 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 avec l'Espagne.

1957 Signature d'une convention 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 relèveront, à partir de ce moment, de deux statuts différents selon qu'ils sont communautaires ou 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 30 années suivantes, essentiellement par le biais du regroupement familial.

1980 La première loi sur l'accès, 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. Quelque 42.000 personnes en bénéficieront.

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.
- Allain, J., « The ius cogens nature of non refoulement », *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, n°4, 2001, Oxford University Press.
- Bouckaert, S., Medische aspecten van het vreemdelingenrecht en artikel 3 van het EVRM. Een overzicht van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken.
- 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.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, *Rapport 2007 : Migration*, Bruxelles, 176p.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, *Befor and After. La situation sociale et économique des personnes ayant bénéficiés de la procédure de régularisation en 2000 (loi du 22 décembre 1999)*, www.diversite.be, 182p.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport Annuel 2003 "Vers l'élargissement"*, 2004.
- CGKR, *Voor een gemeentelijk beleid met respect voor diversiteit, gemeenteraadsverkiezingen 2006*, voorstel 8: een onthaaldienst voor vreemdelingen.
- Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, 2008, *Rapport annuel. Dix-huitième rapport annuel. Année 2007*, <http://www.belgium.be/cgra>, 60 p.
- Debuisson, 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 étrangère 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 Emploi et marché du travail, 2007, *L'immigration en Belgique. Effectifs, mouvements, et marché du travail*, rapport SOPEMI 2007, www.emploi.belgique.be, 68p.
- Direction Générale Statistique et Information Economique, 2008, *Mouvement de la population et migrations en 2004*, Bruxelles, Direction Générale Statistique et Information Economique, série Population et ménages, www.statbel.fgov.be, 294 p.
- Direction Générale Statistique et Information Economique, 2008, *Population étrangère au 1 Janvier 2006*, Bruxelles, Direction Générale Statistique et Information Economique, série Population et ménages, www.statbel.fgov.be, 324 p.
- Groenendijk, K., *Legal concepts of Integration in EU Migration Law*, European Journal of Migration and Law, 6, 2004.
- Jandl, Michael, 2004, The Estimation of Illegal Migration in Europe, *Studi Emigrazione/Migration Studies*, vol. XLI, No. 153, March 2004, pp. 141-155.
- Les médiateurs fédéraux, *Rapport et recommandations du médiateur fédéral à l'issue de l'examen des réclamations 085GF1373/08GF1414/08IN2256*, Bruxelles, le 6 novembre 2008.
- 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, 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, 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, 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 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.

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.

UNHCR, The Dublin II Regulation, a UNHCR discussion paper, avril 2006.

Van Drooghenbroeck, S., *La Convention européenne des droits de l'Homme, trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme 2002-2004*, Les dossiers du J.T., Larcier, 2006.

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&id=420>.

Rapport annuel Migration 2008

Bruxelles, avril 2009

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@cntr.be
www.diversite.be

Rédaction en chef :

François De Smet
Rédaction : François De Smet, Koen Dewulf, Gérald Gaspard, Katleen Goris, Henri Goldman, Julie Lejeune, Wouter Nachtergaele, Quentin Schoonvaere et Caroline Stainier.
Supervision : Edouard Delruelle, Jozef De Witte et Henri Goldman
Traduction : Dice
Conception graphique et mise en page : d-Artagnan
Impression : Perka (Maldegem)
Photos : Bart De Keyser

Éditeur responsable :

Jozef De Witte
Remerciements à : Frank Caestecker, Sonia Kohnenmergen, Marie-Laure Lagier, Jean-François Macours, Eef Peeters, Nicolas Perrin, Andrea Rea, Ann Vanderdonkt, Tristan Wibault, 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 euros 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.beMentionnez clairement : « Rapport annuel Migration 2008 », 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 9h à 11h30 et de 12h à 16h.
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

