



Contribution externe : être étranger en Belgique en 2017 – Triomphe de la souveraineté sur le droit?

*Patrick Wautelet, Professeur
à la Faculté de Droit de l'Université
de Liège*

Singulière époque: voilà le président fraîchement élu d'un pays dont la puissance est en grande partie fondée sur sa capacité à se construire sur une immigration forte, qui répudie cette caractéristique essentielle pour déclarer *persona non grata* les étrangers en provenance d'Etats jugés peu dignes de confiance. Plus près de nous, on a vu un secrétaire d'Etat estimer, avec l'appui du gouvernement dont il fait partie, qu'il lui appartenait de ne pas mettre à exécution une décision de justice pourtant dotée de la force exécutoire dans la mesure où cette décision lui imposait de délivrer un visa à une famille vivant sur un territoire dont il est acquis qu'il est déchiré depuis des années par une guerre civile ayant fait des dizaines de milliers de victimes.

Sans oser le parallélisme avec la funeste époque des années 1930, les avertissements se succèdent qui pointent du doigt un glissement possible vers l'abîme où pourrait s'échouer un modèle de société qui semble effectivement assailli de toutes parts.

Devant ce déferlement continu, est-il encore possible de se dire optimiste et de se revendiquer d'une société où tous, où qu'ils soient nés et sans avoir égard à leur origine, peuvent revendiquer des droits identiques? Ou faut-il se préparer au pire et considérer que l'idéal d'égalité a vécu, en tout cas à l'égard de ceux qui se distinguent par une confession religieuse différente ou une origine ethnique jugée suspecte?

Il faudra attendre que les années passent pour que l'on puisse poser un jugement définitif sur notre époque. Dans l'attente du verdict de l'histoire, j'ai la faiblesse de penser qu'il faut aborder cette question en prenant appui sur ce qu'il est convenu d'appeler les fondamentaux.

La Belgique n'est certes pas un pays modèle où ne se poserait aucune difficulté de respect des droits

fondamentaux à l'égard des étrangers – il suffit pour s'en convaincre de garder à l'esprit les condamnations répétées infligées au Royaume par la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine de la protection des droits fondamentaux des étrangers. Depuis l'arrêt *Conka* à l'arrêt *Mubilanzila* en passant par l'affaire M.S.S., l'affaire *Riab et Idiab* ou encore l'affaire *Paposhvili*, la liste est longue des tristes histoires dans lesquelles des violations importantes de droits essentiels ont été constatées dont ont été victimes des étrangers.

Le petit Royaume qui nous abrite demeure néanmoins une démocratie stable, où les systèmes de contre-pouvoir fonctionnent. Le pouvoir judiciaire en particulier jouit d'une position privilégiée. Il ne subit guère d'ingérences politiques indues. La Belgique est aussi un pays riche qui possède un État doté de moyens substantiels. Le récent afflux d'individus et de familles ayant quitté le Moyen Orient et certains pays d'Afrique et d'Asie ne représente pas un obstacle insurmontable pour les pouvoirs publics. La gestion de cet afflux s'est certes faite sans enthousiasme et au prix de l'introduction d'un étrange mécanisme dit de 'pré-accueil' qui masque bien mal le souci d'éviter les recours en justice de candidats réfugiés n'ayant pas trouvé place dans les structures d'accueil. Si l'hospitalité publique a été temporairement prise en défaut à l'occasion de l'arrivée en 2015 d'un nombre important de personnes fuyant tantôt la guerre, tantôt des conditions de vie sub-humaines, on a pu compter sur la solidarité dont a fait preuve une partie de la population. On conviendra dès lors que la Belgique n'a à rougir ni de son parcours, ni de ses acquis.

Si le procédé peut surprendre, on peut ajouter que l'existence de critiques dénonçant un climat peu propice au respect des droits des étrangers confirme la solidité du système belge. Car ces critiques sont nombreuses. Il y a d'abord les contre-pouvoirs, qui ne manquent pas de dénoncer telle disposition ou tel projet du gouvernement. L'existence même de Myria et la publication du rapport annuel qui accueille ces quelques lignes est la preuve de la vigueur d'une critique institutionnalisée. Au-delà des institutions, la société civile est aussi à l'affût, qui dénonce à travers la presse ou dans d'autres actions ce qu'elle estime être des projets ou des pratiques liberticides - on pense à l'excellent livre blanc consacré à la régularisation du séjour pour raisons médicales ou encore au rapport très argumenté publié par *Vluchtelingenwerk* intitulé 'Ceci n'est pas un demandeur d'asile'. La figure du secrétaire d'Etat à la Migration est à cet égard révélatrice: peu d'hommes politiques ont été si vite et si intensément vilipendés, dans une surenchère peu propice au débat d'idées.

Les développements du cadre légal et des pratiques sont suivis avec attention par des observateurs extérieurs. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) souligne très régulièrement les faiblesses du dispositif légal visant à lutter contre les discriminations. Le Comité européen des droits sociaux et le Comité européen pour la prévention de la torture sont loin d'être indifférents à certaines difficultés propres à la Belgique, comme l'a démontré la décision du Comité européen des droits sociaux à propos du statut des mineurs non accompagnés. Le récent rapport du Secrétaire du Conseil de l'Europe consacré à la "situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit" ne fait certes pas expressément allusion à la Belgique. De nombreux enseignements de ce rapport peuvent néanmoins s'appliquer directement à la situation des étrangers qui résident en Belgique.

On objectera que ces quelques exemples glanés au fil de lectures diverses ne peuvent fonder une évaluation objective. L'interrogation est pertinente : si l'on entend examiner la protection dont bénéficie une catégorie vulnérable de la population, quels indicateurs retenir? Le respect des normes internationales constitue un bon point de départ. Encore faut-il garder à l'esprit qu'elles constituent un socle minimal.

On a vu au cours des dernières années s'accélérer le tempo des réformes. On peut recenser pas moins de 17 modifications de la loi du 15 décembre 1980 au cours des trois dernières années. Ces modifications conduisent à leur tour à une pléthore d'arrêtés royaux et de circulaires – on est bien loin du Code de l'immigration pourtant annoncé en 2014.

Or, cette accumulation de réformes et de révisions révèle une tendance de fond bien visible, qui fragilise considérablement la position des personnes étrangères. Tant les conditions posées à l'accueil des personnes en situation migratoire que le sort qui leur est réservé une fois installé en Belgique ont subi des modifications qui tendent à réduire le niveau de protection. La personne reconnue réfugiée ne bénéficie plus d'emblée d'un titre de séjour illimité dans le temps. Le délai maximal de traitement des demandes de regroupement familial a été allongé. L'expulsion d'une personne née en Belgique est depuis peu une inquiétante possibilité. La liste est longue et l'on serait bien en peine d'énumérer toutes les mesures adoptées récemment.

Ces modifications sont certes à mettre en relation avec le niveau élevé de protection dont bénéficiaient les étrangers en Belgique. Les changements récents n'ont dès lors pas conduit à les priver de tout droit. Pour prendre l'exemple de l'accès à la nationalité : la réforme fondamentale de

2012 a rendu plus difficile l'accès à la nationalité belge. En outre, les contours de cette réforme laissent subsister un flou certain, qui désavantage précisément les personnes les plus faibles. De nombreux étrangers parviennent néanmoins encore à remplir les conditions posées pour intégrer la communauté nationale belge, même si le durcissement frappe plus durement ceux dont la situation est la plus fragile. La Belgique accueille en outre ceux qui arrivent sur son territoire avec un toit et un couvert, sans les laisser mourir de froid.

Enfin, il serait trompeur de prétendre que la tendance négative actuelle est le fait du seul gouvernement fédéral qui tient les rênes du pouvoir depuis 2014. Les révisions successives du droit au regroupement familial qui ont profondément modifié le visage de celui-ci et contribué à l'érosion du droit à vivre en famille, sont à mettre au compte des législatures précédentes, de même que la réforme de l'accès à la nationalité belge.

L'impression indéniable qui s'installe néanmoins aujourd'hui est celle d'une affirmation plus marquée de la souveraineté au détriment des droits concédés aux étrangers. Le statut des étrangers a toujours été traversé par une tension entre l'affirmation par l'État de sa souveraineté et la reconnaissance de droits aux contours plus ou moins fermes. Si cette souveraineté se déploie aujourd'hui encore dans un cadre fondé sur des principes protecteurs, les règles qui expriment les revendications de souveraineté font moins droit aux aspirations de ceux que le hasard de la naissance n'a pas doté de la nationalité belge ou d'une nationalité européenne. Ce glissement est le fruit d'une longue suite de mesures, parfois anodines, toujours justifiées par des considérations de 'cohérence', d'efficacité et de lutte contre les abus. Le résultat est bien une fermeture plus nette des frontières, une diminution sensible des droits de ceux qui sont déjà en Belgique et un climat général de suspicion à l'égard de tout qui souhaite s'installer en Belgique.

Ce basculement est-il durable? L'époque confuse que nous traversons serait alors celle d'une remise en cause, au-delà des droits précis de certaines catégories d'étrangers, d'un modèle dans lequel l'impératif de protection et d'ouverture l'emporte sur la fermeture et le rejet qu'entraîne l'affirmation de souveraineté. Nul ne peut le dire aujourd'hui.

Une chose est certaine : à côté des faits, il y a les paroles. Or celles-ci sont largement dominées par une pensée fort peu favorable aux étrangers. Le discours ambiant, d'où qu'il vienne, est marqué par cette affirmation de la souveraineté qui conduit à ne laisser aux étrangers qu'une position d'infériorité.

À une relative indifférence a succédé une opposition qui prend des formes virulentes : le racisme est devenue une figure banale du discours quotidien. On se rappellera les commentaires qui ont fleuri suite au décès de Ramzi Kaddouri au Maroc ou celle de Kerim Akyil, tué dans un attentat à Istanbul : il n'a pas fallu longtemps pour que surgissent des paroles vexatoires et blessantes nourries d'une véritable haine de l'étranger.

On ne peut qu'être frappé par la multiplication et la diffusion très large d'un même discours qui dénie à l'étranger la possibilité de revendiquer des droits, voire parfois son humanité.

Tant le discours politique que le débat intellectuel traduisent bien ce basculement. A l'exception de quelques voix relativement marginales, le thème de la migration est principalement décliné sous un volet sécuritaire et économique : la compassion et l'hospitalité ont fait place à des préoccupations liées au terrorisme, aux abus et au coût réel ou supposé de l'accueil des réfugiés. Le constat, répété comme un mantra, d'une faillite de l'intégration s'adresse unilatéralement à ceux et celles à qui elle devrait permettre de trouver leur place dans la société dans laquelle ils vivent. Si l'étranger n'est pas encore, par essence, jugé dangereux comme le fut l'ouvrier au 19^{ème} siècle, sa présence dans le discours politique est majoritairement associée au chaos, à l'insécurité ou encore au rejet.

Dans ce concert de critiques, il en est une qui frappe plus encore : elle vise les juges. La dénonciation des supposés errements du pouvoir judiciaire n'est pas neuve. La Cour de Strasbourg et ses juges ont en particulier à subir depuis des années une pluie de critiques, qui s'attaquent à une institution jugée sans racines nationales et sans légitimation démocratique, ignorantes des "valeurs" propres à chaque pays et qui se serait écartée de sa 'mission première'.

La violence de ces accusations devrait suffire à les disqualifier. Ce serait oublier que la remise en cause du juge 'coupé de tout sens du réel' est devenue en peu de temps un argument classique du discours anti-migration. Au-delà de la simple rhétorique, le risque de glissement est indéniable.

C'est que la dénonciation du juge perdu dans sa tour d'ivoire légitime à son tour le mépris affiché pour d'autres violations de principes fondamentaux : si une décision judiciaire peut être balayée parce qu'elle remet en cause une décision politique trop brouillonne pour être intelligible, qu'en sera-t-il lorsque le juge se permet de tancer l'exécutif qui s'exonère à trop bon compte des droits fondamentaux?

Cette crainte n'est pas qu'un fantasme. On a déjà vu récemment l'exécutif s'asseoir allégrement sur des décisions de justice favorable aux étrangers – on pense à la terrible saga de la liste des pays dits sûrs, annulée à maintes reprises par le Conseil d'Etat et qui renaît pourtant de ses cendres au nom, d'une politique de dissuasion qui ne dit pas son nom ou encore au sort des apatrides, à qui la réforme annoncée ne permettra pas d'obtenir un titre de séjour comme le peuvent les réfugiés, et ce alors que la Cour constitutionnelle a déjà constaté à plusieurs reprises l'existence d'une discrimination entre ces deux catégories. Et l'on pourrait encore évoquer l'absence d'effet suspensif de nombreux recours devant la juridiction administrative spécialisée, mesure pernicieuse s'il en est parce qu'elle vide le droit d'accès au juge de son utilité.

Cette liste n'est pas composée de simples escarmouches n'intéressant que les seuls spécialistes. Elle se lit comme autant de renoncements à mettre en œuvre des droits pourtant constatés par un juge. Si la décision du juge ordonnant de mettre fin à la violation d'un droit fondamental reste lettre morte, quelle est encore la valeur de ce dernier?

La conjonction d'un discours ouvertement négatif, de mesures restrictives et d'une dé-légitimation du pouvoir judiciaire crée un risque de rupture. Cette rupture ne serait pas celle d'un 'grand soir'. Elle se traduirait par une remise en question progressive d'autres droits et d'autres acquis. Cette entreprise saperait à terme la position de l'étranger, vu non plus comme un être susceptible d'être titulaire de droits, mais comme une charge dont il faut minimiser à tout prix l'impact. La marée emporterait avec elle cette victoire humaine que représente l'octroi à l'étranger des droits fondamentaux que justifie sa condition humaine.

Il nous appartient pour éviter cette rupture d'entreprendre sans perdre courage un travail d'explication de longue haleine. Il faut clamer haut et fort que l'étranger a des droits et que ceux-ci doivent être respectés. Ce n'est pas seulement l'état de droit qui est en jeu, c'est aussi et surtout l'humanité d'un pays qui se mesure à l'aune des droits accordés aux plus vulnérables.