

Migratio

RAPPORT ANNUEL 2010

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



Migration

RAPPORT ANNUEL 2010

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



Table des matières

AVANT-PROPOS	6
INTRODUCTION: SORTIR LA POLITIQUE MIGRATOIRE DES TRANCHEES	10
CHAPITRE 1 : ACCES AU TERRITOIRE	21
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE	22
1. Une immigration légale qui continue à croître	23
2. L'origine géographique des migrants	23
3. Les motifs légaux de la migration	25
4. Vers une féminisation de l'immigration	27
5. La Belgique comparée aux pays de l'UE à 27	29
B. ANALYSE ET ENJEUX	32
1. Une politique communautaire en matière de visa dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures	33
2. L'application du code des visas en Belgique	34
3. Libéralisation du régime des visas pour plusieurs pays des Balkans occidentaux	36
4. Droit d'accès au territoire de l'UE pour les membres de la famille des citoyens de l'Union	37
C. RECOMMANDATIONS	40
CHAPITRE 2 : PROTECTION INTERNATIONALE	43
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE	44
1. Le contexte international et européen de l'asile	45
2. Evolution de l'asile en Belgique	45
3. L'origine et les caractéristiques démographiques des demandeurs d'asile	48
4. La reconnaissance du statut de réfugié	50
5. L'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers	54
B. ANALYSE ET ENJEUX	56
1. Accès à la procédure d'asile	57
■ Contribution externe : Ruben Wissing, Comité Belge d'Aide aux Réfugiés asbl (CBAR)	58
2. Crise de l'accueil et de l'asile	59
■ Contribution externe : Quelle est la gravité de la crise ? Dirk Van den Bulck, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides	63
■ Contribution externe : D'une analyse correcte à une solution adaptée. Fanny François, Directeur-général par intérim, Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)	64
3. Cadre européen en matière d'asile	65
■ Contribution externe : La Présidence belge de l'UE : sur la voie d'un système d'asile européen commun en 2012 ou illusion du pauvre ? Kris Pollet, European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	66
4. Protection internationale pour motifs médicaux	70
C. RECOMMANDATIONS	74

CHAPITRE 3 : SEJOUR	77
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE	78
1. La population étrangère et la population d'origine étrangère : une frontière difficile à définir	79
2. L'évolution incertaine de la population étrangère en séjour régulier	80
3. Une population étrangère majoritairement issue de l'UE	81
4. Une population étrangère à la naissance moins issue de l'UE	82
5. Régularisations humanitaires et médicales	83
B. ANALYSE ET ENJEUX	92
1. Types de données quantitatives sur les étrangers et les personnes d'origine étrangère	93
2. Régularisation humanitaire en application de l'Instruction du 19 juillet 2009 : une évaluation	95
Contribution Externe : Patrick Janssens, Bourgmestre d'Anvers, et Monica De Coninck, Echevine anversoise des Affaires sociales, de la Diversité et des Guichets et Présidente du CPAS d'Anvers	100
3. Renouvellement de l'autorisation de séjour temporaire : état du problème	103
4. Accès aux services et aux activités de loisir	105
5. Comment permettre aux personnes sans droit de séjour de porter plainte auprès des services de Police?	108
6. Focus sur les Tibétains	110
C. RECOMMANDATIONS	116
CHAPITRE 4 : DROIT DE VIVRE EN FAMILLE	119
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE	120
B. ANALYSE ET ENJEUX	124
1. Comparaison du droit au regroupement familial en fonction de la nationalité du demandeur	125
2. Les Belges, les citoyens de l'Union et le droit à une vie de famille : les ressortissants belges sont-ils des citoyens de second rang de l'Union européenne ?	128
3. Conditions matérielles applicables au regroupement familial	131
4. Le regroupement familial comme principal canal migratoire	134
Contribution externe : Le regroupement familial en Belgique: la Fondation Roi Baudouin donne la parole aux acteurs du terrain, Fondation Roi Baudouin	134
C. RECOMMANDATIONS	136
CHAPITRE 5 : MIGRATION ET LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ECONOMIQUEMENT ACTIVES	139
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE	140
1. Le travail indépendant	141
2. Le travail salarié	141
B. ANALYSE ET ENJEUX	146
1. Inscription des citoyens de l'Union dans les registres de la population	147
2. Migration des travailleurs : évolutions législatives au niveau européen	148
3. Roms et citoyens de l'Union: quel droit de séjour ?	150
Contribution externe : Christiaan De Blander, Service intégration, Département population et bien-être, Ville de Gand	152
4. Attention à l'exploitation économique	153
C. RECOMMANDATIONS	156

CHAPITRE 6 : RETOUR, DETENTION ET ELOIGNEMENT	159
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE	160
1. Introduction	161
2. Les éloignements et départs volontaires	161
3. Les interceptions d'étrangers en situation irrégulière	163
B. ANALYSE ET ENJEUX	168
1. Quelques enjeux relatifs à la transposition de la directive retour	169
2. La Commission des plaintes	171
3. Le contrôle judiciaire de la détention préventive et de la détention administrative	174
4. Les alternatives à la détention des familles avec enfants en centres fermés	178
<i>Contribution externe</i> : Les unités de logement comme alternative à la détention des familles avec des enfants, Geert Verbauwhe, Office des étrangers (OE)	179
5. Donner la priorité au retour volontaire sur le retour forcé : regards croisés	180
<i>Contribution externe</i> : Retour volontaire. Peter Neelen, Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil). Vers une politique de retour humaine et effective. Pieter Stockmans, Vluchtelingenwerk Vlaanderen	180
<i>Contribution externe</i> : Vers une politique de retour humaine et effective. Pieter Stockmans, Vluchtelingenwerk Vlaanderen	181
6. La contestation d'une mesure de refoulement devant le Conseil du Contentieux des Etrangers : à la recherche d'un recours effectif	184
C. RECOMMANDATIONS	188
CHAPITRE 7 : NATIONALITE	190
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE	192
1. Acquisition et attribution de la nationalité belge à des étrangers	193
2. La naturalisation et les demandes de naturalisation en 2010	195
3. Nationalité précédente et lieu de naissance des nouveaux Belges	196
B. ANALYSE ET ENJEUX	198
1. Aperçu de la situation	199
2. Un Code avec pour base des droits subjectifs	199
3. La neutralité migratoire	200
4. La définition du séjour légal pour la procédure d'obtention de la nationalité	203
5. Le rôle d'un niveau déterminé de compétence linguistique dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge	205
6. Un code de la nationalité régissant la déchéance de la nationalité belge de manière adéquate	207
<i>Contribution externe</i> : Perte de la nationalité dans les Etats membres de l'UE pour motif de déloyauté, de comportement criminel et de fraude. Dr. Maarten P. Vink, et Prof. Dr. Gerard-René de Groot, Université de Maastricht	208
C. RECOMMANDATIONS	210
CONCLUSION : QUATRE CRITERES POUR UNE POLITIQUE MIGRATOIRE DURABLE	213
ANNEXES	
ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS	219
ANNEXE 2 : PUBLICATIONS DU DEPARTEMENT MIGRATIONS	230

AVANT-PROPOS



Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (le Centre) comprend deux piliers. Le premier – le département Migrations – a pour mission légale de *veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers sur le territoire, d'éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et de stimuler la lutte contre le trafic des êtres humains*. Le second pilier – composé des départements Discrimination et Egalité des chances – organise son travail autour de deux aspects distincts mais inséparables d'une même mission : combattre toute forme de distinction injustifiée, d'exclusion, de restriction ou de préférence suivant les critères déterminés par la législation antidiscrimination d'une part ; promouvoir l'égalité des chances d'autre part (voir Rapport annuel Discrimination/Diversité).

En ce qui concerne le premier pilier, le volet « lutte contre la traite et le trafic des êtres humains » reçoit une visibilité particulière et un rapport annuel à part entière y est consacré chaque année. Le Rapport annuel Migration 2010 que vous tenez en mains présente l'activité du département dans ses deux autres champs de compétence : les droits fondamentaux des étrangers, et l'analyse de la nature et de l'ampleur des flux migratoires.

Le Centre c'est aussi trois métiers distincts mais complémentaires qui sont exercés au sein de chacun de ses deux piliers. Nous abordons dans ces pages ces trois métiers pour le premier pilier.

Le premier métier consiste à recevoir les signalements relatifs aux violations des droits fondamentaux des étrangers et d'y apporter la solution la plus adéquate possible, au profit du demandeur et de la société dans son ensemble. Au Centre, les demandes individuelles relatives aux droits fondamentaux des étrangers sont toutes recueillies par le service de Première Ligne. La Première Ligne prend en charge toutes les demandes d'information, de réorientation, d'explications relatives aux droits des étrangers dans les dossiers individuels. La Deuxième Ligne, quant à elle, prend en charge la plupart des demandes d'intervention à l'égard des autorités, les demandes d'avis stratégiques, ainsi que les questions urgentes, difficiles ou structurelles parmi ces dossiers individuels. En 2010, ce sont 890 signalements et 250 dossiers relatifs aux droits fondamentaux des étrangers qui ont été adressés au Centre.

Le second métier est de fournir un travail préventif par le biais de l'information, la sensibilisation et la

formation, afin d'apporter des solutions encourageant l'égalité des chances et le respect des droits fondamentaux. Les actions d'information, de sensibilisation et de formation menées par le département Migrations au cours de l'année puisent dans la connaissance développée par le Centre sur les enjeux liés au respect des droits fondamentaux des étrangers et sur la nature et l'ampleur des flux migratoires.

Ainsi, en 2010, le Centre a organisé un séminaire sur la prise en compte de la santé mentale dans le cadre de la procédure d'asile (28 mai), un colloque sur la migration congolaise en Belgique à l'occasion du 50ème anniversaire de l'indépendance du Congo (1er juin), et un colloque sur les enjeux de la transposition de la directive retour (26 novembre). Chaque année en outre, le Centre publie un rapport démographique et statistique sur la présence des étrangers en Belgique, en collaboration avec l'Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines (IACCHOS) de l'Université catholique de Louvain.

Mais le Centre agit également en collaboration avec ses partenaires de terrain. Il a ainsi contribué à un groupe de travail et de dialogue organisé par la Fondation Roi Baudouin sur le droit au regroupement familial ; à une formation sur la détention administrative des étrangers organisée par l'Association pour le Droit des Etrangers ; à la formation sur les développements récents en matière de migrations à l'école de soins infirmiers de la Hogeschool-Universiteit Brussel ; et – dans le cadre du point de contact national du European Migration Network, dont il est membre – à l'organisation d'une conférence sur le suivi longitudinal des migrants. D'autre part, au titre d'Institution nationale des Droits de l'Homme pour la Belgique, le Centre a été auditionné par les Nations Unies sur la problématique des droits fondamentaux des travailleurs domestiques migrants.

En 2010, le Centre a aussi poursuivi son activité de formation à destination de groupes de primo-arrivants, dans le cadre du module d'orientation sociale de l'asbl BON (www.bon.be), le bureau d'accueil bruxellois des personnes d'origine étrangère.

Le troisième et dernier métier du Centre est de formuler des avis et des recommandations aux autorités pour améliorer les réglementations, ce qui est fait chaque année dans le Rapport annuel Migration. En 2010, le Centre a aussi œuvré, tant dans ses rapports avec les

acteurs de terrain qu'avec le monde politique, au suivi et à la promotion des avis et recommandations qu'il a formulés, notamment en matière d'accès à l'aide juridique en centres fermés, de droit de vivre en famille, de régularisation de séjour ou d'évaluation du projet pilote belge de réinstallation des réfugiés irakiens et palestiniens.

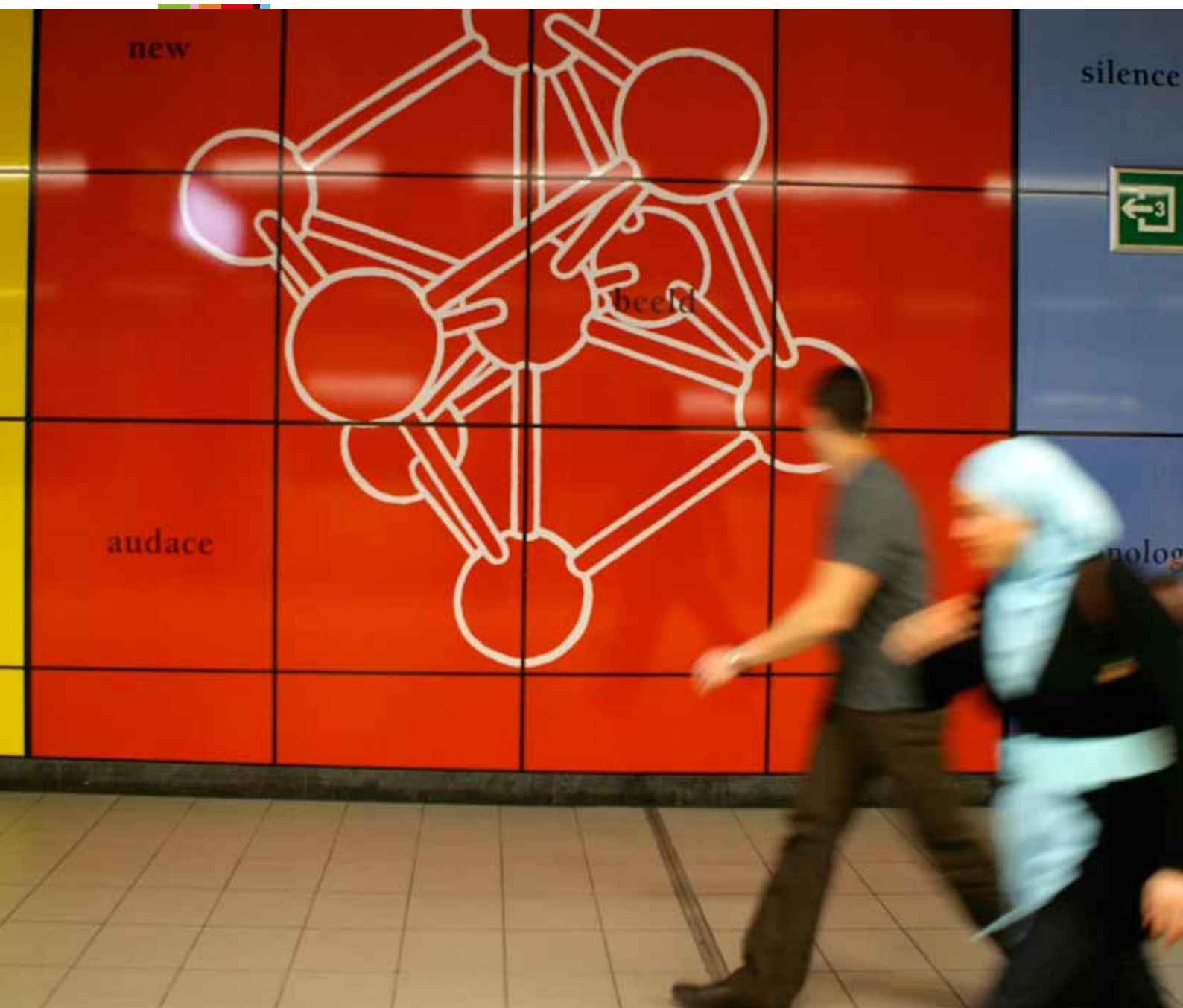
Par ailleurs, le Centre a développé au cours de l'année 2010 de nouvelles positions. Ainsi le Centre et le Kinderrechtencommissaris ont-ils remis un avis au Gouvernement flamand sur l'affiliation des mineurs en séjour précaire dans le cadre de leurs activités de loisirs sportifs. Le Centre a également remis, à sa demande, un avis sur la réforme du Code de la Nationalité Belge à la Commission de la Justice de la Chambre des Représentants.

Vous trouverez dans les pages qui suivent une synthèse des données recueillies et des analyses développées par le Centre sur différents thèmes-clés du droit des étrangers : l'accès au territoire ; la protection internationale ; l'accès au droit de séjour ; le droit de vivre en famille ; la libre circulation et la mobilité des personnes actives économiquement ; le retour, la détention et l'éloignement ; et l'accès à la nationalité. Chacun de ces thèmes est traité dans des chapitres distincts qui sont eux-mêmes divisés en trois parties. La première partie des chapitres présente les données statistiques disponibles en vue d'une meilleure description et d'une meilleure compréhension du phénomène migratoire. La seconde partie des chapitres analyse les enjeux qui y sont liés en termes de respect des droits fondamentaux des étrangers. La troisième partie des chapitres rassemble les recommandations du Centre sur les problématiques abordées. Enfin, pour compléter l'analyse ou stimuler la discussion sur certains de ces sujets, nous avons sollicité, comme par le passé, la contribution extérieure d'autres acteurs de terrain.

C'est avec l'objectif de vous offrir une synthèse de notre travail de l'année mais aussi un outil d'information et de réflexion, voire un appui potentiel dans votre travail, que les collaborateurs du Centre se sont attelés à la rédaction de ce Rapport annuel Migration et, dans l'espoir que cet objectif sera au moins partiellement rencontré, nous vous en souhaitons une bonne lecture.

Edouard Delruelle, *Directeur adjoint*
Jozef De Witte, *Directeur*

INTRODUCTION: SORTIR LA POLITIQUE MIGRATOIRE DES TRANCHEES



Il convient, à l'entame de ce Rapport annuel 2010, de situer les activités du département Migrations dans leur contexte plus large, et de jeter un coup d'œil sur certains des aspects qui ont caractérisé l'année 2010 sur le plan de la migration.

Premier constat incontournable : la chute du Gouvernement et le fait que les négociations s'éternisent ont fait de 2010 une année inhabituelle. De fait, l'actuelle équipe gouvernementale n'était chargée, durant la majeure partie de cette année, que des « affaires courantes », ce qui n'a pas empêché la Belgique d'assurer avec succès la Présidence de l'Union européenne (UE). La thématique de l'asile et de la migration a été mise en avant comme priorité mais en dépit des efforts de la Présidence belge, les résultats sont inférieurs aux espérances initiales.

Au niveau belge, une série d'initiatives positives ont été prises (comme redonner accès au marché de l'emploi aux demandeurs d'asile, par exemple) ainsi qu'une série de mesures nécessaires et/ou urgentes. Cependant, 2010 s'est particulièrement distinguée des autres années par des graves dysfonctionnements du système de l'accueil des demandeurs d'asile et parce que (en raison, notamment, de la période d'affaires courantes) une série de choix importants n'a pas été effectuée, que ce soit en matière de législation relative à la nationalité, du regroupement familial, de la régularisation, ou par rapport à la transposition de la directive retour, etc. Pour le reste, les décideurs et autres intervenants se sont attachés à faire avec les moyens du bord et à gérer les dossiers en cours au mieux de leurs possibilités. De nombreux acteurs de terrain (autorités, ONG et volontaires) ont tenté de compenser les manquements qui se sont ainsi manifestés.

Les années passées – et 2010 n'y fait pas exception – il y a eu un débat animé dans la société et dans la sphère politique sur l'asile et la migration. Nous ne pouvons que constater que la thématique de la migration est aussi complexe que chargée. Il semble que la mise en œuvre d'une politique équilibrée et déterminée n'en devienne que plus difficile.

Crise de l'asile et de l'accueil

L'année a commencé et s'est terminée sur une grave crise de l'accueil, qui du reste persiste depuis 2008. En 2010, les autorités n'ont pas été en mesure d'accueillir plus de 6.000 personnes, et plus de 1.000 autres ont été

logées dans des hôtels bon marché (tout en bénéficiant d'un encadrement médiocre). L'indignation globale soulevée par le fait que des hommes, des femmes et des enfants ont dû dormir dans la rue par un froid glacial contrastait violemment avec les protestations locales formulées dans les villes et communes où s'ouvraient de nouvelles places d'accueil. Le syndrome NIMBY (*Not in my backyard*, ou « Ailleurs, mais pas chez moi ») a semblé alors refaire surface.

En 2010, on a enregistré pour la troisième année consécutive une hausse du nombre de demandes d'asile¹. Observons toutefois que ce chiffre de près de 20.000 demandes reste encore largement en dessous de celui enregistré au tournant du siècle (plus de 42.000 en l'an 2000, par exemple)². Pour pouvoir maîtriser cette hausse, on a non seulement doté les instances d'asile de personnel supplémentaire mais on est également intervenu au niveau des procédures. La procédure auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) a ainsi été aménagée, et ce au détriment des droits du demandeur d'asile³.

Politique de régularisation⁴

Lorsque le Conseil d'Etat a annulé en décembre 2009 l'instruction fixant des critères de régularisation, le Secrétaire d'Etat compétent a déclaré qu'il continuerait néanmoins à les appliquer⁵, dans les limites de sa compétence discrétionnaire. On est passé à la vitesse supérieure sur ce point : l'Office des étrangers (OE) a pris en 2010 beaucoup plus de décisions concernant les dossiers de régularisation. Les critiques exprimées par le Conseil d'Etat n'ont toutefois pas été traduites ni reprises dans les textes de loi. L'objectif initial d'assurer la transparence des critères de régularisation n'a donc pas été assuré.

1 Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) distingue deux grands groupes parmi les demandeurs d'asile actuels : « D'un côté, un grand nombre de demandeurs proviennent de pays tels que l'Irak ou l'Afghanistan où la situation sécuritaire demeure très problématique et d'un autre côté, un grand nombre de demandeurs proviennent de pays tels que l'Arménie ou les pays des Balkans où la dégradation de la situation économique contribue à l'accroissement des demandeurs d'asile en provenance de ces pays », CGRA, Près de 20.000 demandes d'asile introduites en Belgique en 2010, 4 janvier 2011. Disponible sur le site : <http://www.cgra.be/>

2 Voir : *Chiffres et démographie*, Chapitre 2.

3 Notons un point positif, à savoir que les demandeurs d'asile ont depuis le début de l'année 2010 de nouveau le droit de travailler lorsqu'ils ne reçoivent pas dans les six mois qui suivent l'introduction de leur demande une réponse du CGRA.

4 Voir : *Régularisations humanitaires et médicales*, Chapitre 3.

5 Le Secrétaire d'Etat compétent organise régulièrement une concertation avec l'OE, le secteur et le Centre sur les problèmes d'application qui se présentent.

Accès à la nationalité belge, lutte contre les mariages blancs et conditions applicables au regroupement familial

L'année 2010 a débuté avec et s'est terminée sur des attentes et des tensions relatives à un arsenal de réformes annoncées dans le domaine de l'accès à la nationalité belge, la lutte contre les mariages blancs et une révision des conditions applicables au regroupement familial. Au début de l'année, on attendait des projets de loi qui devaient traduire un accord politique d'octobre 2009⁶. On a attendu en vain, puisque le Gouvernement est tombé avant l'heure.

A la fin de l'année, le débat sur les sujets susmentionnés faisait de nouveau rage au Parlement⁷. Tous les partis politiques se sont jetés dans la bagarre et ont déposé des propositions. Toutefois, au moment d'écrire ce rapport annuel, les débats n'étaient pas encore clos⁸. Un accord a été conclu de justesse au sein de la commission des Naturalisations en janvier 2011 sur les critères applicables à l'évaluation des demandes de naturalisation (procédure de faveur). Il convient de noter que cet accord ne modifie pas la loi mais bien les pratiques de la commission. Les autres procédures permettant d'obtenir la nationalité belge restent provisoirement inchangées.

Puisqu'un nombre croissant de voix s'élèvent au cours des discussions relatives au regroupement familial pour durcir les règles applicables au regroupement familial des Belges et les rendre plus strictes que celles applicables aux citoyens de l'Union, les intervenants ont également regardé dans la direction de la Cour de justice de l'Union européenne, qui s'est prononcée sur cette question juste avant que le présent rapport ne soit complété. Bien que l'arrêt de la Cour soit digne d'intérêt, sa portée n'est pas simple à interpréter⁹.

Détention et retour

La Belgique devait transposer dans sa législation la directive européenne sur le retour¹⁰ pour le 24 décembre 2010, mais cela n'a pas encore été fait à ce jour. Cette transposition pourrait être mise à profit pour développer une politique de retour mieux encadrée, plus humaine et aussi plus efficace. Le retour volontaire pourrait enfin devenir une priorité, non seulement en parole mais aussi dans les faits.

En ce qui concerne la détention administrative des enfants, la Belgique a été une nouvelle fois condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme¹¹ en 2010. Mais l'évolution dans ce domaine est positive. En poursuivant dans la lignée des mesures antérieures pour les (familles avec) enfants, l'arrêté royal sur les unités de logement a été étendu en avril 2010 aux familles à la frontière¹².

Présidence belge de l'UE

Lors de sa Présidence de l'UE (deuxième semestre 2010)¹³, la Belgique s'est investie pour faire progresser les propositions législatives dans le domaine de la migration légale¹⁴ et de l'élaboration d'un régime d'asile européen commun¹⁵. Après avoir remis les grandes ambitions, une percée a malgré tout été enregistrée sous la forme d'un accord politique entre le Conseil et le Parlement en vue d'étendre le champ d'application de la directive sur les résidents de longue durée aux personnes bénéficiant de la protection internationale.

Lors des négociations sur la réforme du règlement Dublin (contenant des règles déterminant l'Etat

6 Voir : *Rapport annuel Migration 2009*, p.8

7 Les membres de la Commission de la Justice ont demandé au Centre de formuler une recommandation sur la réforme du Code de la Nationalité Belge. Voir : Chapitre 7.

8 Le Gouvernement a encore adopté aux cours de l'année 2010 deux arrêtés royaux de réparation sur le regroupement familial parce que le Conseil d'Etat avait annulé plusieurs dispositions d'exécution (sur l'évaluation du caractère stable et durable de la relation d'une part et la condition de logement de l'autre). Voir : *Conditions matérielles applicables au regroupement familial*, Chapitre 4.

9 Voir : *Les Belges, les citoyens de l'Union et le droit à une vie en famille: les ressortissants belges sont-ils des citoyens de second rang de l'UE?* Chapitre 4.

10 Le 26 novembre 2010, le Centre a organisé un colloque sur la transposition de la directive retour a été organisé. Le Centre a également rédigé une recommandation envoyée à tous les responsables politiques concernés. Voir : *Quelques enjeux relatifs à la transposition de la directive retour*, Chapitre 6.

11 Ceci avait déjà été abordé dans le *Rapport annuel Migration 2009*, p. 151.

12 Voir : *Les alternatives à la détention des familles avec enfants en centres fermés*, Chapitre 6.

13 Le Point de contact national belge du Réseau européen des migrations (dont le Centre fait partie) a organisé le 29 septembre une conférence dans le cadre de la Présidence, laquelle a examiné les pratiques (inter)nationales relatives au suivi de la position légale, sociale et économique des migrants au fil du temps.

14 Voir : *Migration des travailleurs: évolutions législatives au niveau européen*, Chapitre 5.

15 Voir : *La Contribution externe de Kris Pollet, La Présidence belge de l'UE: sur la voie d'un système d'asile européen commun en 2012 ou illusion du pauvre?*, Chapitre 2.

membre responsable du traitement d'une demande d'asile), la discussion au sein du Conseil a été dépassée entre-temps par la justice. La Cour Européenne des Droits de l'Homme s'est en effet prononcée en janvier 2011 dans une affaire contre la Belgique et la Grèce, dont les conséquences pourraient être majeures au niveau européen¹⁶.

Il est intéressant de noter que, au début de la Présidence, les esprits (de la France et de la Commission européenne surtout) étaient échauffés par la politique française en matière d'expulsion, visant les personnes d'origine Rom. Il s'agissait principalement de Rom de Bulgarie et de Roumanie. Afin de replacer cette discussion dans son contexte, nous souhaitons rappeler brièvement la réglementation applicable à la libre circulation des personnes dans ce rapport annuel¹⁷.

Anniversaire

En décembre 2010, la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille¹⁸ a fêté son vingtième anniversaire. Cette convention de 1990 devait devenir un instrument international directeur pour la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Il n'y a toutefois pas eu matière à célébration, étant donné qu'aucun Etat membre de l'UE n'a ratifié cette convention.

Toujours en décembre 2010, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a fêté son trentième anniversaire. Cet instrument a été réaménagé sans cesse au cours des dix dernières années¹⁹ – sur la vague des évolutions sociales et en fonction des gouvernements successifs. De grandes modifications ont parfois été apportées à la suite d'auditions et de débats (parlementaires) exhaustifs, comme en 2006 et en 2007 à

propos de la transposition de diverses directives européennes. Bien plus souvent, un aspect de cette loi a été « isolé » en vue d'aborder un abus spécifique, de résoudre un problème grave ou de tenir compte d'une décision de justice. Souvent, des modifications ont été apportées via des lois portant « dispositions diverses » ou encore la réglementation a-t-elle été redressée par de nombreux arrêtés royaux, des circulaires, des directives, ou d'instructions, qu'elles soient publiques ou non. Enfin, nous devons également constater les corrélations (souvent imparfaites) qui existent avec les normes associées (sur la nationalité, l'accueil, l'emploi, etc.), pour lesquelles le législateur s'est aussi beaucoup affairé.

Pour conclure ...

Pour parler sans détours : la réglementation en matière de migration est devenue un ensemble extrêmement complexe et inaccessible qui n'a jusqu'ici jamais été examiné dans son ensemble. Une évaluation de la logique et de la cohérence des instruments s'impose donc. Parallèlement, il serait également utile de s'assurer que ces instruments permettent d'atteindre les objectifs qu'ils visent.

Le Centre réalise parfaitement qu'une évaluation de ce type est très difficile, compte tenu du climat politique et social chargé auquel nous avons déjà fait référence. Et pourtant il nous semble qu'il faut être ambitieux. Nous savons depuis longtemps que la migration est une question qui façonnera le 21ème siècle dans une mesure toujours plus grande. Et pour faire face à ce défi, un débat serein et constructif s'impose, tant au plan national qu'au plan européen. L'émotivité ne peut pas en être le fil rouge, ce sont les faits qui doivent l'être.

Il est illusoire de s'imaginer que le domaine puisse, dans sa totalité, être métamorphosé du jour au lendemain pour devenir parfaitement cohérent, fluide et opérationnel. La migration n'est résolument pas claire, ni prévisible : c'est une question qui nous confronte avec des situations de crises humaines, avec notre « propre » identité (on peut se demander qui parmi nous n'est pas un migrant) et avec des questions comme la viabilité de l'Etat-providence et l'évolution démographique sur le continent européen.

16 Voir : *Le système Dublin sur la sellette du fait de la politique d'asile grecque*, Chapitre 2. En ce qui concerne les conséquences pour la Belgique, voir également : *L'absence de recours effectif: M.S.S contre la Belgique et la Grèce*. Chapitre 6.

17 Voir: *Rom et citoyen de l'Union : quel droit de séjour?*, Chapitre 5.

18 Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

19 A titre d'illustration : bien que la Belgique ait eu durant la majeure partie de l'année dernière un Gouvernement en affaires courantes, des adaptations de cette loi ont été publiées au Moniteur belge le 31 décembre 2009, le 10 mai 2010 et le 31 décembre 2010, toujours par le biais d'une loi portant des dispositions diverses.

Ce sont précisément cette complexité et la conscience que le défi peut difficilement être surestimé qui nous amènent à considérer la nécessité d'une approche globale et ambitieuse. Cette approche sera une suite continuelle d'essais et d'erreurs, d'évaluations et de rectifications, ainsi que de situations inattendues qui amèneront des nouveaux questionnements. Toutefois, il est des choses que nous ne pouvons nous permettre : continuer à différer les choix, trop peu coopérer, tolérer l'absence des chiffres et du suivi nécessaire, etc.

C'est en s'inspirant du slogan « *Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer* » que nous devons entreprendre et persévérer. Nous devons considérer ouvertement les préoccupations légitimes relatives aux pratiques malhonnêtes et (beaucoup plus fondamentalement) celles qui ont trait à l'évolution radicale de notre société. Simultanément, nous devons éviter de nous laisser aller aux démonstrations musclées. Le respect des droits fondamentaux doit rester la priorité. Il est temps de sortir des tranchées et de s'attaquer pleinement au défi.

ENCADRE METHODOLOGIQUE

Avant d'étudier les principales données démographiques, il convient de rappeler les grands principes méthodologiques qui sous-tendent la construction de ces données. En Belgique, le Registre national est la principale source d'information permettant d'appréhender les flux migratoires ainsi que les stocks de la population étrangère à une date donnée. Cette source d'information peut être traitée par diverses institutions qui utilisent des méthodologies différentes afin de construire des statistiques ayant chacune leurs objectifs propres. Enfin, quelle que soit l'institution concernée, il n'est pas exclu que certaines erreurs puissent intervenir dans le processus de production des données et influencer l'exactitude des résultats.

La Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) est en charge de publier les chiffres officiels de la population ainsi que les mouvements qui influencent ce stock. Ainsi, les flux de l'année 2008 et 2009 ont été publiés pour la population étrangère totale. En conséquence, le stock de la population étrangère est disponible jusqu'au 1er janvier 2010. A l'heure actuelle, la DGSIE n'a pas encore publié ces informations selon la nationalité des étrangers. Le Centre a donc utilisé une autre information statistique pour pallier ce manque d'information.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques commu-

nautaires sur la migration et la protection internationale, d'autres institutions publiques ont reçu la responsabilité de produire certaines données. Ainsi, l'Office des étrangers (OE) est chargé de transmettre à Eurostat¹ les données qu'il produit sur les premiers titres de séjour délivrés par nationalité (désagrégées par motif de délivrance), ou sur les demandes d'asile. Le Centre utilise les informations statistiques produites par l'OE et la DGSIE dans l'analyse de l'immigration et des stocks de la population de pays tiers selon la nationalité pour affiner l'analyse de la réalité migratoire.

Méthode utilisée par la DGSIE pour produire des statistiques sur la migration

Chaque individu qui séjourne en Belgique pendant plus de trois mois est tenu de s'inscrire au registre de sa commune de résidence, et toute personne qui quitte le pays pour une période de plus de trois mois est tenue de déclarer son départ. De cette manière, il est possible d'appréhender les flux migratoires des personnes en séjour régulier. Cependant, tout le monde ne déclare pas systématiquement son arrivée ou son départ. Il faut donc utiliser avec prudence les statistiques sur les migrations de courte durée. Toutefois, pour les migrants de longue durée, l'inscription a de fortes chances

1 Eurostat est le bureau statistique de l'Union européenne.

d'être effectuée afin de faciliter les démarches de la vie quotidienne (ouverture d'un compte bancaire, sécurité sociale, etc.). Ces principes régissent donc l'enregistrement des individus au Registre national, et servent de base pour développer les méthodes de construction des statistiques migratoires.

Alors que la fiabilité des inscriptions de longue durée semble satisfaisante, celle des statistiques portant sur les émigrations (et les retours) est plus discutable. En effet, la formalité de déclaration de départ est fastidieuse, et peut même être évitée intentionnellement par certaines personnes qui souhaitent continuer à bénéficier de certains avantages liés à l'inscription (aide sociale, droit au séjour, etc.) ou qui craignent de les perdre. Les personnes dont le départ a été constaté d'une manière ou d'une autre par les autorités, ou dont le titre de séjour est arrivé à expiration, doivent être radiées des registres. On peut se demander si ces radiations sont faites avec toute la rigueur nécessaire. On constate dans la pratique que toutes les personnes qui quittent la commune ne sont pas radiées, et que toutes les personnes radiées ne quittent pas la commune. Notons toutefois que c'est à la personne que revient la responsabilité de déclarer son départ de la commune.

A côté des radiations, on trouve également la catégorie des réinscriptions des radiés d'office. Cette catégorie est à l'origine d'un débat méthodologique qui n'est pas sans conséquence sur le calcul du nombre d'entrées et de sorties. De 1988 à 2006, la DGSIE ne considérait pas ces réinscriptions comme des immigrations internationales, mais comme des radiations indues ; elle les soustrait donc aux émigrations. En 2007, la DGSIE a adopté une nouvelle méthodologie considérant les réinscriptions comme des immigrations internationales. Depuis lors, les réinscriptions des radiés d'office sont ajoutées aux immigrations, ce qui a pour conséquence d'augmenter non seulement les entrées mais aussi les sorties². Toutefois, il faut préciser qu'une part de ces radiations et réinscriptions ne font pas référence à des migrations interna-

tionales. En effet, un étranger peut perdre son droit au séjour et être radié du Registre national pour ensuite être régularisé et réinscrit quelque temps plus tard. Dans ce cas de figure, les radiations et réinscriptions illustrent le parcours administratif du migrant. Précisons que le choix méthodologique de considérer les radiations et réinscriptions comme des migrations internationales repose sur des tests effectués par la DGSIE.

A côté de ces problèmes de déclaration, il faut souligner que depuis le 1er février 1995, les demandeurs d'asile sont enregistrés dans un registre spécifique nommé « registre d'attente ». La création de ce registre a eu pour conséquence d'exclure les demandeurs d'asile de la population des communes. Les demandeurs d'asile n'apparaissent dans la population (stocks) qu'à partir du moment où ils sont reconnus comme réfugiés, ou quand leur séjour est octroyé sur une autre base.

Les flux des demandeurs d'asile n'apparaissent pas dans les immigrations internationales, mais au travers d'un ajustement statistique, sous l'appellation de « changements de registre ». Afin de ne pas laisser disparaître les demandeurs d'asile des statistiques d'immigration, il est possible d'ajouter ces changements de registre aux immigrations. Il est évident que cette pratique ne rend pas compte de la réalité migratoire, mais elle permet de ne pas totalement occulter les demandeurs d'asile dans les flux d'immigration. Le choix a donc été fait ici de considérer ces changements de registre comme étant des entrées.

Les formules suivantes ont été appliquées dans les calculs de l'émigration et de l'immigration :

Emigration internationale = ED + RO

Immigration internationale = ID + RRO + CR

avec

ID = immigrations déclarées

ED = émigrations déclarées

RO = radiés d'office

RRO = réinscriptions de radiés d'office

CR = changements de registre

Précisons que les radiations, les réinscriptions de

2 Cette méthode a été appliquée rétroactivement par la DGSIE pour les données sur les flux.

radiés d'office et les changements de registre ne sont pas disponibles selon la nationalité des personnes concernées. Les statistiques sur les migrations internationales par nationalité publiées par la DGSIE jusqu'en 2007 se réfèrent donc uniquement aux mouvements internationaux déclarés par les migrants. A cela, ajoutons que en ce qui concerne l'enregistrement des diplomates, les membres de leurs familles et leur personnel n'apparaissent pas dans les statistiques se rapportant aux flux, alors que cette population est comptabilisée dans les stocks de la population étrangère.

Méthode utilisée par l'OE pour produire les statistiques sur les titres de séjour selon les définitions d'Eurostat

Comme nous l'avons évoqué ci dessus, les étrangers qui séjournent en Belgique pendant plus de trois mois sont tenus de s'inscrire dans leur commune de résidence. Ainsi, les premiers titres de séjour accordés à des ressortissants de pays tiers valides pour plus de moins trois mois sont enregistrés comme des premiers titres de séjour. Notons que, pour que le titre de séjour délivré puisse être considéré comme une première autorisation de séjour, le délai de délivrance entre l'expiration d'un

ancien titre de séjour et la délivrance d'un nouveau pour une raison identique doit être d'au moins six mois. Cette définition de la délivrance des premiers titres de séjour peut être utilisée pour approcher le concept d'immigration par nationalité.

Enfin, certaines précisions doivent être apportées concernant les données sur les titres de séjour produites par l'OE et publiées sur Eurostat. Premièrement, les étrangers qui ont introduit une procédure d'asile (donc inscrits au registre d'attente) sont comptabilisés dans les statistiques de l'OE lorsqu'ils reçoivent un premier titre de séjour valide pour plus de trois mois³. Deuxièmement, les titres de séjour accordés aux diplomates, aux membres de leurs familles et à leur personnel sont pris en compte dans les chiffres produits par l'OE, aussi bien dans les stocks que dans les flux. Ces quelques précisions sur la délivrance des premiers titres de séjour ont également une influence sur les stocks d'étrangers qui ont un titre de séjour valide à une date donnée.

3 Dans les chiffres publiés par la DGSIE les changements de registre (demandeurs d'asile reconnus) sont comptabilisés comme une immigration pour la population étrangère totale, alors qu'ils ne sont pas désagrégés par nationalité. Par conséquent, les flux en provenance de pays à forte migration d'asile sont sous-estimés par la DGSIE.

50 Ans de migration congolaise en Belgique : un état des lieux

2010 a été témoin non seulement du 50ème anniversaire de l'indépendance du Congo, mais aussi du 50ème anniversaire du véritable début de la migration congolaise en Belgique. Le Centre a marqué cet événement par une journée d'étude organisée le 1er juin 2010 (dans le cadre de l'exposition « Be.Welcome : Belgique et Immigration »). Cette journée d'étude, qui a rassemblé des experts, des personnes impliquées sur le terrain, et des membres du public a tenté de faire le point sur la migration congolaise en Belgique. Nous reprenons ici quelques éléments de cet état des lieux, qui s'inscrit lui-même dans un triptyque en cours de réalisation par le Centre évaluant trois des principales communautés immigrées présentes en Belgique : congolaise, marocaine et turque.

Quelques indicateurs statistiques

A son origine, la migration congolaise en Belgique avait un caractère étudiant, diplomatique, touristique ou commerçant¹ et, en 1960, on y dénombrait 2.585 Congolais². Bien que l'aspect étudiant de la migration congolaise reste impor-

1 S. Demart, « De la distinction au stigmatisation. Matonge : Un quartier congolais à Bruxelles », Les Cahiers de la Fonderie, 38, p.58, 2008, in Centrum/GEDAP, Etude de la migration congolaise et de son impact sur la présence congolaise en Belgique : Analyse des principales données démographiques. Bruxelles et Louvain-la-Neuve, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme – Groupe de Démographie Appliquée (UCL), juin 2010, p.24. Disponible sur : www.diversite.be.

2 Sauf indication contraire, toutes les statistiques reprises ici sont extraites de Centrum/GEDAP, *op. cit*

tant, elle prendra une dimension plus économique à partir des années 1980, et le regroupement familial y prendra aussi une place plus importante. De surcroît, dans les années 1990 et 2000, la migration congolaise sera fortement affectée par des demandes d'asile. Il est remarquable que 92 % des presque 2.000 demandes d'asile déposées par des Congolais en 1991 avaient été introduites par des personnes qui séjournaient déjà en Belgique³, après quoi les demandeurs d'asile ont commencé à venir plus directement du Congo.

Le nombre de personnes issues de l'immigration congolaise présentes en Belgique a connu une progression constante ces dernières années, passant de 17.451 personnes au 1er janvier 1991 à 45.800 personnes au 1er janvier 2008. Ceci représentait près de 2,6 % de la population étrangère à la naissance de l'époque. 49 % de cette population se trouvait dans la Région de Bruxelles-Capitale, 34 % en Wallonie et 17 % en Flandre. Il faut noter ici qu'il est généralement reconnu que ces chiffres sous-estiment le nombre de personnes d'origine congolaise, les statistiques officielles ne prenant pas en compte les générations effectivement nées Belges. Quoiqu'il en soit, on dénombrait 16.132 personnes de nationalité congolaise en Belgique au 1er janvier 2008⁴.

Bien que les deux pays aient une longue histoire commune, le nombre de Congolais émigrant vers la Belgique reste relativement bas. Cela est surtout mis en évidence par la comparaison entre la présence de personnes de nationalité congolaise à la naissance au 1er janvier 2008⁵ et celle de personnes de nationalité marocaine (264.413 ou 15,1 % de la population étrangère à la naissance) ou turque (147.183 ou 8,4 %), pour qui l'émigration vers la Belgique s'est aussi amorcée dans les années 1960. Le fait que des accords bilatéraux relatifs au recrutement de main-d'œuvre aient été signés en

1964 entre la Belgique et le Maroc d'une part, et entre la Belgique et la Turquie d'autre part, mais jamais entre la Belgique et le Congo, peut expliquer cette différence. Ainsi, « *contrairement aux migrations d'autres groupes comme les Italiens, les Espagnols, les Turcs ou encore les Marocains, la présence congolaise ne répondait pas à une logique de recrutement de main-d'œuvre* »⁶. De fait, les principaux motifs avoués de migration pour les Congolais sont la poursuite des études, suivie par l'insécurité au Congo, le regroupement familial, et ensuite seulement l'emploi⁷.

La situation sur le marché du travail et la (non-)reconnaissance des diplômes

Un aspect marquant de l'immigration congolaise est le nombre élevé de personnes ayant obtenu un diplôme d'études supérieures, surtout en ce qui concerne les hommes⁸. Malgré cela, en 2007, le taux de chômage pour la population congolaise s'élevait à 34,9 %, comparé à 18,3 % pour les étrangers en général, et à 9,4 % toutes nationalités confondues⁹. Sur la base de données se rapportant à l'emploi à Bruxelles en 2003¹⁰, les professions principales satisfaites par des Congolais étaient les suivantes : secteur médical, personnel soignant non diplômé ou infirmiers (25 %) ; nettoyeurs, femmes de ménage, femmes et valets de chambre (20 %) ; manutentionnaires ou manœuvres (14 %) ; cuisiniers, garçons de salle (8 %) ; employés de bureau (4 %) ; avec le restant occupant des professions diverses, comme chauffeurs, vendeurs, comptables, informaticiens, secrétaires, assistants sociaux, cadres, journalistes.

3 Regionaal Integratiecentrum Foyer Brussel (Foyer), *De Congolese jongeren aan het woord*. Foyer : Bruxelles, 2010, p. 34.

4 ADSEI, *Bevolking op 1/1/2008 naar nationaliteit*. Disponible sur : http://statbel.fgov.be/nl/binaries/31114_nl_tcm325-82310.xls. (Consulté le 19.01.2011).

5 Centre/IACCHOS, *L'impact démographique de la migration turque en Belgique*. Bruxelles et Louvain-la-Neuve : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme – Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines (UCL), à paraître.

6 Centre/GEDAP, op.cit., p.83.

7 B. Schoumaker, *Enquêtes biographiques sur les migrations congolaises : Présentation du projet MAFE*. Papier présenté à la Journée d'étude Belgique - RD Congo : 50 année de migration. Bruxelles, 1 juin 2010. Disponible sur : www.diversite.be.

8 Voir Centre/GEPAP, op. cit., pp. 72.

9 Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO). *De immigratie in België : Aantallen, stromen en arbeidsmarkt - Rapport 2009*. Bruxelles : FOD WASO, 2010, p.41.

10 Observatoire Bruxellois du Marché du Travail et des Qualifications. *Marché du travail bruxellois et discrimination ethnique : Approche des populations d'Afrique Subsaharienne (ou d'origine)* [en ligne]. Bruxelles : Observatoire Bruxellois du Marché du Travail et des Qualifications, 2003, p.10. Disponible sur : www.actiris.be.

Tableau 1: Taux de non-reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger, 2001-2006 (Source : Martiniello et al, op. cit. N.B. : n = nombre de demandes introduites ; UE-12 = douze nouveaux Etats membres)

Taux de non-reconnaissance	Tous pays	UE à 15 (excl. Belgique)	UE-12	Congo	Maroc/ Turquie
Communauté française	30,2% (n = 2.492)	20,4% (n = 680)	26,1% (n = 207)	29,9% (n = 204)	35,8% (n = 559)
Communauté flamande	40,9% (n = 6.628)	16,5% (n = 2.149)	39,5% (n = 544)	N/A	40,2% (n = 605)

Il y a peu de raisons de penser que la situation ait changé récemment, ou qu'elle soit différente ailleurs dans le pays¹¹.

Il convient ici d'ouvrir une parenthèse concernant la reconnaissance en Belgique de l'équivalence de diplômes obtenus à l'étranger, dont la compétence incombe aux Communautés. Comme le démontre le *Tableau 1*, le taux de non-reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger varie fortement selon le pays où le diplôme a été obtenu, et selon la Communauté où la demande a été introduite¹². Bien que nous ne disposions pas de données spécifiques concernant le taux de non-reconnaissance des diplômes obtenus au Congo en Flandre, il est probable que ce taux y soit plus élevé qu'en Communauté française. En effet, mis à part pour les diplômes obtenus dans un pays de l'Union européenne à 15 (UE à 15), le taux de non-reconnaissance est généralement plus élevé en Flandre.

Un risque élevé de précarité

Les données reprises ici suggèrent que la communauté congolaise en Belgique risque souvent de

se retrouver dans la précarité, un constat mis en évidence par le nombre élevé de ménages mono-parentaux et isolés (et donc fragilisés) en son sein. Cette précarité dicte parfois à ces personnes d'accepter des situations ou des postes de travail en deçà de leurs qualifications ou des prétentions salariales qu'ils pourraient avoir. Ceci étant dit, il existe une tendance nette pour les personnes d'origine ou de nationalité étrangère à se retrouver dans des postes pour lesquels elles sont surqualifiées, à l'exception des citoyens de l'UE à 15¹³. De plus, les revenus moyens des ressortissants de pays tiers (€12.240), ou de Belges nés en dehors de l'UE (€14.340), sont plus bas que ceux de la population en général (€18.270), auquel s'ajoute un taux de risque de pauvreté accru¹⁴, s'élevant à 35 % pour les Belges nés en dehors de l'Union contre 48 % pour les ressortissants de pays tiers, alors que la moyenne nationale du taux de risque de pauvreté est de l'ordre de 14 %.

Pour conclure, on constate que beaucoup de recherches de qualité sont effectuées sur la situation socio-économique des étrangers en Belgique. Néanmoins, le risque de précarité élevé que l'on a identifié au sein de la population congolaise mérite des analyses plus approfondies. Il est donc désirable que des analyses démographiques et socio-logiques plus poussées de la migration congolaise

11 Pour des statistiques détaillées sur l'emploi des étrangers en :
- Flandre : Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), *Kansengroepen in Kaart - Allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt*. Bruxelles, VDAB, 2009.
- Région de Bruxelles-Capitale : Ouali, Nouria et al. *Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale: rapport de synthèse*. Bruxelles et Leuven: Université Libre de Bruxelles/ Katholieke Universiteit Leuven, 2005.
- Wallonie : Centre d'Education Populaire André Genot (CEPAG) *Etude statistique sur les inégalités à l'emploi en Wallonie: Etat des lieux général des discriminations systémiques sur le marché de l'emploi wallon*. Beez : CEPAG, 2009, pp. 23-45. Disponible sur : www.cepag.be.

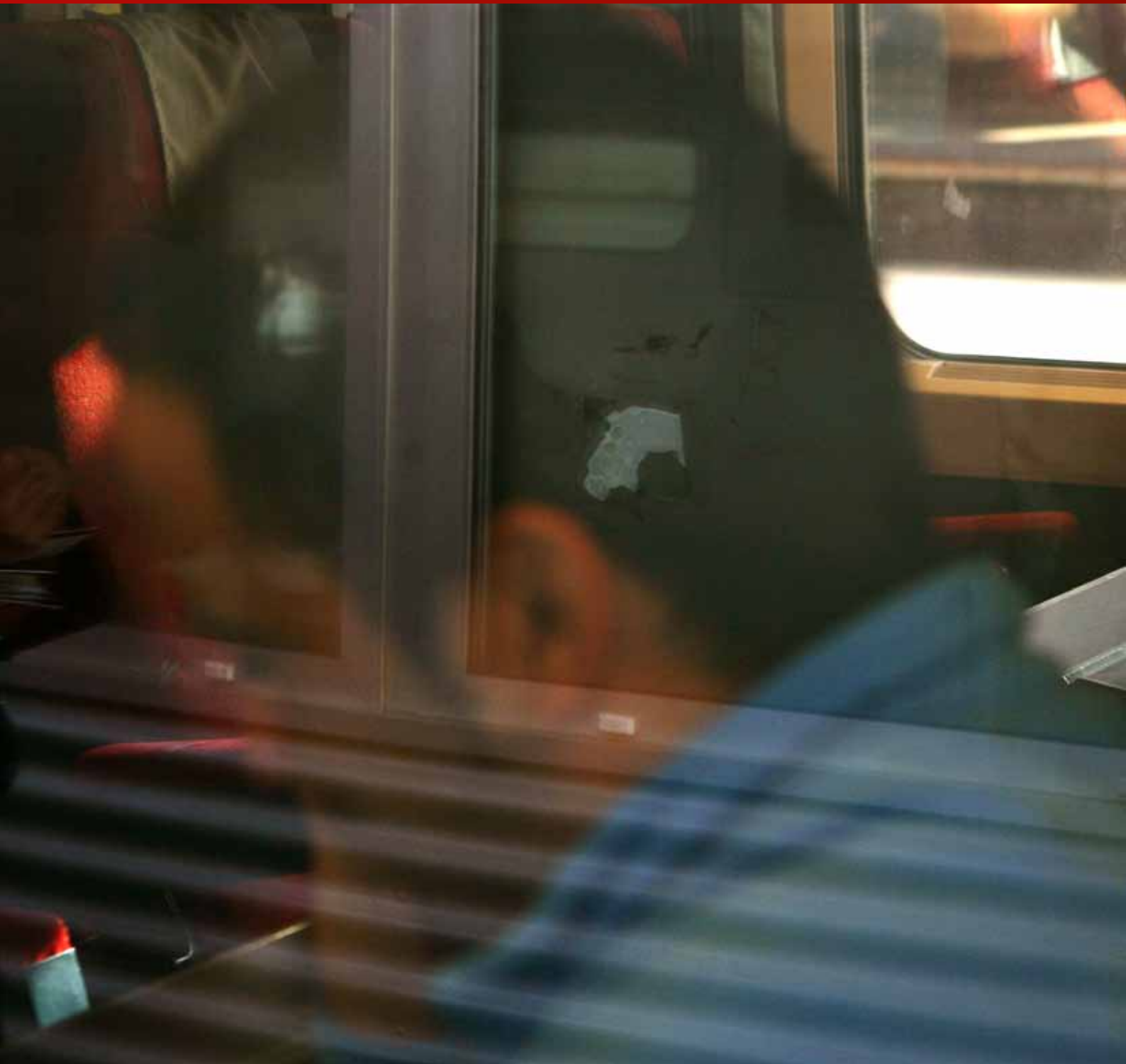
12 M. Martiniello et al., *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique*. Gand : Academia Press, 2010, pp.74-9. Disponible sur : www.belspo.be.

13 J. Geets et al., « Overkwalificatie als indicator voor arbeidsmarktintegratie van hooggeschoolde migranten ». Over.Werk : Tijdschrift van het Steunpunt WSE, 2010, 4, pp. 71-84.

14 V. Corluy & G. Verbist, « Inkomens- en arbeidsmarkt posities van migranten in België ». Over.Werk : Tijdschrift van het Steunpunt WSE, 2010, 4, p.86. Le taux de risque de pauvreté est « le pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu net du ménage équivalent total est inférieur à 60% du revenu net médian national équivalent », Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Des faits et des chiffres. Disponible sur : www.luttepauvrete.be.

soient effectuées, recoupant les informations reprises dans les diverses bases de données maintenues par les entités étatiques pertinentes (par. ex., Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, DGSIE, Registre national, Eurostat, etc.) avec des études d'ordre plus qualitatif se rapportant aux expé-

riences vécues par les personnes issues de la migration congolaise. Ceci permettrait non seulement de mieux comprendre les enjeux de cette migration pour la Belgique, mais aussi de remédier à une situation sur le terrain qui semble défavoriser les personnes d'origine congolaise.



CHAPITRE I :
ACCES AU
TERRITOIRE



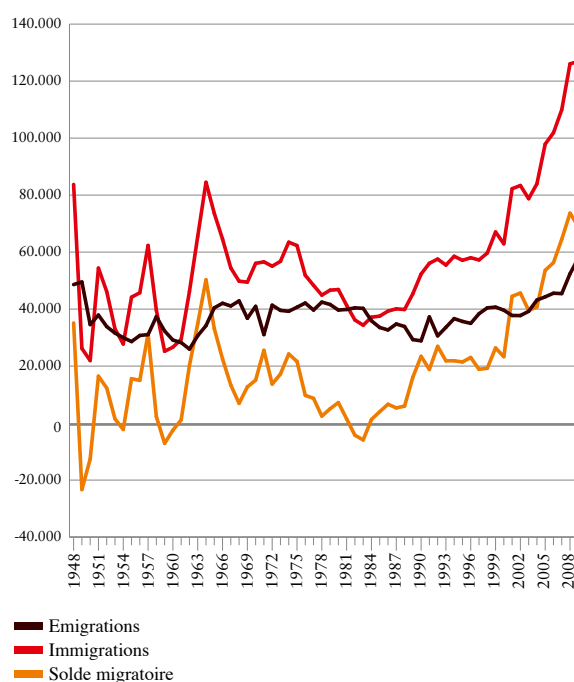
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



1. Une immigration légale qui continue à croître

En 2008 et 2009, l'immigration étrangère a continué sa croissance positive pour atteindre approximativement 123.270 entrées en 2008, et 125.990 en 2009 (Figure 1). Cette progression continue de l'immigration depuis le milieu des années 1980 est d'autant plus remarquable qu'en 1974, l'Etat belge prenait la décision de mettre un terme à l'immigration de travail. En effet, entre 1974 et 1983, l'histoire migratoire de la Belgique s'est caractérisée par une décroissance du nombre d'immigrations. La reprise des entrées observées depuis le milieu des années 1980 se différencie de l'immigration d'après-guerre et de celle des années 1960, qui était souhaitée et organisée par l'Etat au travers d'accords bilatéraux de recrutement de main-d'œuvre. La fin des années 2000 se caractérise par un accroissement migratoire positif. Toutefois, en 2009, on observe un ralentissement de cet accroissement des entrées d'étrangers qu'il est encore trop tôt pour interpréter. En effet, on pourrait y voir le début d'une phase de ralentissement des flux migratoires aussi bien qu'une évolution conjoncturelle limitée dans le temps.

Figure 1 : Evolution du nombre d'immigrations et d'émigrations d'étrangers, 1948-2009²⁰ (Sources : RN-DGSIE)



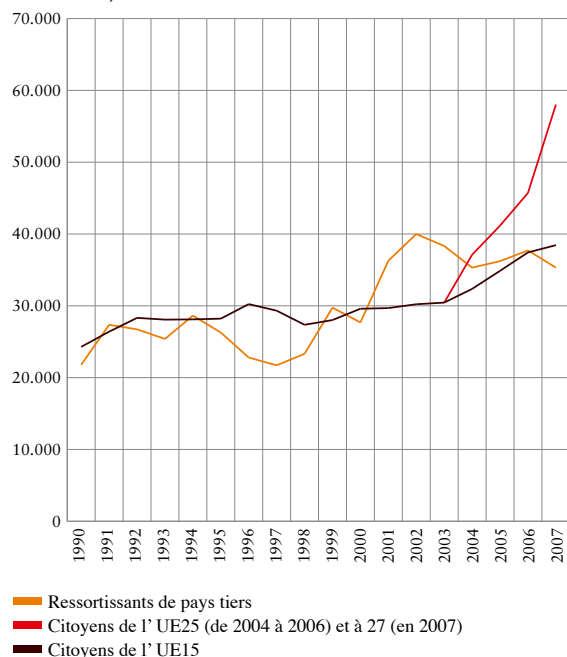
20 L'immigration et l'émigration étrangères observées en 2008 et 2009 reposent sur des estimations. Les flux migratoires pour l'ensemble de la population (Belges et étrangers) ont été publiés par la DGSIE. On peut donc estimer la migration étrangère sur base du rapport entre la migration étrangère et belge observée ces dernières années.

2. L'origine géographique des migrants

Les statistiques les plus récentes publiées par la DGSIE concernant les flux migratoires de 2008 et 2009 n'ont pas encore été désagrégées par nationalité. Les données reprises ici se réfèrent donc à l'année 2007 (Figure 2). Entre 2004 et 2007, l'immigration des citoyens de l'UE à 15 a connu une augmentation continue. La dynamique migratoire des citoyens de l'Union va devenir plus importante suite aux adhésions survenues en 2004 et 2007. En effet, en 2003, les ressortissants des douze nouveaux Etats membres représentaient 7 % de l'immigration étrangère, alors que cette proportion est

montée à 22 % en 2007. En résumé, depuis le milieu des années 2000, l'immigration des citoyens de l'Union connaît une croissance continue qui s'est accentuée sous l'effet des nouvelles adhésions. Malheureusement, le retard dans la publication des chiffres d'immigration par nationalité ne permet pas d'évaluer l'évolution récente de ces entrées. On peut donc se demander si l'augmentation de l'immigration étrangère en 2008 et 2009 peut encore s'expliquer par la forte progression des entrées des citoyens de l'Union.

Figure 2 : Evolution des immigrations enregistrées pour les citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers, 1990-2007 (hors demandeurs d'asile et réfugiés depuis 1995) (Sources : RN-DGSIE)

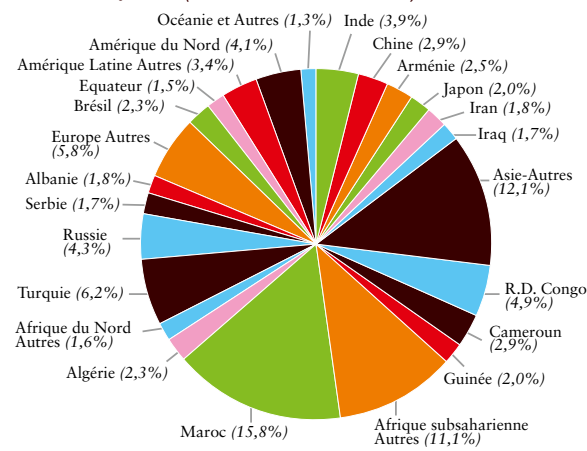


Quoi qu'il en soit, suite à l'entrée en vigueur du règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, les Etats membres sont maintenant tenus de publier des statistiques sur la délivrance des titres de séjours, offrant ainsi une nouvelle source de données relatives à la migration. Dans ce contexte, il convient de noter que les premiers titres de séjour sont des titres de séjour valides pour plus de trois mois. Notons aussi que, pour que le titre délivré puisse être considéré comme une première autorisation de séjour, le délai de délivrance entre l'expiration d'un ancien permis de séjour et la délivrance d'un nouveau pour une raison identique doit être d'au moins six mois. Cette définition de la délivrance des premiers titres de séjour peut être utilisée pour approcher le concept d'immigration, qui présente toutefois quelques nuances avec celui de la DGSIE. La première différence méthodologique est que les étrangers qui ont introduit une procédure d'asile (qui sont inscrits au registre d'attente) sont comptabilisés dans les statistiques de l'OE lorsqu'ils reçoivent un premier titre de séjour valide pour plus

de trois mois²¹. La deuxième est que la DGSIE n'a pas encore intégré les diplomates, les membres de leur famille et leur personnel dans les statistiques relatives aux flux migratoires. Une troisième différence est que les données sur les titres de séjour de l'OE se limitent aux ressortissants de pays tiers, alors que celles de la DGSIE reprennent les flux migratoires des Belges et de tous les étrangers.

En 2009, près de 40 % des immigrations provenant de pays tiers sont originaires du continent africain (Figure 3). La moitié de ces entrées proviennent d'Afrique subsaharienne, et l'autre moitié d'Afrique du Nord. Quatre migrants d'Afrique du Nord sur cinq proviennent du Maroc. Plus largement, en 2009, le Maroc reste le premier pays de provenance des immigrations de pays tiers à destination de la Belgique. Au niveau de l'Afrique subsaharienne, la République démocratique du Congo reste le premier pays de provenance, suivi par le Cameroun et la Guinée. L'accroissement de l'immigration guinéenne est dorénavant visible, grâce aux données sur les titres de séjours qui prennent en compte les demandeurs d'asile reconnus ou dont le séjour a été régularisé. L'immigration en provenance d'Asie représente 27 % des entrées de pays tiers en 2009. En tête de ces entrées, on retrouve l'Inde et la Chine, avec 2.317 et 1.726 immigrations, respectivement.

Figure 3: Répartition des premiers titres de séjour délivrés par nationalités, 2009 (Sources : OE - Eurostat)



21 Dans les chiffres publiés par la DGSIE les changements de registre (demandeurs d'asile reconnus) sont comptabilisés comme une immigration pour la population étrangère totale alors qu'ils ne sont pas désagregés par nationalité. Par conséquent, les flux en provenance de pays à forte migration d'asile sont sous-estimés par la DGSIE. Voir : Encadré méthodologique.

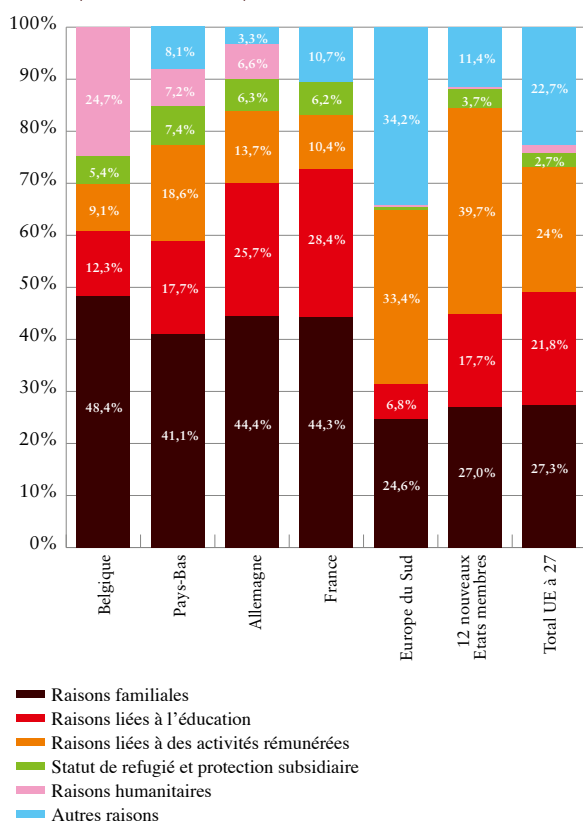
Les statistiques sur les titres de séjour nous permettent aussi d'identifier trois flux d'immigration en provenance de pays d'Asie pour lesquels il est fréquemment introduit des demandes d'asile en Belgique: l'Arménie, l'Iran et l'Irak. Les ressortissants turcs, quant à eux, représentent toujours une proportion significative de l'immigration provenant de pays tiers. Soulignons que cette immigration commence à se faire rattraper par la forte progression des entrées de Russes sur le territoire belge. L'immigration latino-américaine est principalement marquée par l'entrée de Brésiliens et d'Équatoriens. Enfin, 4 % des entrées provenant de pays tiers

sont issues d'Amérique du Nord, c'est-à-dire deux fois moins que la proportion calculée en 2007 sur la base des données de la DGSIE. Notons que les données sur les premiers titres de séjour fournies par Eurostat sous-estiment l'importance de l'immigration issue de pays dont les motifs de migration reposent très peu sur l'asile, comme les pays d'Afrique du Nord et d'Amérique du Nord.²²

22 Le fait que les changements de registre ne sont pas publiés par nationalité dans les chiffres de la DGSIE sous-estime l'ampleur des entrées de pays dont les ressortissants sont traditionnellement des demandeurs d'asile.

3. Les motifs légaux de la migration

Figure 4: Répartition des premiers titres de séjour délivrés selon le motif de délivrance, pays voisins de la Belgique, 2009²³ (Source : Eurostat)



Les données transmises à Eurostat par les Etats membres sur la délivrance des premiers titres de séjour offrent l'intérêt que chacun d'eux est tenu de transférer annuellement des statistiques à ce sujet. Toutefois, la diversité des moyens utilisés pour produire ces statistiques et l'interprétation variable par les Etats membres des définitions imposées par Eurostat prescrivent à l'utilisateur de rester prudent quand il compare ces données. Ceci ne nous empêche pas de pouvoir comparer les motifs de migration en Belgique avec ceux de nos voisins européens, comme l'illustre la Figure 4. Si l'on prend l'ampleur de la catégorie « autres raisons » comme point de référence pour évaluer la qualité des données fournies par les différents Etats membres, on constate des différences notables entre ces pays. Ces différences peuvent s'expliquer par la diversité des législations nationales relatives au séjour des étrangers, ainsi que par les pratiques administratives appliquées par ces pays dans l'enregistrement des populations immigrées.

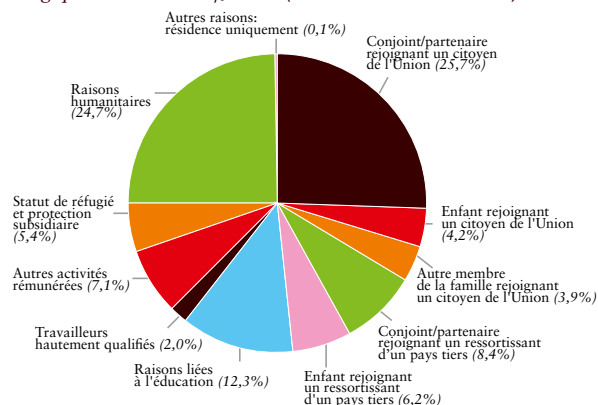
« Au niveau européen, la raison familiale reste le motif principal de délivrance d'une autorisation de séjour pour les ressortissants de pays tiers. »

Au niveau européen, on constate que, pour la Belgique et ses pays voisins, la raison familiale reste le motif prin-

23 Seuls le Luxembourg et Chypre n'ont pas publié de données concernant la délivrance des premiers titres de séjour.

principal de délivrance d'une autorisation de séjour pour les ressortissants de pays tiers (Figure 4). Ainsi, en 2009, selon le pays, entre 41,1 % et 48,4 % des titres de séjour ont été délivrés pour des raisons familiales, avec la Belgique en tête du classement. La migration familiale prévaut donc en Belgique et chez ses voisins, surtout en comparaison avec la moyenne des 27 Etats membres de l'Union européenne (UE à 27), qui s'élève à 27,3 %. En ce qui concerne l'immigration liée à l'éducation, on constate des différences notoires entre la Belgique et ses pays voisins. En effet, la France et l'Allemagne octroient un peu plus d'un quart de leur titres de séjour à des ressortissants de pays tiers venus suivre une formation, alors que cette proportion est de 17,7 % pour les Pays-Bas et de 12,3 % pour la Belgique, ce qui est nettement plus bas que la moyenne de l'UE à 27, qui s'élève à 21,8 %. Pour les pays d'Europe du sud (33,4 %), et encore plus dans les douze derniers pays qui ont adhéré à l'UE (39,7 %), le travail est le premier motif d'immigration. Dans ces groupes de pays, approximativement un quart des titres de séjour sont liés à la famille. On constate également que l'octroi des premiers titres de séjour pour raisons humanitaires reste un motif de séjour assez limité dans les pays européens, sauf pour la Belgique. Il est néanmoins plausible que d'autres Etats membres enregistrent la catégorie « *raisons humanitaires* » sous la catégorie « *autres raisons* ».

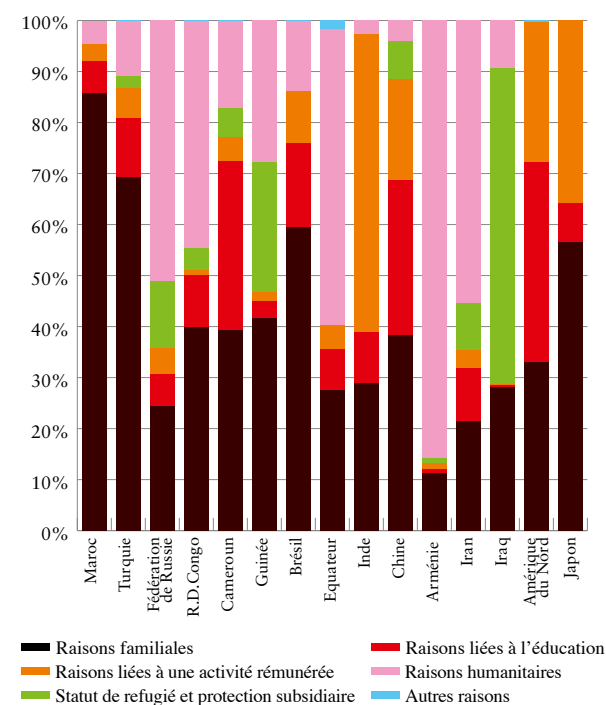
Figure 5 : Répartition des premiers titres de séjours délivrés en Belgique selon le motif, 2009 (Sources : OE - Eurostat)



Alors qu'il y a encore deux ans l'appréhension des motifs de migration était l'un des maillons faibles de l'étude des flux migratoires en Belgique, des données de plus en plus fiables et exhaustives sur les motifs légaux du séjour sont mises à disposition par Eurostat depuis 2008. Ainsi, on est maintenant en mesure de constater que sur les 58.939 premiers titres de séjour qui ont

été délivrés en 2009, 48 % ont été accordés pour des raisons familiales (Figure 5), et qu'approximativement 70 % des regroupements familiaux concernent des citoyens de l'Union²⁴. On peut aussi constater que 70 % de ces regroupements concernent un conjoint ou un partenaire. En outre, presque 25 % des premiers titres de séjour sont délivrés pour des raisons humanitaires (Figure 5). Selon l'OE, cette catégorie reprend les régularisations faites sur base des articles 9bis, 9ter, et l'ancien article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980²⁵. Avec 12 % des entrées provenant de pays tiers, l'éducation est le troisième motif d'immigration légale, suivie par le travail, qui englobe 9 % des titres délivrés en 2009. Finalement, la reconnaissance du statut de réfugié concerne 5 % des individus issus de pays tiers.

Figure 6 : Répartition des motifs de délivrance des premiers titres de séjours selon le motif et selon la nationalité, 2009 (Sources : OE - Eurostat)



24 Pour une analyse plus détaillée des données sur la migration familiale, voir : *Chiffres et démographie*, Chapitre 4.

25 Bien que la raison humanitaire ne soit pas un motif de migration direct, elle reflète une décision administrative qui octroie un séjour légal à des étrangers qui sont probablement présents sur le territoire depuis un certain temps. En effet la délivrance d'un titre de séjour ne coïncide pas nécessairement avec la date d'entrée sur le territoire. Cela est également valable pour les réfugiés qui ont effectué leur demande d'asile avant leur entrée légale : le titre coïncide avec la date de reconnaissance de leur statut de réfugié.

Comme on peut le constater sur la *Figure 6*, la répartition des motifs de migration est liée aux origines géographiques des migrants. La migration pour des raisons familiales est donc de loin le premier motif de migration des ressortissants marocains, turcs et brésiliens. En règle générale, l'immigration familiale touche l'ensemble des groupes de nationalité, mais son ampleur varie. Avec respectivement 58 % et 36 % des entrées légales liées au travail, les Indiens et les Japonais sont les deux principaux groupes pour lesquels l'activité rémunérée est le premier motif d'immigration. Les immigrants d'Amérique du Nord et de Chine connaissent une immigration d'étudiants importante, combinée avec quelques entrées de travailleurs. On observe également une immigration d'étude non négligeable parmi les Camerounais. Enfin, on retrouve un

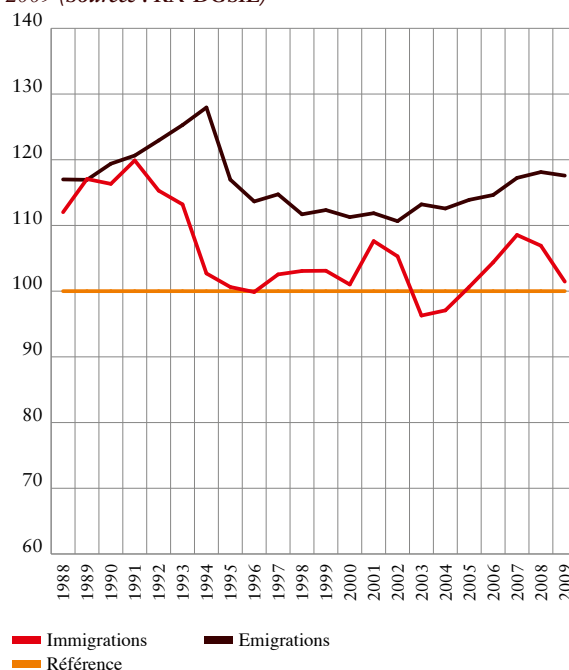
groupe de nationalités comprenant les Irakiens, les Arméniens, les Iraniens, les Russes, les Guinéens ou encore les Congolais, pour qui le nombre de demandes d'asile déposées en Belgique a été relativement élevé au cours de ces dernières années. Pour ces ressortissants, on observe une proportion de reconnaissance du statut de réfugié qui varie de 1 % pour les Arméniens à 61 % pour les Irakiens. Ces mêmes ressortissants, à l'exception des Irakiens, ont également reçu un nombre non négligeable de premiers titres de séjour délivrés pour une raison humanitaire. Finalement, on remarque la situation particulière des Equatoriens qui demandent peu la protection internationale, mais dont plus de la moitié reçoit un premier titre de séjour pour des raisons humanitaires.

4. Vers une féminisation de l'immigration

Le rapport entre le nombre d'hommes migrants et le nombre de femmes migrantes fournit un indice mesurant le rapport de masculinité dans la migration. Cet indicateur mesure annuellement le nombre d'hommes migrants pour 100 femmes migrantes. Entre 1988 et 1993, on dénombrait annuellement entre 112 et 120 immigrations d'hommes pour 100 de femmes (*Figure 7*). Entre 1994 et 1999, l'immigration s'est féminisée, se rapprochant de la parité entre les deux genres (durant cette période on observe entre 100 et 103 immigrations d'hommes pour 100 entrées de femmes). Entre 2001 et 2002, on observe une reprise des entrées masculines, que l'on peut supposer être liée à la campagne de régularisation de 1999²⁶.

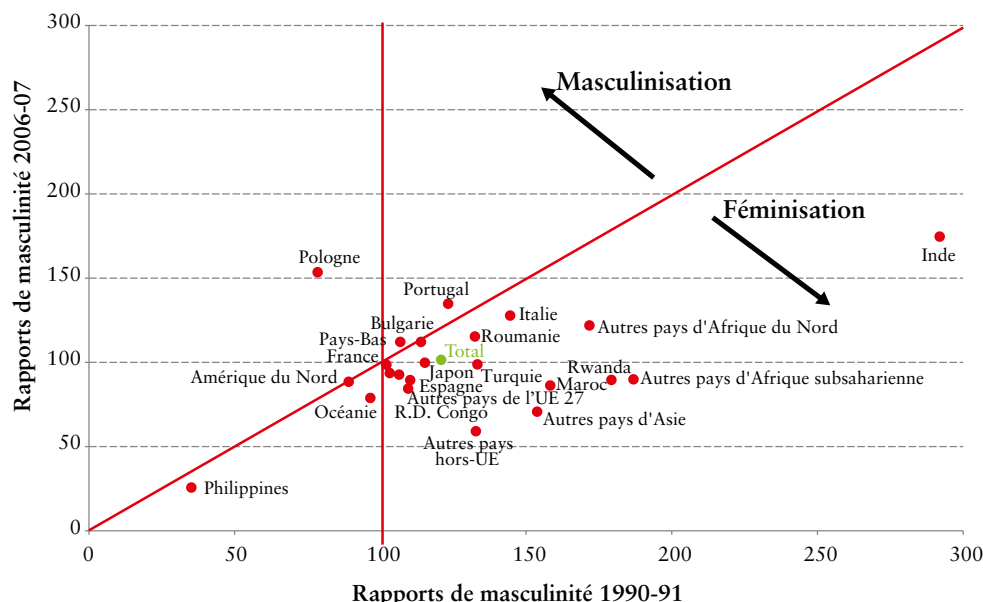
En 2003 et 2004, les entrées vont connaître une importante féminisation. Depuis 2005, on observe une nouvelle reprise des entrées masculines que l'on pourrait associer au décollage des entrées en provenance des nouveaux Etats membres de l'UE.

Figure 7 : Rapport de masculinité des flux migratoires en Belgique (nombre d'hommes pour 100 femmes), 1988-2009 (Sources : RN-DGSIE)



26 L'étude « *Before and After* » repose sur un échantillon qui se veut le plus représentatif possible de la population régularisée par la campagne de 1999. Le rapport de masculinité de cet échantillon est de 205 hommes pour 100 femmes. Ce constat ne contredit pas l'hypothèse que les hommes ont majoritairement bénéficié de la campagne de régularisation de 1999.

Figure 8 : Comparaison des rapports de masculinité des courants d'immigration entre 1990-91 et 2006-07 (Sources : RN-DGSIE)



Les flux d'émigration²⁷ ont été majoritairement masculins depuis la fin des années 1980. Entre 1988 et 1994, on observe un processus de masculinisation croissant des émigrations, passant de 117 à 128 émigrations d'hommes pour 100 de femmes. Depuis 1995, l'émigration varie entre 110 et 117 sorties d'hommes pour 100 émigrations de femmes²⁸.

« La féminisation des flux migratoires concerne l'ensemble des pays d'immigration, excepté les Pays-Bas, le Portugal et la Pologne. »

La Figure 8 illustre ce processus de féminisation des flux migratoires que l'on observe pour l'ensemble des pays d'immigration excepté pour les Pays-Bas, le Portugal et la Pologne, qui ont connu

une masculinisation de leurs flux entre le début des années 1990 et la seconde moitié des années 2000. Ce processus de masculinisation est particulièrement remarquable pour les Polonais, avec un rapport de masculinité qui est passé de 78 à 153 immigrations d'hommes pour 100 femmes entre les deux périodes considérées. L'immigration en provenance des Philippines, d'Amérique du Nord et d'Océanie était déjà

majoritairement féminine au début des années 1990, et ces entrées sont devenues encore plus féminines en 2006-07. On observe une série de pays dont l'immigration était majoritairement masculine au début de la décennie 1990 et pour qui l'immigration est devenue majoritairement féminine seize ans plus tard. Il s'agit de la République démocratique du Congo, du Maroc, du Rwanda, de la Turquie et de l'Espagne.

Enfin, un dernier groupe de nationalités se caractérise par une immigration majoritairement masculine en 2006-07, mais cette dernière s'est féminisée depuis le début des années 1990. Il s'agit de l'immigration italienne, bulgare, roumaine et indienne.

27 Les émigrations reprennent, d'une part, les départs déclarés par les étrangers et, d'autre part, les radiations administratives des étrangers qui se produisent lorsque leur séjour légal prend fin.

28 La chute du rapport de masculinité en 1995 coïncide avec la création du registre d'attente et l'exclusion des demandeurs d'asile des chiffres de l'immigration légale.

5. La Belgique comparée aux pays de l'UE à 27

Nous comparons ici la migration en Belgique avec celle des pays de l'UE à 27 sur base d'indicateurs d'Eurostat, retenant quatre points : les immigrations enregistrées, émigrations enregistrées, solde migratoire²⁹, et les proportions de femmes et d'hommes étrangers. Ces données comparatives sont à ce jour uniquement disponibles jusqu'en 2008. Rappelons que l'application des définitions d'Eurostat peut être variable selon les Etats membres, et les comparaisons faites ici sont purement indicatives.

La Belgique était l'un des pays de l'UE à 27 connaissant le plus d'activité migratoire en 2008, que cela concerne des nationaux, des citoyens de l'Union ou des ressortissants de pays tiers (Figure 9). Ainsi, en chiffres absolus et toutes nationalités confondues, la Belgique s'élevait au sixième rang en termes d'immigrations, au cinquième rang en termes d'émigrations,

et au huitième rang en termes de solde migratoire en 2008. En pourcentage de la population totale du pays, la Belgique s'élevait au septième rang en termes d'immigrations, au cinquième rang en termes d'émigrations, et au huitième rang en termes de solde migratoire en 2008 (Figure 10).

Mis à part le solde migratoire, l'évolution du nombre d'immigrés et d'émigrés en Belgique est semblable à celle de l'ensemble des pays de l'UE à 27 entre 1998 et 2008 (Figure 11 et Figure 12). Les immigrations, les émigrations et le solde migratoire en Belgique n'ont cessé d'augmenter pendant cette période, même si l'on constate une légère rechute du solde migratoire entre 2007 et 2008 (Figure 11). Cette chute correspond à une augmentation plus forte du nombre d'émigrations par rapport aux années précédentes. Pour l'UE à 27, le solde migratoire a connu une forte augmentation en 2007, avec une forte rechute en 2008 (Figure 12). L'augmentation de 2007 correspond à une forte hausse de l'immigration ; la rechute de 2008, elle, correspond à une forte augmentation des émigrations et à une baisse sensible de l'immigration.

29 Les chiffres d'Eurostat n'incluent pas les personnes enregistrées dans le registre d'attente. Pour plus de précisions sur les limites des statistiques disponibles, voir: *Encadré Méthodologique*. Et voir plus haut dans ce chapitre pour plus de précisions sur la méthodologie employée par Eurostat.

Figure 9 : Immigrations enregistrées, émigrations enregistrées et solde migratoire dans l'UE à 27 en chiffres absolus, 2008, trié par ordre décroissant de solde migratoire (Source : Eurostat) N.B. : données Grèce non disponibles ; données Roumanie pour 2007

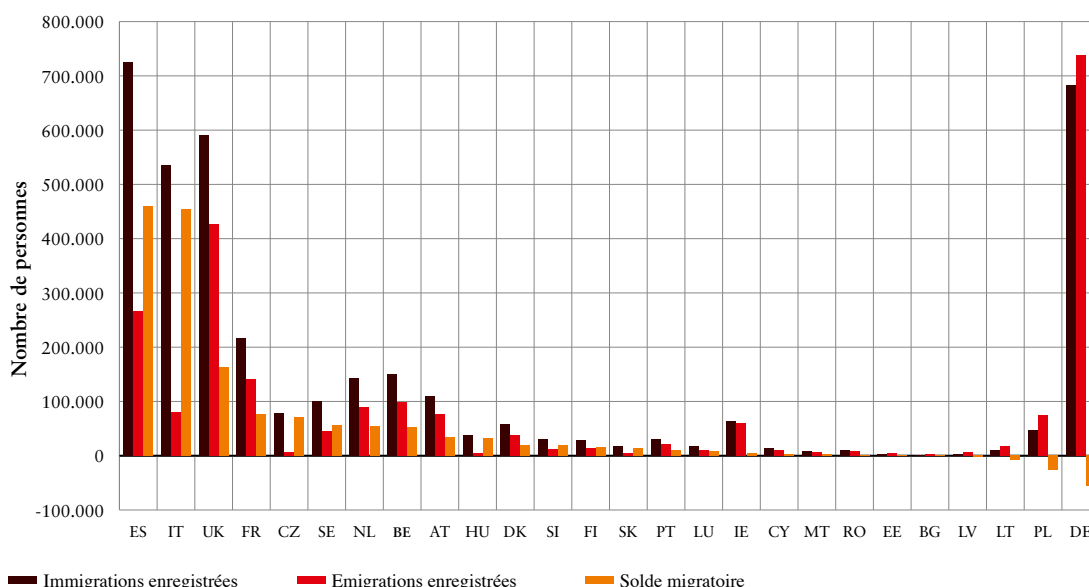


Figure 10 : Immigrations enregistrées, émigrations enregistrées et solde migratoire dans l'UE à 27 en pourcentage de la population du pays, 2008, trié par ordre décroissant de solde migratoire (Source: Eurostat) N.B. : données Grèce non disponibles ; données Roumanie pour 2007

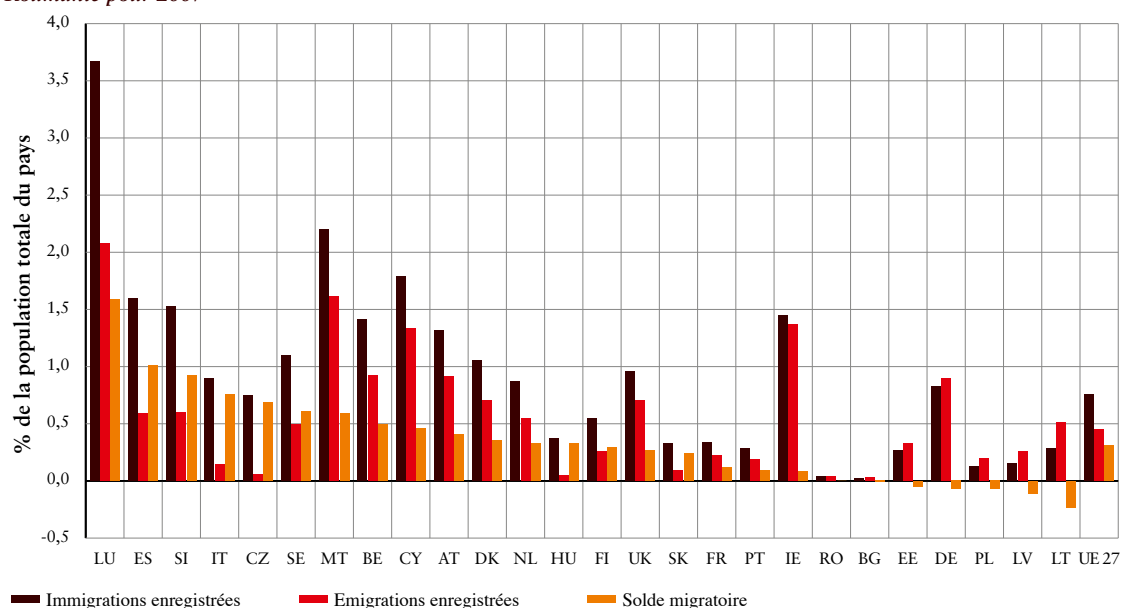


Figure 11 : Immigrations enregistrées, émigrations enregistrées et solde migratoire en Belgique, 1998-2008 (Source: Eurostat)

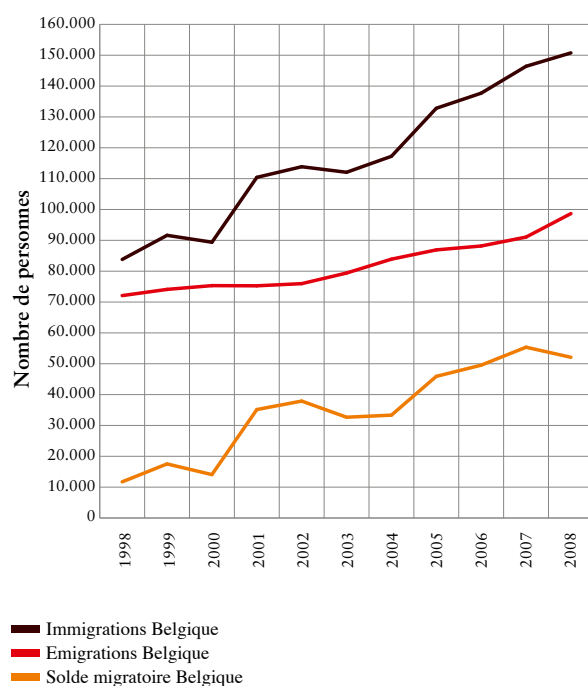
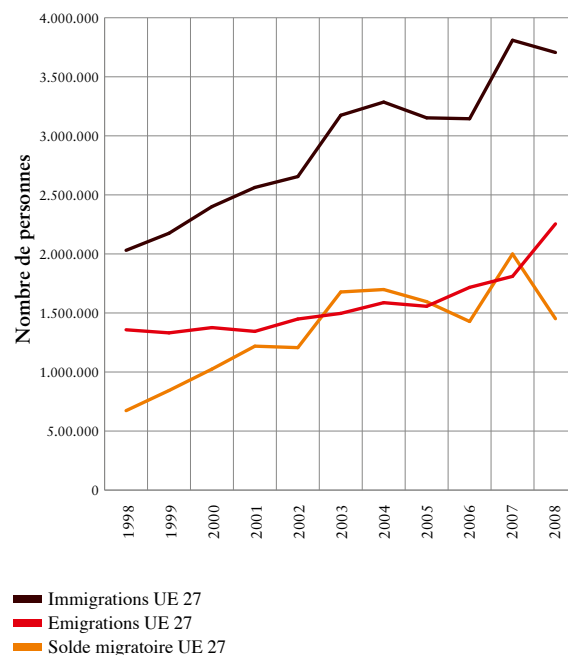
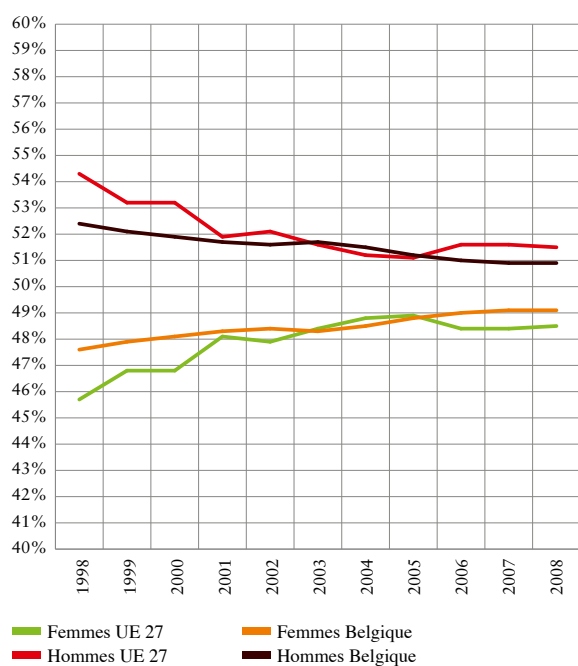


Figure 12 : Immigrations enregistrées, émigrations enregistrées et solde migratoire dans les pays de l'UE à 27, 1998-2008 (Source: Eurostat) N.B.: données Grèce non disponibles ; données Roumanie pour 2007



Les proportions de femmes et d'hommes étrangers en Belgique et dans les pays de l'UE à 27 ont évolué de manière parallèle entre 1998 et 2008, pour atteindre un plus grand niveau de parité. Comme le démontre la *Figure 13*, l'écart entre la proportion de femmes et d'hommes étrangers a rétréci pour l'ensemble de l'Union (passant de 54,3 % d'hommes contre 45,7 % de femmes en 1998, à 51,5 % d'hommes contre 48,5 % en 2008). Le même scénario s'est produit en Belgique, pour laquelle la proportion d'hommes est passée de 52,4 % en 1998 à 50,9 % en 2008.

Figure 13 : Pourcentage de femmes et d'hommes étrangers en Belgique et dans les pays de l'UE à 27, 1998-2008
(Source: Eurostat) N.B.: données Grèce non disponibles ; données Roumanie pour 2007



B. ANALYSE ET ENJEUX



1. Une politique communautaire en matière de visa dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures

Pour réaliser un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* », l'UE se donne entre autres les objectifs suivants : « *a) assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ; b) assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ; c) mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures* »³⁰.

L'UE poursuit ce faisant le développement de l'acquis Schengen, qui a intégré le cadre de l'UE avec le Traité d'Amsterdam en 1997. L'acquis Schengen fait référence aux accords intergouvernementaux visant à supprimer les contrôles aux frontières communes des pays concernés³¹. Cette convention a entraîné toutes sortes de mesures d'accompagnement, comme la coopération dans le domaine de la sécurité³², la politique des visas, l'échange de données³³, les contrôles aux frontières extérieures communes, sans oublier par exemple les règles déterminant l'Etat responsable du traitement des demandes d'asile³⁴.

Bien que l'acquis Schengen fasse désormais partie intégrante de l'UE, nous remarquons encore que cette structure a été développée en dehors de l'UE. Tous les Etats membres de l'UE participent dans une plus ou moins grande mesure à la coopération Schengen, mais tous ne font pas partie de cet espace sans contrôle aux frontières internes. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont choisi de ne pas lever les contrôles aux frontières internes et Chypre, la Bulgarie et la Roumanie ne satisfont pas

encore aux conditions permettant de les supprimer. De plus, il y a également des pays hors UE qui font partie de cet espace, à savoir la Norvège, l'Islande et la Suisse³⁵. En bref : on peut à l'heure actuelle se déplacer sans subir de contrôle aux frontières dans une zone de 25 pays, dont 22 sont des Etats membres et trois des Etats associés.

Les pays qui veulent accéder à l'UE doivent accepter la totalité de l'acquis Schengen. Mais ils ne feront pas pour autant immédiatement partie de l'espace Schengen. Une période d'évaluation doit permettre d'établir, par exemple, si ces pays sont capables de surveiller leurs frontières extérieures terrestres, aériennes et maritimes extérieures, et si la collaboration avec les services de police est opérationnelle.

Un élément essentiel du renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'UE est la mise en œuvre d'une politique commune en matière de visas. Un visa pour court séjour³⁶ délivré par l'un des Etats membres Schengen est en principe toujours valable dans tout l'espace Schengen.

Une étape importante a été franchie en 2010 dans cette voie vers une politique commune en matière de visa : le code européen des visas³⁷ est applicable depuis le 5 avril 2010. Le code des visas s'efforce de rassembler toutes les dispositions légales existantes relatives aux visas de court séjour et de fixer les règles communes se rapportant aux conditions et aux procédures de délivrance, d'annulation et d'abrogation des visas. La commissaire européenne aux Affaires intérieures, Cecilia Malmström, estime que l'instauration du code des visas rendra plus précises, plus transparentes et plus équitables les

« Un élément essentiel du renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'UE est la mise en œuvre d'une politique commune en matière de visas. »

30 Art. 77 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

31 La convention Schengen a été signée en 1985 dans le village luxembourgeois de Schengen par la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne et la France. D'autres pays y ont adhéré depuis.

32 Le système d'information Schengen (SIS) a été créé dans ce cadre. Il s'agit d'une base de données par laquelle les services de police et les autorités judiciaires des Etats participant aux accords de Schengen peuvent échanger des données. Un nouveau système destiné à le remplacer (SIS II) est actuellement en voie de développement, suite aux besoins technologiques, à l'évolution du cadre de l'UE, et à l'extension de l'espace Schengen.

33 En ce qui concerne l'échange de données, on travaille à un système d'information sur les visas (VIS) qui doit permettre l'échange des informations des visas (données personnelles et biométriques) entre les Etats membres Schengen.

34 Ces accords ont été passés lors de la Convention de Dublin et ensuite dans le Règlement Dublin européen. Le Règlement Dublin est associé au règlement Eurodac, lequel a créé une base de données des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes qui pénètrent illégalement sur le territoire national des Etats membres. Voir : *Vers un régime européen d'asile commun*, Chapitre 2.

35 Pour tout détail complémentaire, Voir le protocole 19 sq. tel qu'ajouté au Traité de Lisbonne.

36 Un visa pour court séjour est un visa délivré pour trois mois maximum couvrant une période de six mois. Les visas ou autorisations de séjour pour une plus longue durée restent sous la responsabilité des Etats membres eux-mêmes, mais ils permettent normalement de voyager dans l'espace Schengen (équivalent à un visa pour court séjour).

37 Règlement (CE) n°810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

conditions applicables à la délivrance d'un visa pour l'espace Schengen aux ressortissants des pays tiers.

Nous commentons ci-dessous l'application du code des visas pour la Belgique. Nous examinons ensuite (les conséquences de) la décision de dispenser certains

pays des Balkans occidentaux d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen. Enfin, nous nous penchons sur une catégorie de ressortissants de pays tiers explicitement exclus du champ d'application du code des visas (et connaissant un régime plus favorable), à savoir les membres de la famille des citoyens de l'Union.

2. L'application du code des visas en Belgique

L'application du code des visas en Belgique se heurte encore à certaines incohérences avec la loi du 15 décembre 1980. Il y a en particulier une zone de tension entre l'article 3 de la loi belge et l'article 34 du code des visas.

Un visa n'accorde pas automatiquement le droit d'accès

Ni la loi³⁸, ni le code des visas³⁹ n'accordent de droit d'entrée automatique à la personne titulaire d'un visa valable. L'intéressé peut encore se voir refuser l'accès au territoire national lors d'un contrôle à la frontière. La police des frontières peut réévaluer les documents exigés et les motifs du titulaire du visa et refuser l'accès au territoire national, et ce malgré l'octroi du visa par l'ambassade ou le consulat habilités. Si la police des frontières juge que l'étranger ne satisfait pas aux conditions

d'entrée, elle peut décider de le refouler⁴⁰. Des décisions de ce type reposent en partie sur l'évaluation subjective des motifs du voyage et des justificatifs à présenter. Le titulaire du visa comprendra difficilement que l'on puisse lui refuser l'accès au territoire belge malgré le visa obtenu.

« L'application du code des visas en Belgique se heurte encore à certaines incohérences avec la loi du 15 décembre 1980. »

Annulation et abrogation

En Belgique, la décision de refouler un étranger annule automatiquement le visa⁴¹. Cette annulation n'est pas conforme au code des visas. Contrairement aux dispositions belges (qui prévoient que lors d'un refus d'accès au territoire le visa est annulé) l'article 34 du code des visas établit une différence entre l'annulation et l'abrogation du visa. De plus, le code des visas stipule que le fait de ne pas pouvoir présenter un ou plusieurs justificatifs à la frontière – documents attestant de l'objet du voyage ou de la présence de moyens de subsistance suffisants par exemple – ne peut entraîner automatiquement l'annulation du visa⁴². La Commission européenne précise dans son manuel sur la mise en œuvre pratique du code des visas⁴³ que, si le titulaire du visa ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants, l'accès au territoire national peut lui être refusé, mais le visa ne peut être automatiquement annulé⁴⁴.

Les gardes-frontières belges annulent le visa non seulement lorsqu'il a été obtenu de manière frauduleuse mais également lorsque les documents exigés n'ont pas été présentés. Par conséquent toutes les personnes à qui l'accès au territoire est refusé voient leur visa annulé. La loi du 15 décembre 1980 ne connaît qu'une disposition prévoyant une annulation automatique du visa. Ceci est contraire à l'article 34.1 du code des visas qui stipule qu'un visa est annulé « s'il s'avère

38 Sur la base de l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980, un étranger titulaire d'un visa valable peut être refoulé à la frontière, par exemple lorsqu'il n'est pas en possession des documents exigés (tels qu'énumérés à l'art. 2 de la loi du 15 décembre 1980), s'il ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants (art. 3, 4°), s'il ne peut présenter de documents attestant de l'objet de son voyage (art. 3, 3°), ou sur la base de l'un des autres cas énumérés à l'art. 3 (1°-8°).

39 Art. 30 du code des visas : « Le fait d'être en possession d'un visa uniforme ou d'un visa à validité territoriale limitée ne suffit pas à conférer de droit d'entrée irrévocable ».

40 En Belgique, ces décisions sont prises par les fonctionnaires de l'OE du service inspection des frontières.

41 Art. 3, in fine de la loi du 15 décembre 1980.

42 Ce principe figurait déjà auparavant dans l'annexe 5 du code frontières Schengen, 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).

43 C (2010) 1620 final, *Décision de la Commission du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés*.

44 C (2010) 1620 final, *op. cit.*, p. 107-108.

que les conditions de délivrance du visa n'étaient pas remplies au moment de la délivrance ». Le code des visas vise dans ce cas l'obtention frauduleuse du visa. L'article 34.2 du code des visas prévoit par ailleurs qu'un « *visa est abrogé s'il s'avère que les conditions de délivrance ne sont plus remplies* ». Le fait de ne pas pouvoir présenter un ou plusieurs documents justificatifs ne peut donc uniquement avoir comme conséquence que l'abrogation du visa. Pour être conforme avec le code des visas il convient d'inscrire dans la loi la possibilité d'abroger un visa.

Quand le système d'information sur les visas⁴⁵ (VIS) sera opérationnel, les autorités compétentes en la matière pourront consulter cette banque de données lors du traitement des demandes de visa et apprécier les décisions antérieures (refus d'octroi, annulation ou abrogation d'un visa par exemple). L'annulation du visa à la frontière sera donc enregistrée dans le système et pourra avoir des conséquences négatives sur les demandes ultérieures pour le titulaire du visa. Il est donc important pour l'individu que la loi belge soit conforme au code des visas et que seul une abrogation du visa soit possible lorsque les conditions de délivrance de visa ne sont plus remplies. Comme le stipulent le code des visas et la Commission européenne dans son manuel, l'annulation doit se limiter aux cas où le visa a été obtenu frauduleusement⁴⁶.

Motivation

En pratique, l'étranger refoulé à la frontière est uniquement informé de la décision de refoulement. Cette décision lui est communiquée et notifiée sous la forme d'une annexe 11⁴⁷, invariablement accompagnée d'une décision de maintien en un lieu déterminé. L'annexe n'indique toutefois pas que l'ordre de refoulement entraîne une annulation du visa. Le titulaire du visa n'est en aucune manière informé de l'annulation de son visa et constatera souvent que son visa a été annulé qu'au moment du refoulement, lorsqu'il reçoit son passeport en retour. Pour être complet il convient de signaler que – même si la Belgique n'applique pas

l'abrogation de visa – la décision d'abroger un visa est également soumise à l'obligation de motivation.

Depuis le 5 avril 2011, les Etats membres doivent obligatoirement motiver la décision d'annulation ou d'abrogation du visa et signifier les motifs sur lesquels repose cette décision par le biais d'un formulaire standard⁴⁸. Mais la législation belge prévoit déjà une obligation de motivation, au sens de l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980. Par conséquent, la question est de savoir si les autorités ne négligent pas l'obligation de motivation du droit belge en ne communiquant ni l'annulation du visa, ni les motifs de l'annulation⁴⁹. Elles privent ainsi l'étranger du droit de comprendre pourquoi une telle mesure a été prise à son égard.

Le Centre recommande aux autorités belges de respecter l'obligation de motivation stipulée à l'article 34 (6) du code des visas, d'informer le titulaire du visa de son annulation ou d'abrogation, et de lui en communiquer les motifs.

45 Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour (règlement VIS).

46 C (2010) 1620 final, *op. cit.*, p. 107-108.

47 Il s'agit d'un formulaire à choix multiples où il convient de cocher la case ad hoc (qui renvoie aux cas décrits à l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980). Le garde-frontière qui a exécuté le contrôle motive sa décision dans la rubrique « *Remarques* ».

48 Art. 34, alinea 6 iuncto art. 58, in fine du code des visas.

49 En vertu de la loi sur la motivation formelle, l'autorité est tenue d'indiquer également les données factuelles sur la base desquelles elle entend invoquer les motifs de refus. La nécessité de motivation est ainsi renforcée (loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs).

3. Libéralisation du régime des visas pour plusieurs pays des Balkans occidentaux⁵⁰

Le code européen des visas est applicable aux ressortissants de pays tiers qui doivent être titulaires d'un visa lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures des Etats membres. Un règlement⁵¹ européen spécifique de 2001 en stipule le cadre et prévoit une liste positive et une liste négative : les pays dont les ressortissants sont dispensés de visa (annexe II) et les pays dont les ressortissants doivent être titulaires d'un visa (annexe I).

On retrouve depuis peu la plupart des pays des Balkans occidentaux dans l'annexe II. Depuis le 19 décembre 2009, les ressortissants du Monténégro, de la Serbie et de la Macédoine n'ont plus besoin d'un visa pour voyager dans l'espace Schengen pour une durée maximale de trois mois. Depuis le 15 décembre 2010, ceci vaut également pour les ressortissants de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine. Il y a toutefois une condition : que les intéressés soient titulaires d'un passeport biométrique (doté d'une puce capable de stocker des données biométriques comme la photographie du passeport et les empreintes digitales).

Depuis 2008, les pays en question sont impliqués dans un dialogue sur la libéralisation des visas. L'initiative de ce dialogue émane de la Commission européenne, laquelle fixe également un plan par étapes et évalue la réalisation des critères convenus. Ensuite, le Parlement européen⁵² et le Conseil de l'UE prennent une décision. Dans le cas des pays susmentionnés, ils ont jugé que des progrès suffisants avaient été réalisés à différents niveaux : réformes des pratiques judiciaires, la lutte contre le crime organisé, la corruption et l'immigration illégale, et l'amélioration de la capacité administrative dans la gestion des frontières.

Après la première de ces deux vagues de libéralisation des visas pour les Balkans occidentaux, la Commission européenne a cependant constaté que certains Etats membres enregistraient une hausse du flux de demandeurs d'asile issus de ces pays et des personnes qui séjournaient plus de trois mois sur le territoire des Etats membres. On a ainsi noté en Belgique une hausse (temporaire) du nombre de demandes d'asile de Serbie et de Macédoine, en février surtout et dans une moindre mesure durant le reste de l'année⁵³. Des campagnes d'information ont donc été menées dans les pays concernés (durant lesquelles le Premier Ministre et le Secrétaire d'Etat compétent ont visité ces pays). Le CGRA a décidé de traiter ces demandes en priorité. Enfin, des programmes spécifiques de retour volontaire ont été mis sur pied.

Pour la vague de libéralisation des visas de fin 2010, l'UE a prévu des campagnes préventives d'information dans les pays concernés et gardé la possibilité de suspendre la dispense de visas en cas d'afflux importants.

50 Nous concentrons ici notre attention sur les pays des Balkans occidentaux parce que la libéralisation des visas constitue un élément d'explication des chiffres d'asile élevés des ressortissants de ces pays en Belgique. Les Balkans occidentaux comprennent les pays suivants : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie et Kosovo. Depuis cette libéralisation, seuls les ressortissants du Kosovo ont encore besoin d'un visa.

51 Règlement (CE) n°539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

52 La décision pour le premier groupe de pays a été prise par le règlement 1244/2009 adopté en novembre 2009 par le Conseil, après consultation du Parlement. La décision pour le deuxième groupe (règlement 1091/2010) est intervenue après une décision tant du Conseil que du Parlement européen. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a en effet modifié la procédure de décision.

53 Selon les chiffres du CGRA, 1.802 demandes d'asile ont été enregistrées en Macédoine en 2010 (comparé à 201 en 2009), dont 401 demandes au cours du mois de février. En 2010, 1.233 demandes d'asile ont été enregistrées de Serbie (comparé à 514 en 2009), dont 330 au cours du mois de février. En 2010, 74 dossiers de Serbes et treize dossiers de Macédoniens ont abouti au statut de réfugié.

4. Droit d'accès au territoire de l'UE pour les membres de la famille des citoyens de l'Union

Réglementation européenne

Contrairement aux autres ressortissants de pays tiers, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union ont, en vertu de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union⁵⁴, le droit d'accéder au territoire national des Etats membres. Si ces personnes doivent être titulaires d'un visa, les Etats membres peuvent imposer un visa d'entrée⁵⁵ (art. 5 de la directive), lequel doit être dans ce cas octroyé le plus rapidement possible via une procédure accélérée. La Commission européenne⁵⁶ estime que, dans ce contexte, un délai d'attente de plus de quatre semaines est déraisonnable. Elle stipule également que l'Etat membre doit communiquer aux membres de la famille le type de visa exigé. Enfin, ils ne peuvent être tenus d'introduire une demande de visa pour regroupement familial ou de visa en vue d'un long séjour.

Après l'arrivée des membres de la famille d'un citoyen de l'Union, l'article 10 de la directive oblige les Etats membres à établir leur droit de séjour en leur octroyant un permis de séjour dans les six mois. Le justificatif de la demande du permis de séjour est fourni immédiatement.

Réglementation belge : comment exercer le droit de libre circulation en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union ?

Les membres de la famille peuvent – s'ils sont dispensés de l'obligation de visa – entrer en Belgique munis d'un passeport valable et de la preuve de leur parenté avec un citoyen de l'Union et introduire leur demande d'inscription à l'administration communale de leur lieu de résidence. La réglementation belge⁵⁷ prévoit que ces personnes reçoivent une réponse à

leur demande d'inscription dans un délai de cinq mois maximum.

S'ils ne sont pas dispensés de l'obligation de visa, ils doivent – au moment de leur départ vers la Belgique – être titulaires d'un passeport valable, de la preuve du lien familial et d'un visa. Sur les sites web des postes diplomatiques il est uniquement indiqué que ces membres de famille doivent demander un visa en vue d'un regroupement familial avec un citoyen de l'Union ou belge. Aucun délai n'est fixé pour cette procédure, contrairement à la procédure en vigueur pour les membres de la famille de ressortissants de pays tiers⁵⁸.

L'obligation posée par la directive relative aux droits des citoyens de l'Union de délivrer le plus rapidement possible un éventuel visa d'entrée n'est donc pas transposée comme telle en Belgique. Un visa pour court séjour sera en pratique souvent refusé. Dans ce cas, il arrive que l'OE invoque des dispositions du code des visas⁵⁹ ou juge que le requérant doit demander un visa pour regroupement familial. Il reste pourtant que le code des visas n'est pas applicable aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille⁶⁰. L'intéressé peut faire appel de ces décisions auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE), en faisant référence aux dispositions de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union et du code des visas⁶¹.

« Dans le cadre de sa mission de conseil et d'information, le Centre reçoit des signalements de membres de la famille de citoyens de l'Union qui doivent parfois attendre un ou deux ans leur visa pour regroupement familial. »

54 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

55 C'est-à-dire un visa de court séjour (maximum trois mois). Pour tout complément d'information à ce propos, voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 2 juillet 2009 proposant aux Etats membres des lignes directrices pour améliorer la transposition par les Etats membres de la directive au droit des citoyens de l'Union : COM (2009) 313 final, p. 6 et suiv. L'arrêt de la Cour de Justice, C-503/03 Commission contre Espagne (31er janvier 2006, § 41-42), approfondit cette matière et développe les interactions entre le droit d'accès et un signalement dans le Système d'information Schengen

56 La Commission a constaté ce point par analogie avec l'article 23 du code des visas. Voir COM(2009) 313 final, *op. cit.*, p.6.

57 Art. 51 § 1, 2e alinéa ; art. 51 § 3 et art. 52 § 4, 2e alinéa de l'AR du 8 octobre 1981.

58 Voir : *Comparaison du droit au regroupement familial en fonction de la nationalité du demandeur*, Chapitre 4.

59 Pour un exemple pratique, Voir CCE, 20 septembre 2010, n° 48.259. Pour tout autre renseignement sur le code des visas, voir : *L'application du code de visas en Belgique*, Chapitre 1.

60 Art. 1.2.a. du code des visas (*op. cit.*) qui stipule que ce règlement est applicable uniquement « sans préjudice du droit à la libre circulation dont jouissent les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union ».

61 Dans un récent arrêt (n° 48.259 du 20 septembre 2010), où le lien de famille avec un citoyen de l'Union lors d'une demande de visa avait été prouvé par la présentation d'un acte de mariage, le Conseil souligne que la décision de refus sanctionnant une demande de délivrance d'un visa de court séjour pour des motifs touristiques, basée sur les dispositions réglementaires du code des visas, constitue « une méconnaissance de l'art. 1.2.a du code des visas ». Le Conseil affirme par ailleurs : « le fait que la requérante, si elle est autorisée à entrer en Belgique pour un court séjour, ferait usage d'un droit l'autorisant à un séjour de plus de trois mois, permet encore moins en l'espèce de limiter le droit de la requérante d'entrer en Belgique ».

Signalements au Centre

Dans le cadre de sa mission de conseil et d'information à toutes les personnes qui en font la demande, le Centre reçoit aussi des signalements de citoyens de l'Union ou des Belges dont les membres de la famille ont demandé un visa pour regroupement familial. Dans certains cas, le délai d'attente préalable à l'obtention d'un tel visa peut atteindre un, voire deux ans⁶². Selon l'OE, la durée moyenne de traitement d'un visa pour regroupement familial s'élève normalement à quatre mois environ, à dater de la réception de la demande à l'OE. L'envoi des documents par les postes diplomatiques à l'OE augmente encore de quelques semaines la durée de traitement moyenne totale.

Qu'est ce qui justifie cette différence dans les délais d'attente ? Dans les cas signalés au Centre, cette longue durée de traitement est principalement liée aux demandes de visa pour le regroupement familial des partenaires d'un Belge ou d'un citoyen de l'Union, suite à un mariage conclu à l'étranger.

Selon l'OE, le membre de la famille d'un citoyen de l'Union ne peut invoquer de droit à la libre circulation et donc n'a pas de droit d'accès au territoire national tant que ce lien familial n'est pas prouvé. L'acte de mariage étranger fournit dans ce cas la preuve du lien de parenté. Avant de se prononcer sur l'octroi d'un visa pour regroupement familial, l'OE affirme qu'il doit tout d'abord reconnaître l'acte étranger, ce qui ne peut avoir lieu qu'après une enquête sur le fond. Il s'ensuit que l'OE peut reporter la décision relative à l'octroi du visa et demander de manière préalable l'avis du parquet, lequel vérifie s'il s'agit éventuellement d'un mariage simulé. Et c'est précisément là que le bât blesse. En effet, le parquet n'est tenu à aucun délai légal avant de transmettre son avis à l'OE. Puisque l'OE a déjà pris une première décision de report, il juge que le délai de traitement du visa pour regroupement familial est justifié.

Du point de vue de la Commission européenne, la pratique de l'OE semble bien exagérée toutefois. En effet, dans sa communication⁶³ de juillet 2009, elle indique que la directive relative aux droits des citoyens de l'Union donne aux Etats membres la possibilité de

lutter contre la fraude et les abus. Elle offre aux Etats membres un arsenal d'outils leur permettant de lutter avec force contre les mariages simulés. Mais elle dit également que les Etats membres doivent veiller à ce que les mesures qu'ils prennent ne constituent pas une entrave au droit de libre circulation ou aux droits légitimes des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. La Commission européenne estime que les ressortissants de pays tiers ne peuvent se voir privés de leurs droits parce qu'une enquête est en cours sur le caractère éventuellement simulé du mariage. Ainsi, il est par exemple interdit de reporter la délivrance d'un permis de séjour pendant plus de six mois à dater de la demande, que l'enquête correspondante soit terminée ou non. La Commission européenne conclut que les droits des ressortissants de pays tiers – dans le cas présent le droit de séjour – peuvent être à tout moment retirés si l'enquête amène à cette décision.

Arrêt de la Cour constitutionnelle

Pour finir, la Cour constitutionnelle⁶⁴ (CC) s'est également prononcée le 4 novembre 2010 et le 27 janvier 2011 sur l'absence de délai de traitement des demandes introduites à l'étranger par les membres de la famille des citoyens de l'Union et des Belges désireux de rejoindre le membre de leur famille séjournant en Belgique. La CC⁶⁵ a jugé que les dispositions de la loi du 15 décembre 1980⁶⁶ régissant le droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille ne sont pas conformes au principe de non-discrimination et d'égalité de la Constitution belge⁶⁷. Le législateur a en effet négligé de fixer un délai applicable au traitement des demandes de visa pour regroupement familial introduites à l'étranger. Il a également négligé de prévoir une conséquence en cas de non-respect de ce délai par l'administration. Enfin, la Cour affirme que le règlement du regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers avec les membres de leur famille qui sont des citoyens de l'Union est soumis au droit européen et, dans le cas présent, en particulier

62 Voir *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 112-113.

63 Voir : COM (2009) 313 final, pp. 15-17.

64 CC, 4 novembre 2010, n°128/2010 et CC, 27 janvier 2011, n°12/2011.

65 CC, 4 novembre 2010, n°128/2010 et CC, 27 janvier 2011, n°12/2011. B.9. Les points B.7.1. et B.7.2. présentent également un intérêt. L'on y stipule qu'il n'y a pas de justification raisonnable à la différence de traitement entre les ressortissants de pays tiers mariés à un citoyen de l'Union ou à un Belge et les ressortissants de pays tiers mariés à un ressortissant d'un pays tiers. « En effet, l'étranger concerné a le même intérêt à obtenir une décision en temps utile et la sécurité juridique impose qu'il connaisse également la conséquence attachée à l'absence de cette décision ».

66 Art. 40 à 47 de la loi du 15 décembre 1980.

67 Art. 10 et 11 de la Constitution.

aux articles 5 et 10 susmentionnés de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union.

Le Centre recommande au Ministre compétent de mettre fin à cette discrimination et de résoudre cette lacune de la loi conformément à l'arrêt de la Cour, de sorte que les dispositions correspondantes soient conformes à la directive relative aux droits des citoyens de l'Union.

Ensuite, le Centre recommande aux ministres compétents de transposer véritablement l'article 5 de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union afin que les membres de la famille d'un citoyen de l'Union puissent demander et recevoir, le cas échéant aussi rapidement que possible, un visa d'entrée gratuit via une procédure accélérée.

Enfin, le Centre recommande aux administrations compétentes de ne pas appliquer les dispositions du code des visas aux demandes de délivrance d'un visa d'entrée pour les membres de la famille des citoyens de l'Union, conformément à l'article 1.2.a de ce code.

C. RECOMMENDATIONS

12345678910111213141516171819202122232425262728293031323334353637383940414243444546474849505152535455565758596061626364656667686970717273747576777879808182838485868788899091929394959697989910010110210310410510610710810911011111211311411511611711811912012112212312412512612712812913013113213313413513613713813914014114214314414514614714814915015115215315415515615715815916016116216316416516616716816917017117217317417517617717817918018118218318418518618718818919019119219319419519619719819920020120220320420520620720820921021121221321421521621721821922022122222322422522622722822923023123223323423523623723823924024124224324424524624724824925025125225325425525625725825926026126226326426526626726826927027127227327427527627727827928028128228328428528628728828929029129229329429529629729829930030130230330430530630730830931031131231331431531631731831932032132232332432532632732832933033133233333433533633733833934034134234334434534634734834935035135235335435535635735835936036136236336436536636736836937037137237337437537637737837938038138238338438538638738838939039139239339439539639739839940040140240340440540640740840941041141241341441541641741841942042142242342442542642742842943043143243343443543643743843944044144244344444544644744844945045145245345445545645745845946046146246346446546646746846947047147247347447547647747847948048148248348448548648748848949049149249349449549649749849950050150250350450550650750850951051151251351451551651751851952052152252352452552652752852953053153253353453553653753853954054154254354454554654754854955055155255355455555655755855956056156256356456556656756856957057157257357457557657757857958058158258358458558658758858959059159259359459559659759859960060160260360460560660760860961061161261361461561661761861962062162262362462562662762862963063163263363463563663763863964064164264364464564664764864965065165265365465565665765865966066166266366466566666766866967067167267367467567667767867968068168268368468568668768868969069169269369469569669769869970070170270370470570670770870971071171271371471571671771871972072172272372472572672772872973073173273373473573673773873974074174274374474574674774874975075175275375475575675775875976076176276376476576676776876977077177277377477577677777877978078178278378478578678778878979079179279379479579679779879980080180280380480580680780880981081181281381481581681781881982082182282382482582682782882983083183283383483583683783883984084184284384484584684784884985085185285385485585685785885986086186286386486586686786886987087187287387487587687787887988088188288388488588688788888989089189289389489589689789889990090190290390490590690790890991091191291391491591691791891992092192292392492592692792892993093193293393493593693793893994094194294394494594694794894995095195295395495595695795895996096196296396496596696796896997097197297397497597697797897998098198298398498598698798898999099199299399499599699799899910001001100210031004100510061007100810091010101110121013101410151016101710181019102010211022102310241025102610271028102910301031103210331034103510361037103810391040104110421043104410451046104710481049105010511052105310541055105610571058105910601061106210631064106510661067106810691070107110721073107410751076107710781079108010811082108310841085108610871088108910901091109210931094109510961097109810991100110111021103110411051106110711081109111011111112111311141115111611171118111911201121112211231124112511261127112811291130113111321133113411351136113711381139114011411142114311441145114611471148114911501151115211531154115511561157115811591160116111621163116411651166116711681169117011711172117311741175117611771178117911801181118211831184118511861187118811891190119111921193119411951196119711981199120012011202120312041205120612071208120912101211121212131214121512161217121812191220122112221223122412251226122712281229123012311232123312341235123612371238123912401241124212431244124512461247124812491250125112521253125412551256125712581259126012611262126312641265126612671268126912701271127212731274127512761277127812791280128112821283128412851286128712881289129012911292129312941295129612971298129913001301130213031304130513061307130813091310131113121313131413151316131713181319132013211322132313241325132613271328132913301331133213331334133513361337133813391340134113421343134413451346134713481349135013511352135313541355135613571358135913601361136213631364136513661367136813691370137113721373137413751376137713781379138013811382138313841385138613871388138913901391139213931394139513961397139813991400140114021403140414051406140714081409141014111412141314141415141614171418141914201421142214231424142514261427142814291430143114321433143414351436143714381439144014411442144314441445144614471448144914501451145214531454145514561457145814591460146114621463146414651466146714681469147014711472147314741475147614771478147914801481148214831484148514861487148814891490149114921493149414951496149714981499150015011502150315041505150615071508150915101511151215131514151515161517151815191520152115221523152415251526152715281529153015311532153315341535153615371538153915401541154215431544154515461547154815491550155115521553155415551556155715581559156015611562156315641565156615671568156915701571157215731574157515761577157815791580158115821583158415851586158715881589159015911592159315941595159615971598159916001601160216031604160516061607160816091610161116121613161416151616161716181619162016211622162316241625162616271628162916301631163216331634163516361637163816391640164116421643164416451646164716481649165016511652165316541655165616571658165916601661166216631664166516661667166816691670167116721673167416751676167716781679168016811682168316841685168616871688168916901691169216931694169516961697169816991700170117021703170417051706170717081709171017111712171317141715171617171718171917201721172217231724172517261727172817291730173117321733173417351736173717381739174017411742174317441745174617471748174917501751175217531754175517561757175817591760176117621763176417651766176717681769177017711772177317741775177617771778177917801781178217831784178517861787178817891790179117921793179417951796179717981799180018011802180318041805180618071808180918101811181218131814181518161817181818191820182118221823182418251826182718281829183018311832183318341835183618371838183918401841184218431844184518461847184818491850185118521853185418551856185718581859186018611862186318641865186618671868186918701871187218731874187518761877187818791880188118821883188418851886188718881889189018911892189318941895189618971898189919001901190219031904190519061907190819091910191119121913191419151916191719181919192019211922192319241925192619271928192919301931193219331934193519361937193819391940194119421943194419451946194719481949195019511952195319541955195619571958195919601961196219631964196519661967196819691970197119721973197419751976197719781979198019811982198319841985198619871988198919901991199219931994199519961997199819992000200120022003200420052006200720082009201020112012201320142015201620172018201920202021202220232024202520262027202820292030203120322033203420352036203720382039204020412042204320442045204620472048204920502051205220532054205520562057205820592060206120622063206420652066206720682069207020712072207320742075207620772078207920802081208220832084208520862087208820892090209120922093209420952096209720982099210021012102210321042105210621072108210921102111211221132114211521162117211821192120212121222123212421252126212721282129213021312132213321342135213621372138213921402141214221432144214521462147214821492150215121522153215421552156215721582159216021612162216321642165216621672168216921702171217221732174217521762177217821792180218121822183218421852186218721882189219021912192219321942195219621972198219922002201220222032204220522062207220822092210221122122213221422152216221722182219222022212222222322242225222622272228222922302231223222332234223522362237223822392240224122422243224422452246224722482249225022512252225322542255225622572258225922602261226222632264226522662267226822692270227122722273227422752276227722782279228022812282228322842285228622872288228922902291229222932294229522962297229822992300230123022303230423052306230723082309231023112312231323142315231623172318231923202321232223232324232523262327232823292330233123322333233423352336233723382339234023412342234323442345234623472348234923502351235223532354235523562357235823592360236123622363236423652366236723682369237023712372237323742375237623772378237923802381238223832384238523862387238823892390239123922393239423952396239723982399240024012402240324042405240624072408240924102411241224132414241524162417241824192420242124222423242424252426242724282429243024312432243324342435243624372438243924402441244224432444244524462447244824492450245124522453245424552456245724582459246024612462246324642465246624672468246924702471247224732474247524762477247824792480248124822483248424852486248724882489249024912492249324942495249624972498249925002501250225032504250525062507250825092510251125122513251425152516251725182519252025212522252325242525252625272528252925302531253225332534253525362537253825392540254125422543254425452546254725482549255025512552255325542555255625572558255925602561256225632564256525662567256825692570257125722573257425752576257725782579258025812582258325842585258625872588258925902591259225932594259525962597259825992600260126022603260426052606260726082609261026112612261326142615261626172618261926202621262226232624262526262627262826292630263126322633263426352636263726382639264026412642264326442645264626472648264926502651265226532654265526562657265826592660266126622663266426652666266726682669267026712672267326742675267626772678267926802681268226832684268526862687268826892690269126922693269426952696269726982699270027012702270327042705270627072708270927102711271227132714271527162717271827192720272127222723272427252726272727282729273027312732273327342735273627372738273927402741274227432744274527462747274827492750275127522753275427552756275727582759276027612762276327642765276627672768276927702771277227732774277527762777277827792780278127822783278427852786278727882789279027912792279327942795279627972798279928002801280228032804280528062807280828092810281128122813281428152816281728182819282028212822282328242825282628272828282928302831283228332834283528362837283828392840284128422843284428452846284728482849285028512852285328542855285628572858285928602861286228632864286528662867286828692870287128722873287428752876287728782879288028812882288328842885288628872888288928902891289228932894289528962897289828992900290129022903290429052906290729082909291029112912291329142915291629172918291929202921292229232924292529262927292829292930293129322933293429352936293729382939294029412942294329442945294629472948294929502951295229532954295529562957295829592960296129622963296429652966296729682969297029712972297329742975297629772978297929802981298229832984298529862987298829892990299129922993299429952996299729982999300030013002300330043005300630073008300930103011301230133014301530163017301830193020302130223023302430253026302730283029303030313032303330343035303630373038303930403041304230433044304530463047304830493050305130523053305430553056305730583059306030613062306330643065306630673068306930703071307230733074307530763077307830793080308130823083308430853086308730883089309030913092309330943095309630973098309931003101310231033104310531063107310831093110311131123113311431153116311731183119312031213122312331243125312631273128312931303131313231333134313531363137313831393140314131423143314431453146314731483149315031513152315331543155315631573158315931603161316231633164316531663167316831693170317131723173317431753176317731783179318031813182318331843185318631873188318931903191319231933194319531963197319831993200320132023203320432053206320732083209321032113212321332143215321632173218321932203221322232233222432253226322732283229323032313232323332343235323632373238323932403241324232433244324532463247324832493250325132523253325432553256325732583259326032613262326332643265326632673268326932703271327232733274327532763277327832793280328132823283328432853286328732883289329032913292329332943295329632973298329933003301330233033304330533063307330833093310331133123313331433153316331733183319332033213322332333243325332633273328332933303331333233333334333533363337333833393340334133423343334433453346334733483349335033513352335333543355

La décision d'annulation d'un visa est actuellement systématiquement et automatiquement simultanée à la décision de refus d'accès au territoire. Le Centre recommande que la Belgique mette sa législation en conformité avec le code européen des visas, plus précisément avec son article 34 qui stipule que l'annulation du visa n'est autorisée qu'en cas de fraude et que l'abrogation n'est autorisée que si l'on ne remplit plus les conditions de délivrance du visa. De plus, il convient d'informer le titulaire du visa de la décision d'annuler ou d'abroger le visa et de lui en communiquer la motivation.

Selon l'article 5.2 de la directive 2004/38/CE, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union ne peuvent être soumis à l'obligation d'obtenir un *visa d'entrée* sur le territoire Schengen que s'ils sont ressortissants d'un pays soumis à cette obligation. Cette disposition n'a pas été transposée dans la réglementation belge : tous les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont soumis à l'obligation d'obtenir un visa sont toujours tenus de demander un *visa pour regroupement familial*. Le Centre recommande au législateur de se mettre en conformité avec la directive 2004/38/CE sur ce point. Pour cela, il faudra ancrer dans la loi la gratuité et une procédure accélérée de délivrance du visa d'entrée pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont soumis à cette obligation.

L'article 10 de la directive 2004/38/CE relative aux droits des citoyens de l'Union prévoit que le droit de séjour d'un ressortissant de pays tiers qui est membre de la famille d'un citoyen de l'Union doit être attesté, endéans les six mois de la demande, par la délivrance d'un document qui établit son statut de « membre de famille ». Aujourd'hui, la réglementation belge ne prévoit aucun délai de traitement de la demande de visa regroupement familial introduite par les membres de famille d'un citoyen de l'Union (elle le fait pourtant pour les demandes introduites par les membres de la famille de ressortissants de pays tiers). Le Centre demande, en application de l'arrêt 128/2010 de la Cour constitutionnelle du 4 novembre 2010 qui a jugé ce traitement discriminatoire, l'adaptation immédiate des dispositions légales relatives au délai de traitement des demandes de visa pour regroupement familial des membres de famille des citoyens de l'Union.



CHAPITRE 2 :
PROTECTION
INTERNATIONALE

A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE

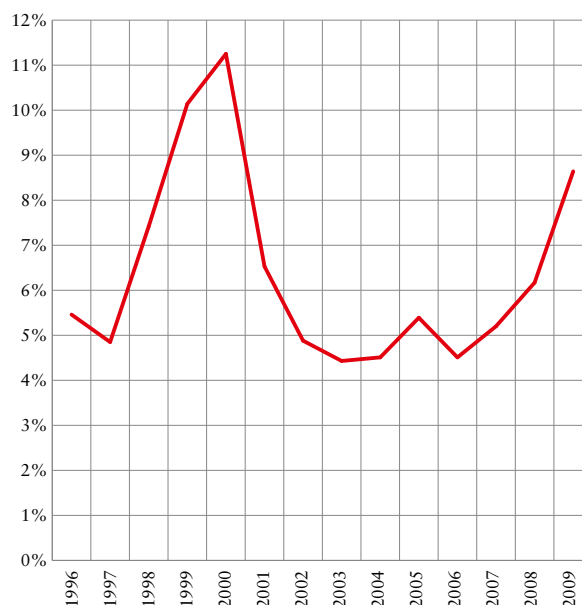


1. Le contexte international et européen de l'asile

Dans le Rapport annuel Migration 2009 du Centre, il a été mis en avant qu'une grande majorité des migrants qui recherchent une protection internationale sont accueillis dans des pays proches du leur, voire dans une autre région de leur propre pays. En effet, selon le Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU (HCR), 86 % de la population bénéficiant d'une protection internationale vit dans sa région d'origine.

Au niveau de l'Union européenne (UE), on remarque que la contribution de la Belgique dans les flux de demandeurs d'asile a été très importante en 1999 et 2000 (*Figure 14*). Durant ces deux années, de 10 % à 11 % des demandes d'asile introduites au sein de l'UE l'étaient en Belgique, un pourcentage élevé si l'on tient compte du fait que la population de la Belgique à l'époque ne représentait que 2,7 % de celle de l'UE. A partir de 2001, la proportion pour la Belgique de demandes d'asile introduites au sein de l'UE commença à diminuer, oscillant entre 4,4 % et 5,3 % entre 2002 et 2007. Depuis 2008, on observe une nouvelle augmentation dans la proportion de demandes d'asile introduites en Belgique, et 8,6 % des demandes introduites dans l'UE en 2009 l'ont été en Belgique. Il apparaît donc que la Belgique se trouve dans une nouvelle phase d'augmentation de demandes d'asile, bien que cette phase ne soit pas aussi importante que celle que l'on a pu observer au tournant des années 2000.

Figure 14 : Part des demandes d'asile introduites en Belgique par rapport aux demandes d'asile introduites dans les pays de l'UE, 1996-2009⁶⁸ (Sources : OE - Eurostat)



⁶⁸ Avant 2004, les données se rapportaient aux demandes introduites dans l'UE à 15. Entre 2004 et 2006, elles incluent aussi les dix Etats membres qui ont rejoint l'UE en 2004. A partir de 2007, ces données prennent en compte les demandes introduites dans l'UE à 27.

2. Evolution de l'asile en Belgique

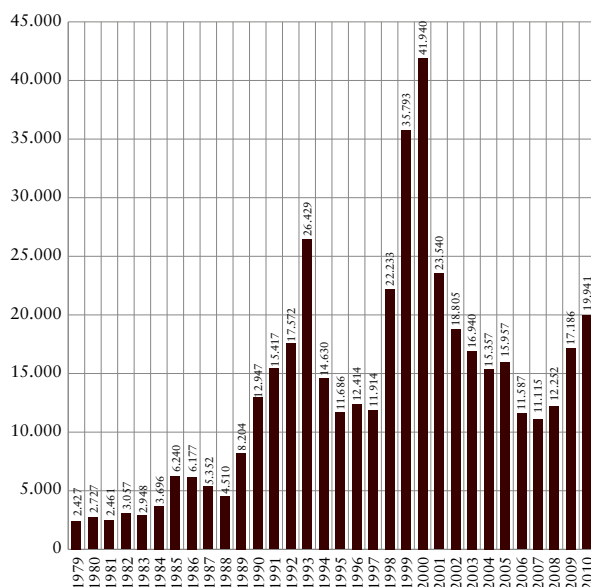
Lorsque qu'il s'agit de dénombrer les demandeurs d'asile en Belgique, il est important de tenir compte de certains aspects méthodologiques. Bien souvent, des chiffres sont publiés et interprétés sans réellement définir la population à laquelle ils se réfèrent.

Le service de l'Office des étrangers (OE) en charge de l'enregistrement des demandes d'asile, le « Bureau R », publie mensuellement le nombre de demandes enregistrées en Belgique, sans les accompagnants, qui sont comptabilisés à part. L'avantage de cet indicateur est

qu'il permet d'évaluer l'évolution des demandes sur le long terme (*Figure 15*). Ainsi, on peut remarquer que sur les vingt dernières années, la Belgique a connu trois périodes de flux importants de demandeurs d'asile. La première période s'étale de 1989 à 1993, et coïncide avec la chute progressive des régimes communistes d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'avec la dislocation de la Yougoslavie. Dans la même période, le nombre de demandeurs d'asile en provenance du Zaïre

de Mobutu restait assez élevé⁶⁹. La seconde période a vu des flux encore plus importants, et s'étend de 1998 à 2001, ce qui coïncide avec le conflit au Kosovo, le début de la seconde guerre de Tchétchénie, et avec la reprise d'importants combats dans la République démocratique du Congo.

Figure 15 : Evolution du nombre de demandes d'asile en Belgique, 1979-2010 (Sources : HCR jusqu'en 1987 ; OE de 1988 à 2010)



Si le nombre des demandes d'asile introduites avait considérablement baissé après 2001, on remarque que la Belgique se trouve dans une nouvelle phase d'afflux

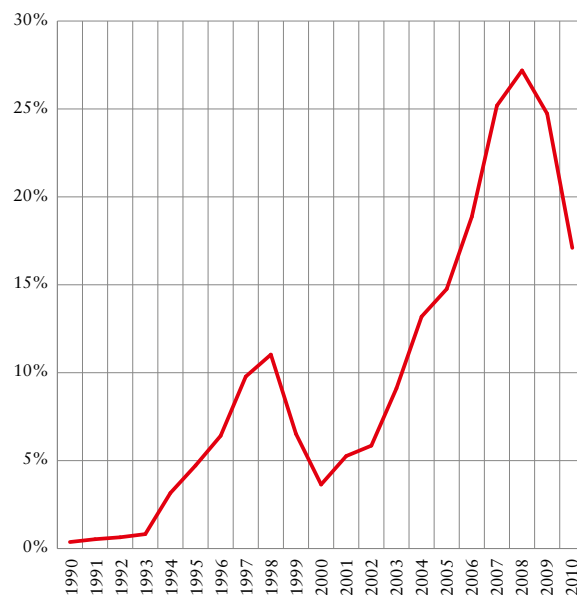
« La Belgique se trouve dans une phase d'augmentation des demandes d'asile, même si cette augmentation n'atteint pas le niveau des deux précédents flux. »

de demandeurs d'asile depuis 2008. Nous reviendrons plus en détail sur les déterminants qui peuvent expliquer cette reprise dans l'analyse de l'origine des demandes d'asile. En 2010, 19.941 demandes d'asile ont été introduites, ce qui représente une augmen-

tation de 16 % par rapport aux demandes de 2009. Notons que cette progression semble se ralentir, puisque le nombre de demandes avait connu une hausse de 10 % entre 2007 et 2008, et de 40 % entre 2008 et 2009. La

Belgique se trouve donc bien dans une phase d'augmentation des demandes d'asile, même si cette augmentation n'atteint pas le niveau des deux précédents flux.

Figure 16: Pourcentage de demandes multiples, 1990-2010 (Sources : Rapports annuels 2003 et 2009 du CGRA, et bilan statistiques de l'asile du CGRA pour 2010)



Comme nous venons de l'évoquer, il existe d'autres indicateurs statistiques qui nous permettent de mesurer l'asile en Belgique. Tout d'abord, une même personne peut demander plusieurs fois l'asile. Dans ses rapports annuels, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) publie également les chiffres des demandes d'asile multiples (Figure 16)⁷⁰. Au début des années 1990, on dénombrait très peu de demandes multiples, alors qu'au milieu des années 1990, à un moment où le nombre de demandes était relativement bas, les demandes multiples sont devenues plus nombreuses. Cette proportion de demandes multiples va repartir à la baisse pendant la période de flux s'étalant de 1998 à 2001. Depuis la fin de cette période de flux, on observe une différence de plus en plus grande entre les demandes multiples et les premières demandes. Si on comptait 6 % de demandes multiples en 2002, cette proportion avoisinait les 25 % entre 2007 et 2009. En 2010, la proportion de demandes multiples a connu une baisse significative, pour

69 Centre/GéDAP, Etude statistique et démographique 2009 : Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique, Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2010.

70 Les chiffres sur les premières demandes d'asile proviennent des rapports annuels 2003 et 2009 du CGRA.

atteindre 17 %. L'ampleur des demandes multiples observées ces dernières années permet de relativiser cette reprise des flux migratoires liés à une demande de protection internationale.

Il faut avant tout pouvoir s'interroger sur ces fluctuations dans les demandes multiples. Doit-on y voir une évolution liée au changement de contexte dans certains pays d'origine ? Ou s'agit-il particulièrement d'une conséquence de la réforme de la procédure d'asile (avec notamment l'introduction de la protection subsidiaire et la possibilité de détenir administrativement les étrangers qui introduisent une demande d'asile multiple depuis 2007)? Ou faut-il déjà y voir l'impact de la réforme de la loi accueil par la loi programme du 30 décembre 2009 (exclusion du bénéfice de l'accueil pour une partie de cette catégorie de demandeurs d'asile) ? C'est incertain. Par contre, ce qui est certain c'est que l'augmentation du nombre total de demandes d'asile est de moins en moins le fait des demandes multiples⁷¹. On constate également que si le nombre général de demandes multiples a beaucoup baissé en 2010 (3.409 demandes, alors qu'il y en avait 4.261 en 2009), la proportion de deuxième demandes a augmenté, tandis que celle des troisième et quatrième demandes ou plus a diminué⁷².

Enfin, si l'on veut fournir une analyse complète des différents indicateurs mesurant l'asile, il convient de rappeler qu'un même dossier peut se rapporter à plusieurs personnes⁷³. Le nouveau règlement européen en matière de statistiques sur la migration et la protection internationale impose la publication de statistiques sur le nombre de demandeurs (notons que l'OE transmet également des données sur le nombre de nouveaux demandeurs). En toute rigueur, cet indicateur se référant aux premiers demandeurs semble le plus adapté pour appréhender les flux migratoires motivés par l'obtention d'une protection internationale. En 2008 et 2009, le nombre de ces premiers demandeurs d'asile était, respectivement, de 11.395 et 17.200, ce qui correspond à un nombre moyen de 1,28 personnes par dossier de première demande d'asile en

2008, et de 1,34 pour l'année 2009 (Tableau 2).

Bien que ces différents indicateurs montrent une tendance à la hausse quant à l'évolution de l'asile en Belgique, le nombre absolu diffère selon la mesure retenue. L'indicateur qui offre la meilleure mesure du phénomène dépend de l'objectif que l'on veut assigner à cette mesure.

Tableau 2 : Nombre de demandes d'asile suivant l'indicateur retenu, 2008-2010⁷⁴ (Sources: OE et Eurostat)

	2008	2009	2010
Demandes d'asile	12.252	17.186	19.941
Nouvelles demandes	8.921	12.836	16.532
Demandeurs d'asile	15.940	22.955	
Nouveaux demandeurs	11.395	17.215	
Nombre moyen de personnes par demande	1,3	1,34	
Nombre moyen de personnes par nouvelle demande	1,28	1,34	

Si l'on souhaite évaluer la charge du travail administratif lié à la procédure d'asile, il est préférable de se référer à l'ensemble des dossiers à traiter. Si le but est d'évaluer les besoins en structures d'accueil, il est préférable de se référer à l'indicateur prenant en compte l'ensemble des demandeurs. Enfin, si l'on souhaite apprécier les flux migratoires d'entrée motivés par l'asile, il convient d'utiliser l'indicateur mesurant le nombre de nouveaux demandeurs.

« L'augmentation du nombre total de demandes d'asile est de moins en moins le fait des demandes multiples. »

71 Déclaration de Roger Geysen, Responsable du Bureau Asile, OE, réunion de contact du CBAR, novembre 2010, p. 1. Disponible sur : <<http://www.cbar-bchv.be/Reunionsdecontact/2010/PV>>

72 Déclaration de Roger Geysen, Responsable du Bureau Asile, OE, réunion de contact du CBAR, janvier 2011, p. 1. Disponible sur : <<http://www.cbar-bchv.be/Reunionsdecontact/2010/PV>>

73 Le demandeur d'asile « principal » peut être accompagné d'un conjoint et/ou d'enfants.

74 Nombre moyen de personnes par demande = demandeurs d'asile/demandes d'asile ; Nombre moyen de personnes par nouvelles demandes = nouveaux demandeurs/nouvelles demandes.

3. L'origine et les caractéristiques démographiques des demandeurs d'asile

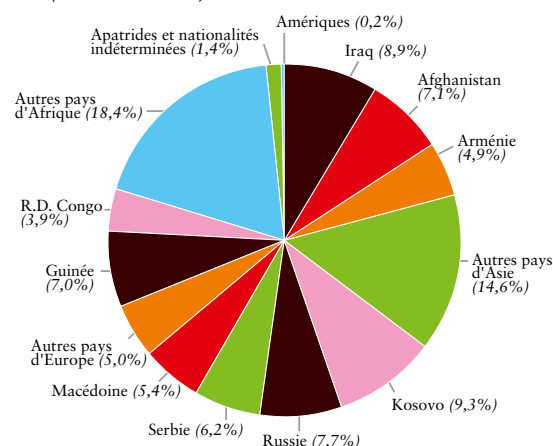
Depuis 2008, l'Asie (35,5 %) est le premier continent d'origine des demandes d'asile⁷⁵. Sur la base des précédents Rapports annuels Migration du Centre, nous pouvons mettre en avant l'augmentation des demandes d'asile de la part d'Afghans et d'Irakiens. En effet, entre 2007 et 2010, la proportion de demandes introduites par des Afghans et des Irakiens a fluctué entre 16 % et 18 %. Concernant les autres pays asiatiques, on constate une augmentation des demandes d'Arméniens depuis 2009, mais surtout une diversification des groupes de nationalité originaires d'Asie (Pakistan, Syrie, Chine, Iran, etc.).

Depuis 2008, le deuxième plus grand continent d'origine des dossiers d'asile introduits en Belgique est l'Europe (33,5 %). En 2010, le nombre de demandes originaires de Russie reste élevé (1.526 en 2010), mais il est assez stable en comparaison aux années précédentes. Il convient de noter la séparation statistique de la Serbie et du Kosovo depuis l'année 2008. Les demandes originaires de ces pays ont augmenté en 2009, suite à l'augmentation des demandes de Kosovars qui ont triplé par rapport à 2008. Entre 2009 et 2010, l'augmentation a été plus faible pour les Kosovars (+20 %) et plus importante pour les Serbes (+140 %). Néanmoins, les demandes originaires du Kosovo restent les plus importantes en 2010 (9,2 % du total des demandes). Enfin, notons que les demandes introduites par des personnes originaires de Macédoine ont plus que quadruplé en 2010 par rapport à l'année précédente⁷⁶. La libéralisation du régime des visas pour les Macédoniens et les Serbes est incontestablement un élément contribuant à expliquer l'augmentation du nombre de demandes d'asile provenant de ces pays.

Enfin, les demandes originaires d'Afrique (28,4 %) ont également augmenté depuis 2007, avec une augmentation importante des demandes originaires de Guinée, principalement en 2009 et 2010. Les demandes originaires de la République démocratique du Congo sont restées assez stables, ce qui a fait diminuer leur

importance relative : elles sont passées de 8,6 % des demandes en 2007 à 4 % en 2010. A l'instar des demandes originaires d'Asie, on remarque une diversification des origines des demandes africaines. Un nombre important de pays d'Afrique ont connu une augmentation de leurs demandes, qui restent malgré tout assez faible par rapport aux principaux pays d'origine des demandes d'asile. Parmi ces pays africains, on peut citer le Togo, le Sénégal, le Nigéria, l'Erythrée ou encore la Tanzanie.

Figure 17 : Répartition des demandes d'asile par nationalité en 2010 (Source : CGRA)



Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, la Belgique a vu arriver de nombreux demandeurs d'asile depuis 2008. L'analyse de l'origine géographique des demandes d'asile permet de mieux cerner cette reprise des demandes. Tout d'abord on observe une certaine stabilisation des nombreuses demandes en provenance de Russie et de République démocratique du Congo, deux pays marqués par des zones de conflit⁷⁷. A côté de cela, les conflits en Iraq et en Afghanistan, l'instabilité politique en Guinée et les tensions interethniques au Kosovo expliquent en grande partie l'augmentation du nombre de demandes d'asile. On observe également une diversification des demandes en provenance de pays d'Asie et d'Afrique, où les conditions de vie de certaines populations et/ou minorités restent préoccu-

75 Centre/GéDAP, *op. cit.*

76 Voir : *Libération des visas pour plusieurs pays des Balkans occidentaux*, Chapitre 1.

77 Le conflit tchétchène en Russie et le conflit dans l'est de la République démocratique du Congo.

pantes (Pakistan, Chine, Iran, Togo, Sénégal...). Enfin, notons que l'augmentation observée en 2010 est en partie liée au nombre important de demandes faites par les Serbes et les Macédoniens.

Les statistiques sur les demandes d'asile publiées par le CGRA (*Tableau 3*) permettent une analyse du type de demandes d'asile qui sont introduites, et de distinguer parmi celles-ci les pays d'où proviennent le plus de nouvelles demandes et le plus de demandes multiples. Parmi les dix groupes de nationalité ayant introduit le plus de demandes d'asile en 2010, seuls les Arméniens et les Congolais ne se retrouvent pas dans le classement des dix premiers groupes ayant introduit le plus de demandes multiples ; on retrouve les Chinois et les Iraniens à leur place. Comme l'indique le *Tableau 3*, 43,3 % des demandes d'Iraniens, 36,3 % des demandes d'Afghans, 32,8 % des demandes de Chinois, et 25,2 % des demandes de Russes étaient des demandes multiples. La proportion élevée de demandes multiples parmi les Chinois est d'autant plus remarquable qu'avec 235 demandes d'asile introduites, la Chine se retrouve seulement à la 22^{ème} place du classement du total des demandes introduites en 2010. En ce qui concerne les proportions de premières demandes, on voit que les Arméniens (95,7 %), les Congolais (93,8 %), les

Guinéens (90,9 %), les Macédoniens (90,6 %), les Serbes (87,8 %), et les Kosovars (85,9 %) en avaient introduit un grand nombre en 2010. Ces constats montrent bien que l'interprétation des données statistiques varie considérablement en fonction du choix de l'indicateur.

Les demandes d'asile en Belgique sont en grande majorité introduites par des hommes. Dans le rapport statistique 2010 du CGRA⁷⁸, on peut voir que depuis 2007, de 67 % à 69 % des demandes sont introduites par des hommes. Si l'on tient compte des personnes qui demandent l'asile, la proportion d'hommes est un peu plus faible, avoisinant les 64 % en 2009. Ce constat laisse supposer un rapport de genre plus équilibré en ce qui concerne les accompagnants. On remarque d'ailleurs un meilleur équilibre entre les genres pour les enfants de moins de quatorze ans (*Figure 18*).

« L'interprétation des données statistiques varie considérablement en fonction du choix de l'indicateur. »

78 Voir les statistiques d'asile : *Bilan 2010*, disponible sur <http://www.cgra.be>.

Tableau 3 : Premières demandes, demandes multiples et % de demandes multiples pour les principales nationalités ayant introduit des demandes multiples en 2010 (Source : CGRA)

	Total	Premières	% premières	Multiples	% multiples
Kosovo	1.848	1.587	85,9	261	14,1
Iraq	1.769	1.460	82,5	309	17,5
Russie	1.526	1.141	74,8	385	25,2
Afghanistan	1.411	899	63,7	512	36,3
Guinée	1.389	1.263	90,9	135	9,7
Serbie	1.233	1.082	87,8	151	12,2
Macédoine	1.082	980	90,6	102	9,4
Arménie	986	944	95,7	42	4,3
R.D. Congo	786	737	93,8	49	6,2
Syrie	388	302	77,8	86	22,2
Iran	386	219	56,7	167	43,3
Chine	235	158	67,2	77	32,8
Total	19.941	16.532	82,9	3.409	17,1

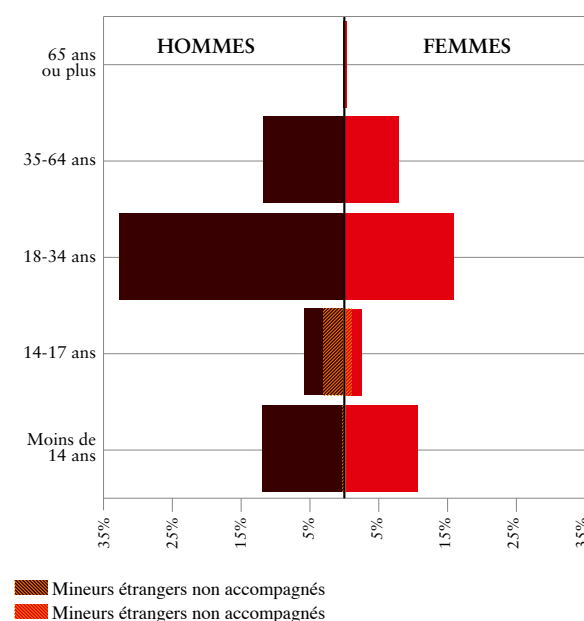
Concernant l'âge de ces nouveaux demandeurs d'asile en 2009, on constate que 22 % étaient des enfants de moins de quatorze ans, 8 % avaient entre quatorze et dix-sept ans, presque la moitié avaient entre dix-huit et 34 ans, et que 20 % avaient entre 35 et 64 ans. Une étude détaillée de ce groupe montre que 53 % des hommes et 34 % des femmes de quatorze à dix-sept ans étaient des mineurs étrangers non accompagnés. Cette migration de mineurs est également majoritairement masculine, ce qui explique la plus grande proportion d'hommes dans ce groupe d'âge.

Eurostat publie également la répartition par âge des demandeurs d'asile selon la nationalité. Des analyses plus approfondies, que l'on retrouve dans le rapport statistique et démographique 2009 du Centre⁷⁹, montrent que les demandeurs d'asile de Russie (42 %), du Kosovo (35 %) et de Serbie (31,5 %) présentent une proportion élevée de personnes de moins de quatorze ans. Les demandeurs venant de ces trois pays ont un nombre moyen d'accompagnants plus élevé que ceux venant d'autres pays (entre 1,58 et 1,86 personnes par demande). On remarque également une surreprésentation des demandeurs de quatorze à dix-sept ans

79 Centre/GéDAP, op.cit.

parmi les Afghans (26 % des demandeurs) et parmi les Guinéens (15 %) qui, selon le CGRA, sont les deux premiers groupes d'origine des mineurs étrangers non accompagnés.

Figure 18 : Répartition par âge et par sexe des nouveaux candidats réfugiés en 2009 (Sources : OE - Eurostat)



4. La reconnaissance du statut de réfugié⁸⁰

Afin d'apprécier l'évolution de la reconnaissance du statut de réfugié, il convient d'en calculer un taux. Cependant, il n'est pas aisé de trouver un indicateur mesurant cette reconnaissance de manière satisfaisante. Une première solution qui est souvent reprise par les organismes en charge de l'asile est de calculer un « *taux conjoncturel* » rapportant le nombre de décisions positives au cours d'une année au nombre de décisions totales de la même année. Si l'on tient compte de cette méthode, il faut garder à l'esprit que l'examen d'un dossier d'asile s'effectue en plusieurs étapes avec différents appels possibles, qui conduisent à des procédures

de longueurs différentes qui peuvent souvent dépasser un an. Cela signifie que les décisions prises durant une année se rapportent souvent à des demandes déposées durant des années précédentes. Une autre solution est de calculer « *un taux par cohorte* ». Le principe est ici de suivre les demandeurs d'asile ayant introduit une demande au cours d'une année, et de voir combien d'entre eux sont reconnus comme réfugiés au bout de six mois, un an, deux ans, etc. Ensuite, il est possible de comparer ces taux par année d'introduction. Ce dernier taux présente le désavantage qu'il faudrait attendre, en théorie, que toutes les demandes déposées au cours d'une année spécifique soient traitées pour pouvoir le calculer. On peut cependant apprécier la tendance de la reconnaissance du statut de réfugié en se basant sur l'étude des décisions positives survenues après un, deux ou trois ans.

80 Une analyse détaillée de la reconnaissance, selon l'origine des individus, sera proposée dans la prochaine mise à jour du rapport statistique et démographique du Centre.

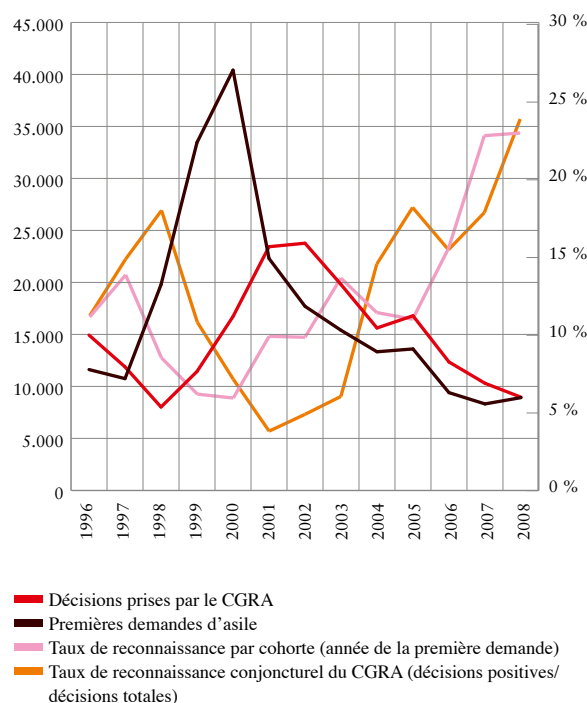
Les méthodes utilisées pour calculer ces deux taux induisent le constat suivant : le « taux de reconnaissance par cohorte » présente une corrélation négative avec l'évolution du nombre de premières demandes. Le « taux conjoncturel » est négativement corrélé à l'évolution du nombre de décisions prises au cours de l'année (ce qui n'est pas sans lien avec le flux élevé des demandeurs d'asile). En d'autres mots, lorsque les demandes ou les décisions prises par les organismes en charge de l'asile augmentent, les taux de reconnaissance vont diminuer. Concrètement, alors que les demandes d'asile ont commencé à augmenter en 1998, le nombre de dossiers traités est devenu plus conséquent pour le CGRA à partir de 1999. En conséquence, le taux conjoncturel a initié sa décroissance seulement à partir de 1999 (Figure 19). Le taux calculé sur base des cohortes de demandeurs d'asile a initié la sienne dès 1998. Les personnes qui ont introduit une demande d'asile en 1998 avaient moins de chances de se voir octroyer le statut de réfugié que celles qui avaient introduit une demande durant les deux années précédentes. Le taux conjoncturel montre, quant à lui, l'effet inverse, à savoir qu'en 1998 les demandes traitées par le CGRA ont d'avantage abouti à des décisions positives.

Une autre différence que l'on observe entre ces deux taux est l'évolution plus marquée du taux conjoncturel. En effet, durant la phase d'arrivée des demandes d'asile s'étalant de 1998 à 2001, le taux de reconnaissance par cohorte est passé de 13,9 % à 6 %, alors que celui calculé sur la base des décisions prises pendant le cours de l'année a chuté, passant de 18 % à 3 % (la baisse du taux conjoncturel a débuté un an plus tard, mais pour les deux taux, la baisse s'est produite sur trois années). Une hypothèse liée à ce phénomène est que les demandes nouvellement introduites vont engendrer à terme une augmentation du nombre de décisions qui, dans un premier temps, sont plus susceptibles de donner lieu à des décisions négatives. L'hypothèse inverse peut également être posée : lorsque les demandes diminuent, les décisions prises peuvent se rapporter à des demandes antérieures susceptibles d'aboutir positivement ⁸¹.

L'indicateur par cohorte semble donc mieux adapté pour étudier l'évolution de la reconnaissance du statut de réfugié. En effet, il illustre bien la relation négative qu'il y a entre l'évolution des demandes et l'évolution du taux de reconnaissance. Cette relation s'observe également pour le taux conjoncturel, mais avec un certain décalage temporel lié au fait que bien souvent les décisions d'une année se rapportent à des demandes introduites antérieurement. À côté de cela, le taux conjoncturel connaît des variations plus marquées dues au fait que les décisions positives sont susceptibles d'être reportées plus loin dans le temps.

« L'indicateur par cohorte semble mieux adapté pour étudier l'évolution de la reconnaissance du statut de réfugié. »

Figure 19 : Comparaison du taux de reconnaissance conjoncturel avec le taux de reconnaissance par cohorte, 1996-2008⁸² (Sources : CGRA et OE (registre d'attente) ; calculs : Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL)⁸³)



⁸¹ Pour plus de précisions concernant ce mécanisme voir : van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan. Statistics on Asylum Applications, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, pp. 249-260, 2006.

⁸² Le taux de reconnaissance conjoncturel est calculé uniquement sur la base des décisions du CGRA. Il s'agit donc de l'indicateur conjoncturel du CGRA.

⁸³ Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines – Université catholique de Louvain.

Figure 20 : Taux de reconnaissance du statut de réfugié cumulé (en %) selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en mois depuis l'introduction de la première demande), 1996-2010 (Source : OE (registre d'attente) ; Calculs : Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))

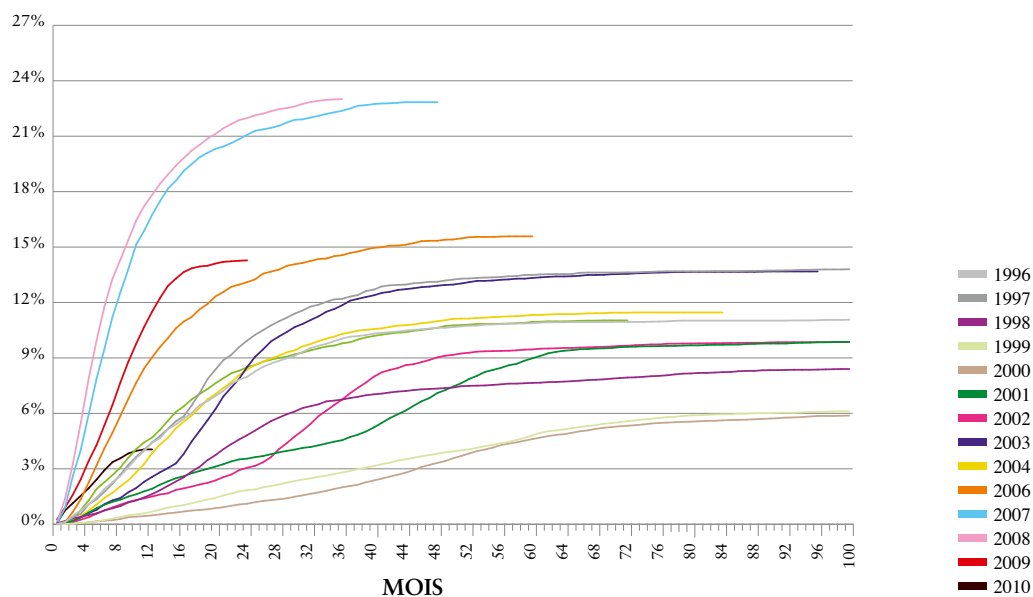
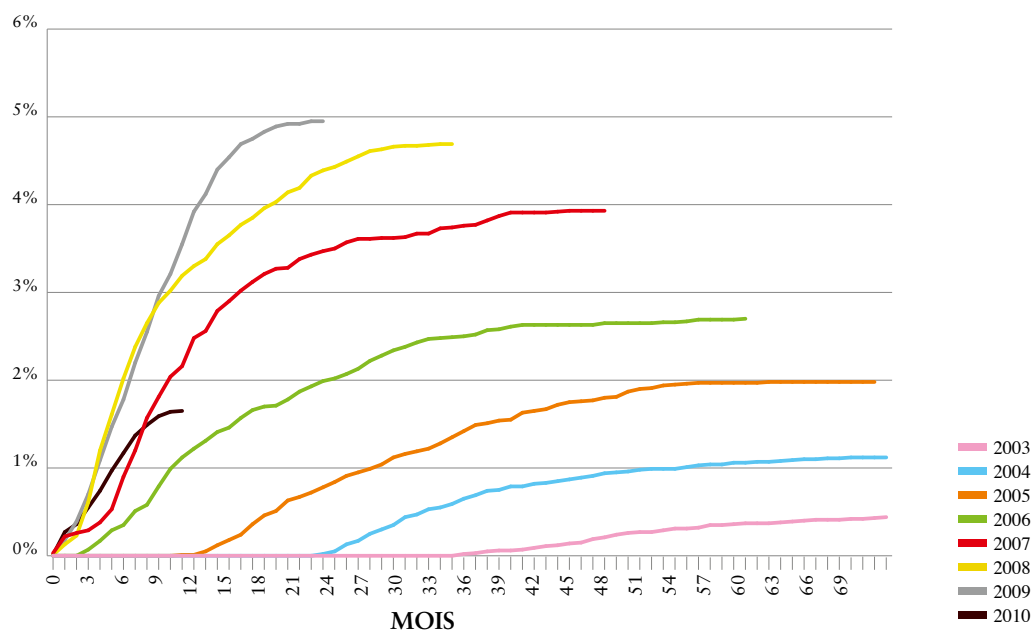


Figure 21: Taux de reconnaissance cumulé du statut de protection subsidiaire (en %) selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en mois depuis l'introduction de la première demande), 2003-2010 (Source : OE (registre d'attente) ; Calculs : Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))



Comme nous venons de le voir, le « taux de reconnaissance par cohorte » présente une corrélation négative avec l'évolution du nombre de demandes d'asile. Durant la période d'accroissement des demandes, de 1998 à 2000, le taux a diminué de plus de moitié pour les personnes ayant introduit une demande durant ces années. On remarque également que pour ces cohortes les décisions positives sont prises après une période plus longue. En effet, la moitié des demandeurs de la cohorte 2000 ont été reconnus comme réfugiés après un peu plus de trois ans et demi, alors que la moitié des demandeurs de la cohorte 1997 ont été reconnus en un peu plus d'un an et demi. Ce constat ne contredit pas l'hypothèse avancée ci-dessus, à savoir que lors de l'arrivée d'un nombre élevé de demandeurs d'asile les décisions sont, dans un premier temps, plus susceptibles de donner lieu à une décision négative. A cela s'ajoute le constat que le CGRA va donner la priorité aux demandes plus récentes à partir de 2001 (LIFO : last in, first out). Cela a pu engendrer un report de certaines décisions positives concernant les demandeurs arrivés entre 1998 et 2001. Dès 2001, lorsque les demandes sont reparties à la baisse, le taux de reconnaissance a connu une nouvelle reprise. En effet, les cohortes de demandeurs d'asile de 2001 à 2005 ont vu leur taux de reconnaissance varier entre 10 % et 13 %, après un délai assez long.

Finalement, ces indicateurs par cohorte montrent une accélération de la reconnaissance du statut de réfugié dans les premiers mois qui suivent le dépôt de la demande, et cela à partir de la cohorte 2006. En outre, le taux de reconnaissance de ces mêmes cohortes est devenu plus important. Alors qu'un peu plus de 11 % des demandes faites en 2004 et 2005 ont fait l'objet d'une décision positive, ce taux était déjà de 15,5 % pour la cohorte 2006 ; de 22,8 % pour la cohorte 2007 ; et d'approximativement 23 % pour la cohorte 2008⁸⁴. Cette forte reconnaissance peut être liée à la baisse des demandes, mais pas uniquement. En effet, cette baisse a débuté bien avant 2006, et les taux de reconnaissance n'atteignaient pas des niveaux aussi élevés. Cette augmentation du taux de reconnaissance et l'accélération du traitement des demandes peut s'expliquer, entre autres, par la révision de la procé-

dure d'asile survenue en 2006 et par une réorganisation des ressources utilisées pour traiter les demandes. A côté de cela, le taux de reconnaissance par cohorte continue à présenter un lien négatif avec le nombre de demandes. En effet, alors qu'en 2009 et 2010 le nombre de demandes a connu une certaine hausse, le taux de reconnaissance durant les premiers mois qui suivent l'introduction de la demande semble être moins élevée (*Figure 20*).

La révision de la procédure d'asile de 2006 a également eu pour conséquence d'introduire le statut de protection subsidiaire. On constate que cette introduction n'a pas entraîné de diminution du taux de reconnaissance du statut de réfugié. On voit également que ce taux connaît une augmentation au fil des cohortes. Si 2 % des demandeurs de 2005 ont bénéficié de ce statut, presque 4 % des demandeurs de 2007, et 5 % des demandeurs de 2009 avaient bénéficié de la protection subsidiaire (dans un laps de temps plus court). Toutefois, la reconnaissance de la protection subsidiaire pour les douze premiers mois de l'année 2010 est moins importante par comparaison avec les taux de reconnaissance observés pour les douze premiers mois des cohortes 2008 et 2009 (*Figure 21*). Enfin si l'on souhaite apprécier le taux de reconnaissance de la protection internationale, il convient d'additionner le taux de reconnaissance du statut de réfugié avec celui de la protection subsidiaire.

84 Ces taux de reconnaissance pour les cohortes les plus récentes peuvent encore être plus élevés, puisque l'ensemble des décisions n'ont pas fait l'objet d'un traitement définitif. Ces taux de reconnaissance cumulés tendent assez rapidement vers une asymptote que l'on peut considérer comme n'étant pas très éloignée du taux de reconnaissance de la cohorte.

5. L'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers

Les demandeurs d'asile ont droit à l'accueil et l'accompagnement pendant la durée de leur procédure d'asile sur base de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (la loi accueil). Dans ce but, ils sont orientés vers une structure d'accueil ouverte. La loi prévoit en outre une prolongation de l'accueil matériel dans un certain nombre de situations. A côté de cela, des mineurs étrangers non accompagnés sont aussi accueillis. Le premier accueil de ces jeunes se fait dans un centre fédéral d'orientation et d'observation (COO). Finalement, certains mineurs d'âges (et leur famille) ont également droit à l'accueil. Ce sont les mineurs étrangers non accompagnés et les mineurs d'âge dont les parents sont en séjour irrégulier et dont l'Etat de besoin a été établi par le CPAS. Fin 2010, ce groupe n'occupait plus qu'une proportion de 1,4 % dans le réseau structurel d'accueil⁸⁵. Actuellement, environ 75 % des personnes accueillies sont des demandeurs d'asile dont la demande est encore en cours de traitement⁸⁶.

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil qui est composé de structures d'accueil collectives et individuelles⁸⁷. L'organisation effective de l'accueil est assurée par Fedasil et un certain nombre d'organisations partenaires : Fedasil, la Croix-Rouge et les mutualités socialistes organisent les centres d'accueil (collectifs) ; l'accueil en logement individuel est organisé par les CPAS (via les initiatives locales d'accueil) et les partenaires associatifs CIRE et Vluchtelingwerk Vlaanderen.

En 2010, 23.936 personnes ont demandé une place d'accueil à Fedasil, ce qui représente une augmentation de 16 % de demandeurs par rapport à 2009⁸⁸.

Le réseau était cependant saturé⁸⁹ avec pour conséquence qu'un grand nombre d'étrangers n'ont pas pu bénéficier en 2010 de l'accueil auquel ils avaient pourtant légalement droit. Certains n'ont pas reçu de place d'accueil du tout. Pour faire face à cette situation de nombreux moyens fédéraux ont été libérés pour créer des places d'accueil structurelles supplémentaires (voir plus haut) et, contraint par les circonstances, un accueil d'urgence a été mis en place. Certains bénéficiaires de l'accueil ont été hébergés dans des hôtels bon marché. Ces personnes, certainement celles hébergées dans les hôtels (où même des mineurs non accompagnés ont été accueillis), n'ont pas bénéficié d'accompagnement pendant de longues périodes.

Ceci n'a pas permis d'éviter que 6.284 personnes ayant droit à l'accueil n'ont pas trouvé de place d'accueil en 2010. Elles ont reçu une décision de non désignation avec laquelle elles pouvaient en principe s'adresser à un CPAS. En pratique elles se retrouvaient la plupart du temps à la rue. Fedasil a été condamné, sous peine d'astreinte, à plusieurs reprises par des cours et tribunaux à offrir un accueil⁹⁰. A partir de décembre 2010, Fedasil a pu offrir une place à tout le monde. A ce moment-là, un grand nombre de places d'urgence complémentaires étaient opérationnelles.

Par ailleurs, en 2010 ce sont 2.646 demandeurs d'asile qui ont été enregistrés comme « *no show* ». Ceci concerne les personnes qui choisissent elles-mêmes de ne pas demander d'accueil mais aussi les personnes qui, en raison d'une modification législative de fin 2009⁹¹, ne reçoivent plus d'accueil lors d'une troisième (ou ultérieure) demande d'asile.⁹²

85 Depuis mai 2009, ce groupe de mineurs d'âge ne se voit plus désigner de place d'accueil en raison des capacités d'accueil. Fedasil a été condamné à plusieurs reprises à ce sujet. Voir plus bas.

86 Le dossier est encore en cours de traitement à l'OE, au CGRA ou au CCE.

87 Pour éviter un séjour de longue durée dans une structure d'accueil collective, la loi accueil prévoit que le demandeur d'asile peut être transféré dans une structure d'accueil individuelle (un logement individuel) après quatre mois. En raison du taux d'occupation élevé du réseau d'accueil, il est pour l'instant difficile de mettre ceci en œuvre.

88 En ce qui concerne la croissance du flux d'entrées, il faut examiner le nombre croissant des demandes d'asile ces trois dernières années en tenant compte du fait qu'une demande d'asile peut concerner plusieurs personnes.

89 Nous ne disposons pas de données relatives à la durée moyenne d'accueil par personne.

90 De novembre 2009 à novembre 2010, Fedasil a payé €339.500 d'astreinte pour des personnes ayant droit à l'accueil et des mineurs d'âge accompagnés de leurs parents et qui sont en séjour irrégulier dans le royaume. Cela concernait 84 personnes. Actuellement il y a encore beaucoup de dossiers à l'examen. Commission santé publique, environnement et renouveau de la société, Réponse du Secrétaire d'Etat Courard à une question orale, 1er décembre 2010, CRIV 53 COM 054.

91 Loi du 30 décembre 2009 portant dispositions diverses.

92 CBAR, *Compte-rendu de la réunion de contact*, 11 mai 2010, p.12. Disponible sur <http://www.cgar-bchv.be/réunionsdecontact.htm>. En avril 2010 c'était le cas pour 110 demandeurs d'asile. Le Centre ne dispose pas de données pour l'ensemble de l'année.

Tableau 4 : Capacité du réseau d'accueil (d'urgence), par centre, logement individuel et accueil d'urgence au 31 décembre 2010 (Source : Fedasil)

Centres d'accueil		Logements individuels		Accueil d'urgence et hôtels		TOTAL
	Places		Places		Places	
Fedasil (19 centres)	4.550 (COO inclus)	CPAS (initiatives locales d'accueil)	8.133	Accueil d'urgence	1.105 (déjà opérationnelles)	
Croix-Rouge francophone (14 centres)	2.700	ONG (Vluchtelingenwerk Vlaanderen et Ciré)	1.988	Hôtels	1.203 (personnes accueillies)	
Rode Kruis Vlaanderen (14 centres)	1.606					
TOTAL	9.063		10.121		2.308	21.492

Le Tableau 4 donne une image instantanée de la capacité totale d'accueil (d'urgence) au 31 décembre 2010. A cette date la capacité totale d'accueil était de 21.492 places, y compris 1.105 places d'accueil d'urgence et 1.203 places d'accueil en hôtels. Pour 42 % il s'agissait de places dans des centres d'accueil collectifs, pour 47 % des places d'accueil dans des logements individuels et pour 11 % des places d'accueil d'urgence ou dans des hôtels. Fin 2010 l'objectif était d'étendre (temporairement) la capacité d'accueil d'urgence et de mettre fin à l'accueil dans les hôtels.

Tableau 5 : Evolution de la capacité et du taux d'occupation du réseau d'accueil ordinaire (hors l'accueil d'urgence, les hôtels et les centres d'observation et d'orientation (COO)), 2005-2010 (Source : Fedasil)

	Capacité d'accueil	Personnes accueillies	Taux d'occupation
2005	15.659	14.769	94,3%
2006	15.896	12.816	80,6%
2007	15.609	13.847	88,7%
2008	15.862	15.775	99,5%
2009	17.168	16.655	97,0%
2010	18.990	18.364	96,7%

Le Tableau 5 donne l'évolution pour ces dernières années du taux d'occupation du réseau d'accueil structurel, c'est-à-dire sans l'accueil d'urgence, sans l'accueil dans les hôtels et sans les deux centres fédéraux d'orientation et d'observation (COO). Le taux d'occupation donne le rapport entre le nombre de personnes accueillies et la capacité d'accueil disponible. Il n'y est tenu compte que du réseau d'accueil structurel. Fedasil indique que le réseau est saturé lorsque le taux d'occupation est de 94 %. Toutes les places disponibles ne peuvent en effet pas être utilisées dans les faits⁹³.

Le réseau d'accueil est saturé depuis l'été 2008. Fin 2006 – avant la loi sur l'accueil – il comportait 15.896 places structurelles et le taux d'occupation s'élevait à 80,6 %. La nouvelle loi sur l'accueil est entrée en vigueur en 2007, en même temps qu'une réforme de la procédure d'asile (qui visait à la rendre plus rapide). Avant cette réforme les demandeurs d'asile avaient uniquement droit à un accueil matériel pendant la phase d'examen de la recevabilité de leur demande d'asile. Pendant la phase d'examen au fond de leur demande d'asile ils avaient droit à l'aide financière auprès d'un CPAS. Après juin 2007, cette distinction entre les deux phases de la procédure d'asile a été abrogée et les demandeurs d'asile ont en principe droit à l'aide matérielle pendant toute la durée de leur procédure.

Jusqu'en 2009 il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de places d'accueil structurelles. Le taux d'occupation, par contre, est monté à 88,7 % fin 2007, et à 99,5 % fin 2008. Beaucoup de places d'accueil ont été créées en 2009 et en 2010, mais le taux d'occupation était encore aux environs de 97 %. En 2009, 1.306 places structurelles ont été créées, et l'année passée encore 1.722. Fin 2010 il y avait au total 18.990 places (sans compter celles dans les hôtels, les places d'urgences, ou les COO).

De manière générale, le taux d'occupation élevé des trois dernières années est dû au fait que le nombre de personnes qui rentre dans le réseau d'accueil chaque mois est plus élevé que celui des personnes qui en sortent. Ce Rapport annuel Migration n'est pas le lieu pour une analyse approfondie des causes et des raisons de cette situation. Dans la suite de ce chapitre nous donneront brièvement la parole à deux acteurs privilégiés⁹⁴.

93 Par exemple : une chambre de six lits qui est occupée par une famille de cinq personnes ou certaines chambres qui ne sont pas occupées temporairement pour cause de travaux.

94 Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et le directeur *ad interim* de Fedasil. Voir Un regard croisé sur la crise de l'accueil et de l'asile plus loin dans ce chapitre.

B. ANALYSE ET ENJEUX



I. Accès à la procédure d'asile

1.1. Etude de la FRA : les procédures d'asile dans l'UE : la perspective du demandeur d'asile

Les Etats membres de l'UE sont tenus de fournir aux demandeurs d'asile des informations suffisantes sur leur procédure et de garantir la protection de leurs droits⁹⁵. Mais les Etats membres respectent-ils leurs obligations ? Où se situent les différences au niveau des politiques et surtout dans les pratiques ? L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) a lancé à ce sujet une étude dans les 27 Etats membres de l'UE. Dans le cadre de sa collaboration structurelle avec la FRA, le Centre a réalisé cette enquête en Belgique en 2010.

L'étude de la FRA est centrée sur la perception de la personne concernée elle-même, à savoir le demandeur d'asile. Pour cette raison, le Centre a organisé des groupes de discussion (*focus groups*) et des entretiens semi-directifs, avec le soutien de scientifiques de l'Université Libre de Bruxelles et de la *Vrije Universiteit Brussel*, du *Brussels Onthaalbureau Nieuwkomers* (BON), de *La Croix Rouge/Rode Kruis* et de Fedasil. Le Centre a tenu compte dans la répartition des groupes du sexe, de l'origine (langue) et de la durée du séjour des participants. Au total, 55 demandeurs d'asile originaires d'Irak, de la Fédération de Russie (principalement des Tchétchènes), de la Guinée et de la République démocratique du Congo ont communiqué leurs expériences, sous la conduite de modérateurs expérimentés.

Voici brièvement les principales conclusions tirées par le Centre de ces discussions de groupe pour la Belgique. Seule une petite minorité des participants (arrivés en Belgique quasi exclusivement durant les premiers mois de l'année 2010) ont, selon leurs dires, reçu des brochures d'information relatives au déroulement de leur procédure. La qualité de l'information donnée dépend, semble-t-il, surtout de l'engagement personnel des assistants sociaux exerçant dans les différents centres d'accueil.

Les demandeurs d'asile résidant dans un logement privé pendant leur procédure – surtout des personnes originaires de Guinée et de la République démocratique du Congo – semblaient être encore moins bien informés que ceux hébergés dans les structures d'accueil. Pour la majorité des participants, ce manque d'information a été comblé par des renseignements communiqués par des compatriotes, des membres de la famille ou des amis, dont la crédibilité était généralement jugée élevée – souvent à tort. En raison des lacunes dans les informations officielles combinées aux imperfections et erreurs des autres sources d'information, les demandeurs d'asile ne comprennent souvent pas clairement le déroulement de leur procédure. La plupart des demandeurs d'asile interrogés ayant séjourné dans le pays pendant plus d'un an ont indiqué n'avoir reçu des informations cruciales sur la procédure d'asile que lorsque celle-ci était terminée.

Par contre, l'accès à la protection des droits semble, en règle générale, se dérouler aisément et sans problèmes. Dans les centres d'accueil surtout, les demandeurs d'asile entrent en contact avec des avocats à un stade précoce de leur procédure. Mais ils connaissent très peu le rôle que ceux-ci peuvent jouer durant la procédure. La procédure d'appel contre une décision négative semble aussi se dérouler sans problèmes la plupart du temps. Les demandeurs d'asile concernés ont toutefois estimé que l'audition au CCE était une procédure purement technique entre leur avocat et les juges. Ils déplorent qu'ils aient à peine eu la possibilité de prendre la parole, et ne se sentaient pas concernés par une décision dont l'importance est pour eux existentielle.

Ces constats du Centre ont été transmis à la FRA, accompagnés des résultats des études similaires des 26 autres Etats membres de l'UE. Sur cette base, la FRA a établi deux rapports comparatifs pour toute l'UE, qui ont été publiés fin 2010.

« La plupart des demandeurs d'asile interrogés ayant séjourné dans le pays pendant plus d'un an ont indiqué n'avoir reçu des informations cruciales sur la procédure d'asile que lorsque celle-ci était terminée. »

Pour plus d'informations: FRA, *Access to effective remedies: the asylum-seeker perspective*, Conference

95 Directive du Conseil 2005/85/EC du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, art. 9.1-2, art.10.1.a, art.15, et art.39.

edition (EN), Vienne, 2010. FRA, *The duty to inform applicants about the asylum procedure: the asylum-seeker perspective*, Conference edition (EN), Vienne, 2010. Disponible sur : <http://www.fra.europa.eu/>

1.2. Traitement des demandes d'asile multiples en Belgique

CONTRIBUTION EXTERNE :

RUBEN WISSING, COMITÉ BELGE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS ASBL (CBAR)

Après la modification en 2006 de la loi du 15 décembre 1980, l'Office des étrangers (l'OE) a gardé un rôle purement administratif dans les matières de l'asile. A une exception près (outre la phase « Dublin »⁹⁶) : l'OE doit conformément à l'article 51/8 de la loi (ajouté en 1993) examiner si une nouvelle demande d'asile introduite par un demandeur débouté comporte des éléments nouveaux et transmettre ensuite ces éléments au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) ou décider de ne pas prendre en considération la demande (annexe 13quater). Les critères applicables ici semblent supposer un examen au fond de la demande d'asile, alors que cette compétence d'examen sur le fond a été précisément retirée à l'OE. De plus, l'interprétation pratique de ces critères est tout sauf univoque.

L'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 stipule entre autres que, pour entrer en considération pour un nouvel examen par le CGRA, les nouveaux éléments avancés doivent constituer une « indication sérieuse » de la crainte fondée des persécutions. Ils doivent en outre avoir trait à des faits survenus après la dernière phase de la première procédure d'asile durant laquelle l'étranger aurait pu les présenter. Les critères prévus par la directive procédure⁹⁷ (permettant, dans le cadre d'une demande d'asile ultérieure, de procéder à une nouvelle évaluation au fond) sont moins contraignants sur le plan du contenu et de la forme : les « éléments ou faits » nouveaux doivent uniquement augmenter de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ;

le demandeur d'asile doit, sans faute de sa part, ne pas avoir pu faire valoir ces éléments antérieurement, qu'ils se rapportent ou non à un fait ancien ou nouveau. Le législateur belge s'est abstenu d'intégrer ces critères, ce qui n'a fait qu'alimenter la confusion. De plus, la Belgique est le seul Etat membre de l'UE où c'est une autre instance que l'instance d'asile spécialisée, chargée de juger les demandes au fond, qui est compétente pour juger de la pertinence de nouveaux faits.

Les tendances contradictoires constatées tant dans la pratique de l'OE qu'au niveau de la jurisprudence du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) dans l'appréciation de ce que constituent des « éléments nouveaux » semblent coïncider en majeure partie avec la langue de la procédure. Du côté néerlandophone, l'OE peut vérifier le contenu, la force probante, l'authenticité ou la crédibilité des pièces et si sur ces bases il est possible de réformer la décision rendue par le CGRA dans la première procédure d'asile. Du côté francophone, cette démarche est considérée comme une appréciation sur le fond et donc un excès de pouvoir de l'OE, qui implique déjà une prise en considération préalable de la demande. La Cour constitutionnelle (ancienne Cour d'arbitrage) a déjà jugé en 1994 qu'il n'appartient pas à l'OE de déterminer si les nouvelles données permettent d'établir la crainte fondée. L'OE doit donc se limiter à évaluer le caractère nouveau de l'élément présenté (arrêts 61/94 et 81/8), à la suite de quoi il revient au CGRA de se prononcer sur le caractère fondé de la crainte. Les nouvelles demandes en néerlandais sont donc également refusées en raison du fait qu'un nouvel élément se rapporte à un fait antérieur qui aurait déjà pu être présenté. Lorsque l'appréciation s'effectue en français, il est déterminant que ce fait puisse être attribué au demandeur d'asile.

Le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR) a déjà exhorté les instances compétentes en matière d'asile à interpréter la notion des éléments nouveaux dans une optique plus protectrice du demandeur. Le Comité Belge d'Aide aux Réfugiés demande instamment une modification de la loi afin de transposer correctement les critères de la directive procédure (celle-ci est aujourd'hui directement applicable) et de confier au CGRA l'appréciation des éléments nouveaux. En attendant cette modification, l'OE devrait interpréter les demandes d'asile multiples conformément à la directive : chaque nouvel élément qui n'est manifestement pas inapproprié et qui peut avoir trait à la substance de la crainte de persécution doit être communiqué au CGRA pour une nouvelle évaluation sur le fond. Le CCE et le Conseil d'Etat pourraient également se prononcer plus clairement sur la conformité de (l'interprétation de) l'article 51/8 de la loi du

96 L'OE examine pendant la « phase Dublin » si la Belgique ou éventuellement un autre Etat membre est responsable du traitement d'une demande d'asile. Voir : Le système Dublin sur la sellette du fait de la politique d'asile grecque, plus bas dans ce chapitre.

97 Art. 32 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

15 décembre 1980 avec l'article 32 de la directive procédure. Ils pourraient également adresser à ce propos une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Pour plus d'informations et d'exemples : BCHV-CBAR, Accès à la procédure d'asile en Belgique, « Deel twee: Meer-voudige asielaanvragen: nieuwe elementen ? », 2010, p. 39

et suiv. Disponible sur : <http://www.cbar-bchv.be>; HCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and RECOMMENDATIONS for Law and Practice – Key Findings and RECOMMENDATIONS, « Section 14 – Subsequent applications », 2010. Disponible sur : www.hcr.org/refworld

2. Crise de l'accueil et de l'asile

2.1. Crise de l'accueil et droit à l'accueil des demandeurs d'asile

Les lois du 12 janvier 2007 et du 21 avril 2007⁹⁸ posent aujourd'hui les paramètres de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique (et de certaines autres catégories d'étrangers). Cet accueil est caractérisé par le choix d'une aide matérielle plutôt que d'une aide financière (qui n'intervient qu'à titre exceptionnel). On l'a vu plus haut, depuis l'été 2008 un problème aigu de carence de places disponibles dans les centres d'accueil se pose continuellement⁹⁹. De nombreuses mesures sont intervenues depuis lors pour réagir dans l'urgence face à cette situation¹⁰⁰, notamment par l'extension du réseau d'accueil. L'analyse structurelle de cette crise mobilise plusieurs ordres de considérations, mais ce n'est pas notre objectif. Ici, nous proposons une lecture rapide de la situation actuelle en termes de droits fondamentaux.

Le droit à l'accueil est un droit économique et social

Comme pour la plupart des droits économiques et sociaux, la réalisation concrète du droit à l'accueil comporte une dimension matérielle, un volet financier. Ce qui explique, entre autres, la clause de réalisation progressive qui figure dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : « *Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir [...], au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent pacte* » (art. 2§1). Trop souvent ce texte a induit un raisonnement erroné selon lequel la réalisation des droits économiques et sociaux, parce qu'elle serait subordonnée à l'existence de ressources suffisantes, ne serait pas une obligation immédiate de l'Etat. Selon ce raisonnement, la Belgique ne serait-elle donc tenue d'assurer le droit à l'accueil des demandeurs d'asile que progressivement et seulement dans la limite de ses moyens disponibles ?

La réponse est non. En effet, la modalité particulière de la réalisation du droit à l'accueil ne dispense aucunement l'Etat belge de ses obligations à savoir de respecter ce droit (« *s'abstenir de prendre des mesures qui privent quiconque de ce droit dans la mesure où il est réalisé*¹⁰¹»), de le protéger (« *veiller à ce que d'autres particuliers ne puissent en commettre une violation*¹⁰²») et le réaliser, ou lui donner effet (« *soit faciliter l'exercice du droit par chacun, soit, lorsque certaines personnes ou populations ne peuvent exercer ce droit par elles-*

98 Loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi, à la révision et au refus de l'aide matérielle.

99 Voir Chiffres : *L'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers*, plus haut dans ce chapitre.

100 Instructions du 29 août 2008, du 24 octobre 2008 relatives à la sortie des réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire des centres d'accueil dans le cadre de la transition vers l'aide financière (en application de la loi du 12 janvier 2007, art. 54). Instructions du 21 novembre 2008 relatives à la suppression du lieu obligatoire d'inscription de certaines catégories de résidents. Décision du kern du 19 janvier 2009 de créer des nouvelles places d'accueil. Instructions du 19 mai 2009 relatives à la réactivation du plan de répartition (suite à une décision de la Ministre de l'Intégration sociale de supprimer le lieu obligatoire d'inscription pour certaines catégories de bénéficiaires de l'accueil). Instructions du 28 mai 2009 relatives à la sortie des centres des familles ressortissantes de l'Union européenne, à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie. Décision du Conseil des Ministres d'augmenter le budget de Fedasil le 18 septembre 2009. Instructions du 16 octobre 2009 relatives à la suppression volontaire du code 207 (mesure unique). Voyez aussi la loi portant dispositions diverses du 30 décembre 2009 modifiant la loi du 12 janvier 2007 et les Instructions du 6 avril 2010 y relatives. Instructions du 9 novembre 2010 relatives aux demandes de régularisation médicale (9ter) déclarés recevables.

101 O. De Schutter, « *Le protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* », CRIDHO Working Paper 2005/3.

102 Idem.

mêmes, fournir ledit droit¹⁰³) étant entendu que cette dernière obligation « ne s'exerce qu'à titre subsidiaire lorsque les moyens que l'Etat met en œuvre afin de faciliter l'exercice du droit par chacun à sa propre initiative ne suffisent pas à assurer le résultat voulu¹⁰⁴ ».

Il est donc incorrect de penser que l'Etat belge pourrait limiter, dans le respect de ses obligations internationales, à la seule mesure des places disponibles du réseau de l'accueil, le bénéfice concret du droit à l'accueil, comme cela a été le cas concrètement pendant de longs mois.

Droit à l'accueil et droit à la dignité humaine

Le droit des demandeurs d'asile à l'accueil pendant toute la durée de leur procédure est le corollaire direct de l'obligation de protection internationale qui pèse sur les Etats membres au titre de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du principe de non

refoulement. Il est consacré en droit communautaire par la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile¹⁰⁵.

« Le droit à l'accueil des demandeurs d'asile est une modalité de leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. »

En Belgique, c'est la loi du 12 janvier 2007 (la loi accueil) qui prévoit explicitement que tout demandeur d'asile a droit à un accueil. L'accueil y est défini comme l'aide matérielle octroyée par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) en application de cette loi, ou l'aide sociale octroyée par les CPAS pour mener une vie conforme à la dignité humaine (conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale). L'accueil consiste en « l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. [Il] comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations, ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire » (art. 2, 6° de la loi accueil).

Le droit à l'accueil des demandeurs d'asile comme il est conçu dans la législation belge est donc une moda-

lité de leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. De façon générale, le droit de mener une vie digne est au fondement du régime de la sécurité sociale belge. Ce droit est également à la base de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont la portée absolue interdit les traitements cruels, inhumains et dégradants ainsi que la torture. Et la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne y a consacré l'article 1er de son premier Chapitre : « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée », se plaçant toute entière sous son signe. Enfin, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine est consacré à l'article 23 de la Constitution belge. Il revient tant à tous les Belges que, en vertu de l'article 191 de la Constitution, à tous les étrangers qui se trouvent sur le territoire de la Belgique, sauf les exceptions prévues par la loi¹⁰⁶.

Droit à l'accueil et à l'aide sociale pour les demandeurs d'asile en Belgique

Le système de l'aide sociale prévoit que « le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité »¹⁰⁷ (art. 57 §1 loi du 18 juillet 1976) ; l'exercice de cette mission s'ancre dans un principe de compétence territoriale des CPAS¹⁰⁸ et il résulte de ces deux notions combinées que toute personne qui en a besoin s'adresse au CPAS de sa commune de résidence pour y obtenir une aide sociale financière.

Par dérogation à ce système, une exception prévue par la loi, le demandeur d'asile ne peut en principe avoir droit à l'aide sociale que dans une structure d'accueil qui lui a été désignée et où il recevra une aide matérielle pendant toute la durée de sa procédure¹⁰⁹

106 A partir du moment où il est en séjour irrégulier sur le territoire, l'étranger ne peut faire appel à l'aide sociale que dans la mesure réduite à l'aide médicale urgente organisée par l'article 57§2 L 18 juillet 1976 (précisé par l'AR du 12 décembre 1996). Cette disposition a été soumise au contrôle de la Cour d'arbitrage, qui l'a jugée en principe conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution dans son arrêt n°51/94 du 29 juin 1994 et proportionnelle à l'objectif légitime de l'Etat d'encourager les étrangers qui se trouvent illégalement sur le territoire à le quitter.

107 Art. 57 §1 loi du 18 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (la loi CPAS)

108 Loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, M.B., 6 mai 1965.

109 Art. 11§1 de la loi accueil. Nous ne revenons pas ici sur les exceptions à la règle selon laquelle les demandeurs d'asile (pendant une certaine phase de procédure) n'ont pas droit à l'accueil ni sur les différentes catégories de bénéficiaires de l'accueil, ni sur l'accueil matériel prolongé.

103 Idem.

104 Idem.

105 Directive n° 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

(recours inclus)¹¹⁰. Dans le registre d'attente, une structure d'accueil¹¹¹ est mentionnée comme lieu obligatoire d'inscription (code 207 structure d'accueil)¹¹². Les demandeurs d'asile qui choisissent de ne pas résider dans la structure d'accueil qui leur a été désignée (qu'on appelle les « *no shows* ») n'ont droit qu'à un accompagnement médical. Les demandeurs d'asile n'ont donc en principe pas de droit à l'aide sociale financière à la charge des CPAS¹¹³.

La loi accueil comporte plusieurs dispositions qui permettent de s'écarter exceptionnellement du principe de l'aide matérielle en structure d'accueil, notamment :

- » *Désignation d'un code 207 CPAS*. Un CPAS peut être désigné à un demandeur d'asile dès le début de la procédure d'asile (plan de répartition).
- » L'article 11§4, introduit dans la loi accueil par la loi du 31 décembre 2009 : dans des circonstances particulières qui sont relatives à un manque de places d'accueil, on peut pendant une certaine période ne pas attribuer de code 207 aux nouveaux demandeurs d'asile. Il faut pour cela une décision du Conseil des Ministres. Ceci ne peut advenir qu'en dernière instance (on fera donc appel en priorité aux possibilités de modification de code 207, voir plus bas).
- » Article 11§ 2 : les étrangers qui bénéficient du statut de protection temporaire¹¹⁴, seront immédiatement assignés à un CPAS.
- » *Modification d'un code 207 structure d'accueil vers un code 207 CPAS*. Le demandeur d'asile à qui une structure d'accueil avait été attribuée antérieurement perd le droit à l'accueil matériel au bénéfice du droit à l'aide financière auprès d'un CPAS qui lui est désigné (sur la base d'un plan de répartition).

Ceci peut être fait sur la base de deux dispositions :

- » Article 11§1, 2ème alinéa : s'il ressort de l'évaluation de la procédure d'asile que le délai fixé pour le traitement des demandes ne peut pas être respecté, on peut par arrêté royal (délibéré en Conseil des Ministres) fixer une durée d'accueil maximum après laquelle le code 207 des demandeurs d'asile est modifié.
- » Article 11§4, introduit par la loi du 31 décembre 2009 : en cas de circonstances particulières qui ont trait à la saturation du réseau d'accueil, le code 207 de certaines catégories d'étrangers peut être supprimé. Il faut pour cela une décision du Conseil des Ministres.
- » *Suppression du code 207*. En cas de circonstances particulières, Fedasil peut décider de supprimer la désignation à un demandeur d'asile qui réside déjà dans une structure d'accueil (article 13). On ne peut pas désigner de CPAS aux demandeurs d'asile. Mais ils peuvent, sur la base des règles ordinaires de compétence, faire appel à un CPAS (celui de leur lieu de résidence).
- » *Absence de code 207*. En cas de circonstances particulières Fedasil peut aussi décider de ne pas désigner de structure d'accueil à des demandeurs d'asile nouvellement arrivés (article 11§3 dernier alinéa). On ne désigne pas de CPAS à ces demandeurs d'asile et les règles ordinaires de compétence des CPAS sont d'application (celui d'inscription dans le registre d'attente).

Saturation du réseau d'accueil : les conséquences

Compte tenu de la saturation structurelle du réseau d'accueil ces derniers mois, ces deux dernières dispositions ont été utilisées. Quand on a procédé à la suppression de code 207, les demandeurs d'asile ont reçu l'aide d'un CPAS ; ils ont donc bénéficié d'une certaine forme d'accueil. Dans les autres cas, il n'y a pas eu de désignation de code 207. Parfois, enfin, des demandeurs d'asile ont été accueillis pendant des mois dans des hôtels, sans l'accompagnement ni l'encadrement nécessaire.

En 2008 et 2009, Fedasil a essayé de libérer des places d'accueil en supprimant le code 207 de demandeurs d'asile qui étaient déjà accueillis depuis longtemps

110 Pendant la procédure de recours, le demandeur d'asile séjourne irrégulièrement sur le territoire, ce qui n'empêche cependant pas qu'il conserve son droit à l'aide sociale. La Cour d'arbitrage l'a affirmé clairement dans son arrêt 43/98 du 22 avril 1998 (point B.37)

111 Il peut s'agir d'une structure individuelle ou collective. Voir plus haut dans ce chapitre pour plus d'information sur les données chiffrées de l'accueil. Voir : *L'accueil des demandeurs d'asile et différentes catégories d'étrangers*

112 Le code 207 suppose un lieu d'inscription obligatoire. Les articles 9 et 13 de la loi accueil concernent la désignation d'un lieu d'inscription obligatoire.

113 L'article 57ter de la loi CPAS. Les CPAS ne doivent donc pas offrir assistance aux personnes qui séjournent dans les centres d'accueil.

114 Cette catégorie est mentionnée par souci d'être complet, mais doit en effet être distinguée des demandeurs d'asile.

dans le réseau. Cela s'est fait sur la base de l'article 13 précité (sans plan de répartition) ou pour des demandeurs d'asile qui en application de l'ancienne législation tombaient sous le coup de l'ancien plan de répartition de 1999¹¹⁵. Fedasil a aussi opéré, à partir d'un certain moment, la suppression du code 207 de certains demandeurs d'asile qui étaient accueillis depuis au moins quatre mois dans le réseau et qui avaient trouvé un logement ailleurs, et ce sur une base volontaire¹¹⁶.

Par ailleurs, sur la base de l'article 11§3 dernier alinéa de la loi accueil, 6.284 nouveaux bénéficiaires de l'accueil ont reçu l'année dernière une « décision de non désignation » (pas de code 207). En principe, les intéressés peuvent demander assistance au CPAS mais il est connu que dans la pratique, ils n'ont pas reçu cette assistance. La plupart des CPAS se sont déclarés incompétents et ont renvoyé vers la Ville de Bruxelles. A défaut de désignation d'une structure d'accueil ou d'un logement propre, les demandeurs d'asile restent effectivement inscrits administrativement à l'adresse de l'Office des étrangers à 1000 Bruxelles (où ils ont introduit leur demande d'asile). La Ville de Bruxelles ne pouvait faire face à une demande de cette ampleur et indiquait que les demandeurs d'asile ne résidaient pas effectivement à l'adresse indiquée. La loi programme du 20 décembre 2010 a adapté les règles de compétence des CPAS pour remédier à cela précisément¹¹⁷.

Cette situation a donné lieu à réclamation devant les Cours et Tribunaux du travail, sur la base de l'article 580 du Code Judiciaire ; Cours et Tribunaux par lesquels Fedasil se fait condamner systématiquement car les juges considèrent que la saturation du réseau n'est pas une circonstance particulière que l'autorité peut se permettre d'invoquer des mois durant pour rester en défaut de garantir le droit à l'accueil : *« L'agence Fedasil, qui dépend directement de l'autorité fédérale, ne peut pas, à première vue, invoquer une situation de force majeure pour décider de ne pas organiser l'accueil des demandeurs. Les problèmes étaient*

en effet prévisibles depuis longtemps. » [traduction interne]¹¹⁸.

Le concept juridique de dignité humaine en tant que tel connaît ses détracteurs (trop floue, par définition a-juridique, lestée de notions morales subjectives¹¹⁹...) et ses partisans (principe fonctionnel et évolutif, opératoire, dont l'utilité réside justement dans son absence de contours précis¹²⁰...), même s'il figure depuis des décennies dans les textes normatifs¹²¹. Il reste que, pour indéfini qu'il soit, le principe de la dignité humaine est la référence à laquelle doit se mesurer l'aide sociale. C'est cette mesure qu'opèrent les tribunaux du travail dans le cadre du contentieux sur l'accueil des demandeurs d'asile.

La jurisprudence récente des tribunaux du travail en matière d'accueil des demandeurs d'asile mobilise, tant pour les personnes accueillies à l'hôtel¹²² que pour celles laissées à la rue¹²³ la violation fondamentale du droit à la dignité humaine que représente cette situation.

Concernant les conditions de vie du demandeur d'asile accueilli à l'hôtel, cette mesure d'urgence prise à partir du mois de mai 2009, le président du tribunal constate : *« il bénéficie certes d'un logement et de la nourriture [...] mais il n'a pas effectivement accès à l'accompagnement psychologique et social, l'aide juridique, la formation, ainsi qu'à une aide répondant à ses besoins spécifiques – ces besoins n'ayant pas été examinés concrètement »*, soulignant par là même que l'aide matérielle organisée par la loi accueil ne se limite pas à un seul toit. Et que

115 Pour plus d'explication et la base légale en question, voyez les Instructions du 19 mai 2009, *op cit.*

116 Instruction du 16 octobre 2009, *op. cit.*

117 C'est désormais, le CPAS de la commune sur le territoire de laquelle le demandeur d'asile se trouve effectivement qui est compétent pour la prise en charge du demandeur d'asile inscrit dans le registre d'attente à l'adresse de l'OE ou du CGRA.

118 Trib.Trav. Bruxelles, (référé) 14 mai 2009, inédit.

119 P. Théron, « Dignité et liberté – propos sur une jurisprudence contestable » in Pouvoirs et liberté – Etudes offertes à Jacques Mougeon, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 296 cité par J. Fierens « La dignité humaine comme concept juridique », J.T. n°6064, 2002, p. 581. Voyez aussi F. Kurz, qui évoque « l'indéfinissable dignité humaine », « L'application du principe du respect de la dignité humaine : un défi pour les juridictions du travail », J.T.T., 2002, p. 274 cité par P. Lecocq et M.A. Beernaert in « La loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil », Revue de droit pénal et de criminologie, avril 2006, p. 372.

120 J. Fierens « La dignité humaine comme concept juridique », J.T. n°6064, 2002, p. 582. Voir aussi en ce sens M. Palumbo, Chron. Dr. Social, janvier 2003, n°1, p. 14.

121 J. Fierens, *op. cit.*, p. 578. La première allusion à ce concept aurait été faite dans la Constitution allemande du 11 août 1919. Il figure également dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 (art. 23§3).

122 Trib. Trav. Bruxelles (référé) du 24 août 2010, Newsletter juridique du CIRE, année 2011, p. 9. Cette décision est rendue dans une affaire concernant un mineur étranger non accompagné mais on ne voit pas pourquoi le raisonnement développé ne pourrait pas s'appliquer à des personnes majeures ou à des familles hébergées à l'hôtel.

123 Trib. Trav. Bruxelles, (référé) du 24 novembre 2009, inédit.

les conditions de vie à l'hôtel sont contraires à la dignité humaine et aux droits de l'enfant (il s'agit en l'espèce d'un mineur étranger non accompagné).

Concernant la situation du demandeur d'asile laissé à la rue, le tribunal affirme : « *Il est contraire à la dignité humaine et à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme de laisser des gens à la rue* ». Et dans le cas particulier des demandeurs d'asile confrontés au refus d'intervention du CPAS de la Ville de Bruxelles, le Tribunal du Travail de Bruxelles décide « *que ces voies de fait (le refus d'aide sociale) violent le droit à l'aide matériel des parties requérantes et leurs droits à pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. [...] contraindre [...] des demandeurs d'asile à vivre dans la rue sans leur offrir une alternative correcte s'apparente de plus à un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales [...] Qu'il y a donc lieu de donner injonction immédiate à l'Agence FEDASIL en vue d'héberger provisoirement les parties requérantes dans une structure d'accueil correspondant aux standards minimums permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine* »¹²⁴.

Mais la saturation du réseau a également un impact sur l'accueil fourni en structures d'accueil. Le rapport du Collège des Médiateurs fédéraux d'avril 2009 relevait déjà que plusieurs principes de base de la loi accueil ne sont pas ou pas complètement réalisés, et parmi ceux-ci l'accueil conforme à la dignité humaine : c'est principalement le respect de la vie privée et familiale qui pâtit du fait que la deuxième phase de l'accueil, à savoir un transfert dans un logement adapté après évaluation de la situation particulière du demandeur est impraticable. Avec pour conséquence que des demandeurs d'asile avec des enfants séjournent longuement dans les structures communautaires.

Conclusion

Au fil des mois de crise, ce n'est pas seulement le manque de logement qui a frappé des centaines de personnes, c'est un pan entier de leur prise en charge par l'Etat belge, qui est resté lettre morte. De nombreuses places d'accueil ont été créées mais les multiples modifications législatives et les instructions adoptées ont aussi réduit le champ d'application de la loi accueil. Un certain nombre de

demandeurs d'asile et d'autres bénéficiaires de l'accueil n'ont reçu aucune assistance. Mais même les demandeurs d'asile qui ont été accueillis ont subi les effets de la crise.

Le Centre suggère que le débat sur le respect des droits fondamentaux des bénéficiaires de l'accueil pourrait être positivement soutenu et peut-être réorienté par une meilleure connaissance des tenants et aboutissants de la crise actuelle, en ce compris de la nature et de l'ampleur des flux de demandeurs d'asile. Il reste à la disposition des acteurs concernés par la mise en œuvre de l'accueil en Belgique pour participer à la réflexion sur les paramètres nécessaires d'un projet de recherche sur ce thème.

2.2. Regards croisés sur la crise de l'asile et de l'accueil

CONTRIBUTION EXTERNE :

QUELLE EST LA GRAVITÉ DE LA CRISE ? DIRK VAN DEN BULCK, COMMISSAIRE GÉNÉRAL AUX RÉFUGIÉS ET AUX APATRIDES

Les bases d'un système d'asile de qualité et efficace ont été jetées en 2007. La procédure peut être considérée comme bonne et équilibrée, parce que le risque lié au retour est le sujet d'un examen de fond pour chaque demande d'asile ; chaque demandeur d'asile peut compter sur une voie de recours effectif ; et parce que chaque demandeur d'asile qui a un besoin de protection peut recevoir une protection effective (en lui reconnaissant le statut de réfugié ou bien en lui accordant un statut de protection subsidiaire). Ce n'est donc pas pour rien qu'Antonio Guterres, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, a décrit la procédure d'asile en Belgique comme étant un « *système solide* » pouvant servir d'exemple à d'autres pays, à l'occasion d'une visite rendue au début de l'année 2010.

Une forte augmentation du nombre de demandes d'asile a exposé le système de l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement des demandes d'asile à une pression considérable. Ceci a donné lieu à une situation de crise : des demandeurs d'asile n'ont pas obtenu de place d'accueil, et les instances d'asile ont accusé un retard croissant. La

124 Trib. Trav. Bruxelles (référé) du 30 avril 2009, inédit.

Belgique n'a pas été la seule à être confrontée à une hausse du nombre de demandes d'asile : cette hausse a également été enregistrée dans d'autres pays de l'Union européenne. Relativement parlant (prenant compte de la population de chaque Etat membre), ce nombre est nettement plus élevé en Belgique que dans la plupart des autres Etats membres. Ceci est très alarmant, surtout si le nombre de demandeurs reste aussi élevé.

La forte hausse du nombre de demandes d'asile peut être imputée à de nombreux facteurs ; elle ne peut être expliquée par un ou deux. Il faut donc tenir compte de facteurs liés tant au pays d'origine qu'à la Belgique. En ce qui concerne les personnes originaires d'Afghanistan par exemple, la dégradation de la situation dans la région d'origine (l'Afghanistan et les pays limitrophes) constitue inmanquablement un facteur important. Un autre facteur important est la présence en Belgique d'une communauté de compatriotes du pays d'origine. Ceci explique pourquoi l'afflux de demandeurs d'asile somaliens est assez élevé aux Pays-Bas, alors qu'il reste assez faible en Belgique.

Un autre facteur important est l'image qui se crée dans d'autres pays sur d'éventuelles possibilités d'obtention de l'asile, la politique en matière de migration (régularisation et retour inclus), le travail (légal ou au noir), le logement ou l'accueil... Cette image est générée par quantité d'éléments. C'est souvent une question de perception, qui ne repose pas nécessairement sur la situation réelle. Elle peut varier d'un groupe à l'autre. Ainsi, la perception des personnes originaires des Balkans est totalement différente de celle des personnes originaires de Guinée.

Il est capital de reconnaître cette réalité et d'élaborer une politique de l'asile sur la base d'une analyse de tous ces facteurs. Pour les instances d'asile concernées, il est donc essentiel de pouvoir disposer de moyens suffisants. Un manque d'investissements – opportuns – est rapidement puni (par des coûts supplémentaires). Il est tout aussi capital que la politique d'asile soit intégrée dans une politique de migration équilibrée, laquelle comprend une politique cohérente et intégrée de dissuasion et de retour.

Ceci permettrait de revenir rapidement à une situation normale, où chaque demandeur d'asile pourra compter sur une décision rapide et sur une place d'accueil couvrant la durée de l'examen de la demande d'asile. C'est indispensable non seulement pour s'assurer que soit donné au demandeur d'asile ce à quoi il a droit, mais aussi pour éviter que soit réduite la base sur laquelle une politique équilibrée en matière d'asile et de migration peut être posée.

CONTRIBUTION EXTERNE :

D'UNE ANALYSE CORRECTE À UNE SOLUTION ADAPTÉE. FANNY FRANÇOIS, DIRECTEUR-GÉNÉRAL PAR INTÉRIM, AGENCE FÉDÉRALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (FEDASIL)

Depuis plus de deux ans, la Belgique doit faire face à une crise de l'accueil sans précédent. En 2010, 6.284 nouveaux arrivants n'ont pu recevoir de place malgré leur droit à un accueil et malgré l'ouverture de nombreuses nouvelles places. En outre, plus de 1.000 personnes ont été hébergées sans accompagnement dans des hôtels à bas prix, et l'Etat belge a été à plusieurs reprises condamné à payer des astreintes.

Cette crise de l'accueil a été trop longtemps considérée comme un problème lié à une capacité d'accueil insuffisante. Il s'agit toutefois bien plus que d'un simple problème de capacité d'accueil. La politique en matière d'asile et de migration ainsi que le fonctionnement des organes compétents ont un impact direct sur le nombre de demandeurs d'asile à accueillir. Par ailleurs, le mode d'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile a un effet sur le nombre de personnes qui introduisent une demande pour une procédure de séjour.

L'avenir ne semble pas très prometteur. Tant en Belgique que dans les pays voisins, le nombre de demandes d'asile reste élevé. Le nombre de personnes qui à l'avenir vont quitter le réseau d'accueil est fortement influencé par la durée du traitement de la demande d'asile.

Afin de réduire considérablement la durée du traitement et de rétablir à un niveau correct l'occupation du réseau d'accueil de Fedasil, les instances concernées doivent disposer de moyens suffisants. Une approche cohérente et structurelle des problèmes, dans laquelle les différentes mesures concordent parfaitement, est indispensable pour éviter à l'avenir une crise similaire de l'asile et de l'accueil.

Le nombre de personnes dont le dossier est encore à l'examen par l'une des instances d'asile a augmenté de 90 % au cours des deux dernières années. En chiffres absolus, cela se traduit par 6.000 résidents supplémentaires ! Les places d'accueil d'urgence et temporaires doivent désormais permettre d'accueillir tous les ayants droit.

La solution majeure pour résoudre la crise de l'accueil ne réside pas dans l'extension sans fin des capacités d'accueil mais bien dans la suppression du retard accumulé par les instances d'asile.

Pour finir, nous devons reconnaître les caractéristiques spécifiques du retour volontaire et forcé, dans l'intention partagée d'harmoniser ces deux instruments de manière à intégrer dans

la politique de retour les intérêts du pays d'accueil, du migrant et du pays d'origine.

3. Cadre européen en matière d'asile

3.1. Vers un régime d'asile européen commun (CEAS)

A la suite du traité d'Amsterdam, les chefs d'Etat et de gouvernement européens ont précisé en 1999 l'objectif de créer un système d'asile européen commun (CEAS).

Pendant une première phase, terminée en 2005, des normes minimales ont été fixées pour le cadre législatif des Etats membres. Les normes adoptées portaient sur la procédure d'asile (directive procédure)¹²⁵, l'accueil des demandeurs d'asile (directive accueil)¹²⁶ et les personnes susceptibles de bénéficier d'un statut de protection (directive qualification)¹²⁷. En outre, des instruments ont également été adoptés pour fixer – à l'aide d'une base de données commune (règlement EURODAC)¹²⁸ – les responsabilités internes relativement au traitement des demandes d'asile au sein de l'UE (règlement Dublin)¹²⁹.

L'ambition est de parvenir pendant la deuxième phase à une procédure d'asile commune et à un statut uniforme pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Sur la base d'un livre vert, il y a eu tout d'abord une large consultation sur la

voie que doit emprunter le CEAS. La Commission européenne a publié sur cette base un plan d'action¹³⁰ en vue de concrétiser pour 2012 la deuxième phase du CEAS. La stratégie repose sur trois piliers : (1) la poursuite de l'harmonisation du cadre législatif, (2) le renforcement de la coopération pratique entre les instances d'asile des Etats membres, et (3) l'accroissement de la solidarité, tant au niveau interne entre les Etats membres, qu'au niveau externe entre les Etats membres et les pays d'origine et de transit.

En ce qui concerne le pilier législatif, la Commission a déposé des propositions visant à amender en profondeur les instruments originaux, qui stipulaient des normes minimales. Tous les textes du paquet législatif sont à l'heure actuelle sur la table au Conseil et au Parlement. Lorsque la Belgique a pris le 1er juillet 2010 la Présidence de l'UE pour six mois, elle s'est donné comme objectif d'enregistrer des progrès importants dans la réalisation du CEAS ainsi que, dans ce contexte, de se focaliser sur les négociations relatives aux instruments mentionnés¹³¹. Dans la contribution externe ci-après, Kris Pollet, juriste de l'organisation de coordination européenne European Council on Refugees and Exiles (ECRE) commente et explique les évolutions dans ce domaine.

En ce qui concerne les piliers de la collaboration pratique et de la solidarité, la Présidence belge a organisé une conférence ministérielle sur l'asile les 13 et 14 septembre 2010, axée sur la qualité et l'efficacité dans la procédure d'asile. Cette conférence a clairement

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

126 Directive n° 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

127 Directive n° 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.

128 Règlement (CE) no 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

129 Règlement (CE) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

130 Commission européenne, Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, Bruxelles, 17 juin 2008, COM (2008) 360 final.

131 La directive relative aux résidents de longue durée ne fait pas au sens strict partie du paquet asile, mais a été ajoutée à ce paquet compte tenu de l'objectif d'étendre le champ d'application de cette directive aux personnes qui bénéficient d'une protection internationale. Pour toute explication complémentaire sur la directive originale, Voir *Rapport annuel Migration 2009*, p. 174.

montré que, sur le plan de la collaboration pratique, les Etats membres placent leurs espoirs dans le Bureau européen d'appui en matière d'asile fondé en mai 2010¹³². Ce bureau, dont le siège se trouve à Malte, doit contribuer à la mise en œuvre du CEAS et offrir aux Etats membres un appui pratique au processus décisionnel en matière d'asile.

Le plan d'action destiné à aider la Grèce dans les matières de l'asile et des migrations est un exemple très actuel dans le domaine de la solidarité interne. Les efforts consentis pour réaliser le programme européen commun de réinstallation constituent un exemple de projet dans le domaine de la solidarité externe.

CONTRIBUTION EXTERNE :

LA PRÉSIDENTE BELGE DE L'UE : SUR LA VOIE D'UN SYSTÈME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN EN 2012 OU ILLUSION DU PAUVRE ? KRIS POLLET, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE)

La Belgique l'avait annoncé longtemps à l'avance : la deuxième phase de l'harmonisation des législations en matière d'asile dans les Etats membres de l'UE serait l'une des priorités de sa présidence de l'UE durant la deuxième moitié de l'année 2010. Là où, au départ, l'on ne visait rien de moins qu'obtenir des avancées à tout le moins tangibles dans les négociations concernant les instruments européens relatifs à l'asile, ces grandes ambitions ont été sensiblement rectifiées à mesure qu'approchait le mois de juillet. Au final, la Présidence belge a présenté pendant le conseil informel des ministres de la Justice et des Affaires étrangères en juillet une stratégie dans laquelle la priorité serait donnée aux négociations portant sur les propositions de la Commission de refonte des règlements Dublin et EURODAC, à la directive de qualification et à la proposition de la Commission d'étendre le champ d'application de la **directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée** aux réfugiés et aux personnes bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire. Cette dernière proposition remonte à la période antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et n'a pas encore pu être adoptée au Conseil en l'absence de l'unanimité exigée. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure législative ordinaire est également applicable

dans ce dossier. Comme une proposition de compromis était déjà négociée au Conseil et rassemblait une majorité qualifiée, la Présidence belge a saisi l'occasion pour démarrer immédiatement les négociations avec le Parlement européen. Puisque le Parlement européen n'était pas particulièrement récalcitrant à l'époque et était disposé à négocier sur la base du compromis obtenu au Conseil et non sur la base de la proposition originale de la Commission, l'affaire fut relativement vite entendue. L'élément qui suscitait le plus de discussion concernait la durée de la procédure d'asile : dans quelle mesure celle-ci peut-elle être comptabilisée dans le calcul de la période de cinq années de séjour légal qui ouvre le droit à l'obtention du statut de résident de longue durée et aux droits associés de libre circulation au sein de l'UE ? Finalement, il a été convenu de ne comptabiliser la durée totale de la procédure d'asile que si celle-ci a duré plus de dix-huit mois. Si la procédure s'est étendue sur moins de dix-huit mois, la moitié de cette durée au moins peut être comptabilisée dans le calcul de la période de cinq ans de séjour légal. En outre, aucune exception n'est prévue quant aux conditions stipulées dans la directive en matière de niveau de revenus des réfugiés et personnes bénéficiant de la protection subsidiaire pour s'établir en qualité de résident de longue durée dans un autre Etat membre. Des garanties supplémentaires ont bel et bien été intégrées en matière de non-refoulement à la demande du Parlement européen.

Si ces deux institutions peuvent naturellement revendiquer un modeste succès, il est toutefois évident que le centre de gravité de la discussion relative à la politique d'asile européenne est ailleurs. Il faut dire que la Présidence belge s'est donné beaucoup de peine pour enregistrer des progrès réels dans les trois autres dossiers prioritaires, malheureusement sans rencontrer beaucoup de succès. En ce qui concerne la **directive de qualification**, le quasi-alignement proposé des droits liés au statut de réfugié et de ceux de la personne bénéficiant de la protection subsidiaire reste une pierre d'achoppement majeure pour plusieurs Etats membres, tandis que l'extension proposée de la définition de membre de la famille continue de se heurter à un « non ! » ferme.

Dans les négociations relatives à la refonte du **règlement Dublin**, la proposition d'un mécanisme de suspension temporaire lorsqu'un Etat membre voit son système d'asile confronté à une pression disproportionnée semble trop controversée pour la majorité des Etats membres. Les garanties formulées dans la proposition de la Commission concernant un recours suspensif contre une décision de transfert « Dublin » et en matière de détention (essentiellement l'interdiction de détenir avant de prendre la déci-

132 Règlement (UE) n°439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

sion du transfert, uniquement lorsque aucune alternative à la détention ne peut être appliquée et moyennant un contrôle judiciaire) vont également beaucoup trop loin pour la plupart des Etats membres. Au sein du Conseil, la seule position plus ou moins acceptable par une majorité des Etats membres semble être celle dans laquelle les garanties proposées par la Commission sont sensiblement érodées et la proposition relative au mécanisme temporaire de protection est tout simplement supprimée. Puisque le Parlement européen a confirmé fin novembre 2010 sa position relative à la proposition de la Commission adoptée sous la précédente législature, position qui soutenait la proposition de la Commission en grande partie et manifestait de l'enthousiasme pour le mécanisme de suspension temporaire surtout, le dossier menace de finir dans l'impasse.

Néanmoins, la Présidence belge a permis de faire apparaître que les propositions relatives à la refonte de la directive procédure d'asile et de la directive accueil dans leur forme actuelle sont mortes et enterrées. Ces deux propositions ont été dès le début condamnées par les Etats membres, lesquels affirmaient qu'elles auraient des implications financières trop importantes pour la majorité des Etats membres et offriraient trop de garanties aux demandeurs d'asile, contribuant ainsi beaucoup trop aux abus. Il est évident que, pour plusieurs Etats membres, les limites de l'harmonisation législative sont atteintes et que, en ce qui les concerne, les normes minimales actuelles suffisent largement. Une meilleure mise en œuvre de l'acquis existant et la coopération pratique via le Bureau européen d'appui en matière d'asile sont à leur sens les maîtres mots pour parvenir à un système d'asile européen commun pour 2012.

Ce point a été formulé sans détours dans une déclaration commune de la France et de l'Allemagne à l'occasion de la conférence ministérielle sur l'asile, organisée par la présidence en septembre (précédée par un séminaire d'experts en collaboration avec le HCR et l'ECRE). Dans une ultime tentative pour rentabiliser les efforts fournis, le Secrétaire d'Etat Melchior Wathelet a solennellement fait promettre par les quatre présidents à venir du Conseil Justice et Affaires intérieures de poursuivre le travail avec comme objectif ultime de mettre sur pied le système d'asile européen commun pour la fin 2012 au plus tard. Compte tenu des développements esquissés ci avant, il semble que l'échéance soit un peu utopique – il est, du reste, temps de s'en rendre compte. Pressés par le temps, le Conseil et le Parlement européen pourraient une fois de plus être amenés à se satisfaire d'adaptations très minimales de l'acquis actuel. Nous allons ainsi vraisemblablement fermer pour quelques années la porte aux nouvelles initiatives législatives alors

qu'il y a encore beaucoup de pain sur la planche, notamment en ce qui concerne les procédures d'asile et les conditions d'accueil.

3.2. Le système Dublin sur la sellette du fait de la politique d'asile grecque

La politique grecque en matière d'asile continue de susciter des inquiétudes en 2010¹³³. Depuis plusieurs années déjà, des ONG et des organismes respectés tirent la sonnette d'alarme et déplorent les lacunes existant au niveau de (l'accès à) la procédure d'asile dans le pays, des conditions de détention, du manque dramatique de places d'accueil et du risque de refoulement. Parce qu'elle concerne la mise en application des règles européennes découlant du règlement Dublin¹³⁴, tous les Etats membres de l'UE sont parties prenantes dans la situation grecque. Dans un arrêt de janvier 2011 contre la Grèce et la Belgique, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a torpillé les fondements de cet instrument de l'UE.

Le système Dublin : tous les Etats de l'UE sont-ils des pays sûrs pour les réfugiés ?

Le règlement Dublin impose aux Etats membres d'examiner par le biais de critères hiérarchisés quel Etat membre est responsable du traitement d'une demande d'asile. La Grèce est ainsi souvent responsable des demandes en raison du critère du pays d'entrée¹³⁵. L'objectif du règlement est double : (1) garantir l'examen de chaque demande d'asile introduite dans l'UE et (2) lutter contre le « shopping » des demandeurs d'asile dans plusieurs pays en désignant un seul Etat membre responsable.

133 Voir : *Rapport annuel Migration 2008*, p. 61 et *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 153-154

134 Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

135 Selon l'agence frontalière de l'UE, FRONTEX, quelque 90 % des personnes entrées illégalement le seraient actuellement par la Grèce. Pour cette raison, une équipe du Rapid Border Intervention Team (RABIT) a été envoyée sur le terrain en Grèce à l'automne 2010 pour la première fois au niveau européen. La RABIT est une garde frontalière européenne spécialisée mobilisée pour contribuer à la surveillance de la frontière entre la Grèce et la Turquie.

Le système repose sur le concept de la « *protection elsewhere* » (littéralement, la protection ailleurs) et suppose que tous les Etats membres sont sûrs pour les demandeurs d'asile. Le raisonnement est le suivant : chacun de ces pays est lié par des normes internationales et européennes parmi lesquelles le respect du principe de non-refoulement. Etant donné les grandes différences qui existent entre les Etats membres en matière de protection, le règlement Dublin a été vivement critiqué (entre autres) sur ce point. La situation en Grèce, où la probabilité d'être reconnu en tant que réfugié est quasi inexistante (0,3 % en 2009), accentue cette situation : la chaîne de la politique européenne en matière d'asile n'est pas plus solide que son maillon le plus faible.

La Belgique met fin aux transferts Dublin vers la Grèce : la clause de souveraineté

Le HCR a recommandé à plusieurs reprises de suspendre tous les transferts Dublin vers la Grèce – tant que la politique grecque n'est pas revue – sur la base de la clause de souveraineté (article 3,2 du règlement Dublin). Cette disposition prévoit que les Etats membres peuvent décider de manière discrétionnaire d'examiner eux-mêmes une demande d'asile bien qu'un autre Etat soit responsable.

Lors d'un transfert Dublin, un Etat membre doit s'assurer que les droits fondamentaux de l'intéressé seront respectés, et l'Etat membre est obligé d'appliquer la clause de souveraineté quand les droits fondamentaux de l'intéressé ne sont pas garantis.

Fin 2010, la Cour de justice de l'Union européenne (à Luxembourg) a reçu de nombreuses questions préjudicielles à ce sujet¹³⁶. La Cour de justice ne s'est pas encore prononcée, mais ces questions touchent à la mise en œuvre des obligations de protection internationale des Etats membres, du règlement Dublin, et à la portée de la clause de souveraineté. D'abord, lors d'un transfert Dublin, un Etat membre

doit-il s'assurer que les droits fondamentaux de l'intéressé seront respectés conformément aux directives européennes en matière d'asile et à la Charte des Droits

fondamentaux de l'Union européenne ? Ensuite, un Etat est-il obligé d'appliquer la clause de souveraineté (et donc de traiter lui-même la demande) quand un demandeur d'asile doit être transféré vers un Etat où ses droits fondamentaux ne sont pas garantis ?

Longtemps, les autorités belges n'ont pas mis systématiquement fin à tous les transferts Dublin vers la Grèce. Des garanties expresses ont bel et bien été demandées aux autorités grecques lors des transferts et l'OE a appliqué largement la clause de souveraineté aux groupes vulnérables¹³⁷. A la suite du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la Norvège, la Belgique a enfin sauté le pas¹³⁸ : le Secrétaire d'Etat compétent, Melchior Wathelet, a décidé en octobre 2010 de mettre provisoirement fin à tous les transferts de Dublin vers la Grèce. La Belgique traite désormais ces demandes elle-même. Dans les mois qui ont suivi, plusieurs autres pays ont cessé les transferts Dublin vers la Grèce.

*Arrêt M.S.S. contre Belgique et Grèce*¹³⁹

La décision belge a été arrêtée suite à une lettre de la Cour Européenne des Droits de l'Homme indiquant qu'elle suspendrait tous les transferts Dublin vers la Grèce dans l'attente d'une décision sur le fond en la matière. En 2009 et en 2010, la Cour Européenne des Droits de l'Homme s'était ainsi opposée à des centaines de transferts des différents Etats membres par le biais de mesures provisoires. Chacun retient désormais son souffle jusqu'au jugement de l'affaire de premier plan M.S.S contre Belgique et Grèce.

L'arrêt est tombé à la fin du mois de janvier 2011. La Grèce et la Belgique ont été condamnées pour violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et plus précisément pour traitement inhumain et protection juridique défailante du demandeur d'asile concerné. Dans cette affaire, un ressortissant afghan (M.S.S.) est entré en 2008 sur le sol européen en Grèce et a poursuivi son voyage jusqu'en Belgique, où il a introduit une demande d'asile. En vertu du

136 La *Court of Appeal* d'Angleterre et du Pays de Galles dans l'affaire *R (NS) v SSHD and others* (CA/2010/0943). La *High Court* irlandaise a également adressé des questions préjudicielles sur la clause de souveraineté.

137 L'OE décide au cas par cas d'appliquer ou non la clause de souveraineté, auquel cas la Belgique traite elle-même la demande. Il a bel et bien été décidé au printemps de ne plus transférer de mineurs non accompagnés vers la Grèce et, en cours d'année, tous les transferts d'Afghans vers la Grèce ont également été arrêtés. Cela ne signifie pas automatiquement que la Belgique traite les demandes elle-même.

138 Les Pays-Bas ont suspendu les transferts Dublin vers la Grèce pour ceux qui s'opposent à la décision.

139 CEDH, *Affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, n° 30696/09.

règlement Dublin, l'intéressé a été transféré en juin 2009 vers la Grèce malgré un recours s'opposant à ce transfert. Arrivé en Grèce, l'intéressé a été détenu pendant plusieurs jours dans des conditions difficiles, pour finir ensuite à la rue. Sa demande d'asile n'a à ce jour pas été examinée¹⁴⁰.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme conclut qu'il y a eu violation, par la Grèce¹⁴¹, de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention européenne des Droits de l'Homme, en raison des conditions de détention et d'existence du requérant en Grèce et de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 3, en raison des défaillances de la procédure d'asile grecque.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme conclut qu'il y a eu violation, par la Belgique également¹⁴² de l'article 3, en raison de l'exposition du requérant, renvoyé par elle en Grèce dans le cadre du règlement Dublin, aux défaillances susmentionnées de la Grèce. La Cour estime que la Belgique s'est rendu auteur d'un refoulement indirect en raison des conséquences possibles de la procédure d'asile défaillante en Grèce, et d'un refoulement direct en raison des conditions de détention et d'existence dans le pays. La Belgique est également condamnée pour violation de l'article 13 combiné avec l'article 3, en raison de l'absence de recours effectif contre l'ordre d'expulsion du requérant. Nous renvoyons au Chapitre 6 pour une analyse plus approfondie de ce dernier point.

La Cour considère que les autorités belges savaient ou devaient savoir (en raison des nombreux rapports relatifs à la situation grecque en matière d'asile) que M.S.S. n'avait aucune garantie de voir sa demande d'asile examinée sérieusement par les autorités grecques, tout comme elles auraient dû être au fait des conditions de détention en Grèce. Les autorités avaient également l'obligation de vérifier si la Grèce applique également la législation en pratique.

Négociations européennes concernant une refonte du règlement Dublin

Comme il l'a été signalé, cet arrêt vient saper les fondements du système Dublin, dans lequel chaque Etat membre est considéré comme un pays sûr pour les demandeurs d'asile. Ce jugement n'est donc pas dépourvu d'importance dans le cadre des discussions en cours au niveau européen concernant la refonte du Règlement Dublin, et ce particulièrement en ce qui concerne le débat relatif à la proposition de la Commission européenne de permettre la suspension provisoire des transferts Dublin vers un Etat membre dans certains cas¹⁴³. L'introduction d'un mécanisme de suspension s'est toutefois heurtée à une forte résistance au sein du Conseil européen. Lors de la Présidence belge de l'UE, cette disposition ne semblait pas en mesure de passer la rampe¹⁴⁴. La commissaire européenne Malmström s'est emparée de l'arrêt M.S.S. pour mettre l'accent sur l'urgence de la mise en place d'un système d'asile européen commun et a de nouveau exprimé l'espoir qu'un mécanisme de suspension voie le jour dans le cadre d'un règlement Dublin amendé¹⁴⁵.

Au vu des différences importantes qui existent au sein de l'UE sur le plan de la protection et en l'attente d'une législation européenne dans ce domaine, le Centre recommande aux autorités belges de se montrer vigilantes à l'égard de l'ensemble des transferts Dublin et d'interpréter la clause de souveraineté de manière large.

140 Le 2 juillet 2009, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a pris des mesures provisoires (en application de l'article 39 de son règlement de procédure) contre la Grèce pour que l'intéressé ne soit pas renvoyé en Afghanistan tant que sa demande d'asile n'avait pas été examinée au fond.

141 CEDH, *Affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, n° 30696/09, pt. 205-320.

142 CEDH, *Ibid.*, pt. 323-397.

143 Voir contribution externe de Kris Pollet, plus haut dans ce chapitre.

144 *Ibid.*

145 Commission européenne, *Statement of Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, following the judgment of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation*, 21 janvier 2011, MEMO/11/35.

4. Protection internationale pour motifs médicaux

4.1. Etat de la situation: modifications législatives (Loi portant des dispositions diverses du 29 décembre 2010)

Le 31 décembre 2010, le législateur a modifié les dispositions applicables à la demande de protection subsidiaire pour motifs médicaux (article 9ter de la loi du 15 décembre 1980).

« Une différence de traitement fondée sur des motifs purement procéduraux entre l'examen d'une demande d'asile et l'examen d'une demande de régularisation pour raisons médicales peut-elle être justifiée raisonnablement et objectivement ? »

La raison de cette modification est un arrêt de la Cour constitutionnelle promulgué fin 2009, que nous avons abordé dans notre précédent Rapport annuel Migration¹⁴⁶. En cause, la différence de traitement en ce qui concerne les conditions de recevabilité entre une demande de protection subsidiaire pour motifs médicaux (article

9ter) et une demande similaire pour des raisons autres que médicales (article 48/4). Ainsi, la procédure stipulait encore récemment dans le cadre de l'article 9ter que le requérant devait prouver son identité en présentant un document d'identité ou, s'il se trouvait dans l'impossibilité d'obtenir un document de ce type en Belgique, de fournir le justificatif de cette impossibilité¹⁴⁷.

La Cour a jugé cette différence de traitement comme suit : « *Si le critère objectif du fondement de la demande de protection permet de justifier que des autorités différentes soient chargées de son examen, ce critère ne présente pas un lien pertinent avec l'obligation d'être en possession d'un document d'identité ou de pouvoir démontrer l'impossibilité de s'en procurer un en Belgique. La différence de traitement en ce qui concerne les conditions de recevabilité de la demande de protection subsidiaire, selon le motif de la demande, n'est dès lors pas raisonnablement justifiée* »¹⁴⁸.

146 Pour tout complément d'information, voir : *Rapport annuel Migration 2009*, p.47.

147 Pour l'exhaustivité, prouver l'identité en présentant un document d'identité n'est pas non plus obligatoire pour le demandeur d'asile dont la procédure n'a pas encore été définitivement rejetée ou qui a introduit un recours en cassation contre cette décision, autorisé conformément à l'article 20 des lois sur le Conseil d'Etat, et ce jusqu'à ce que soit prononcé un arrêt de rejet concernant le recours autorisé.

148 CC, 26 novembre 2009, n°193/2009, B.6.

Nous donnons ci-dessous un aperçu des modifications récentes des lois et nous les analysons entre autres à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Identité

L'article 9ter modifié prévoit des adaptations remarquables en vue d'établir l'identité de manière convaincante. Les requérants doivent prouver leur identité sur la base d'un document d'identité. S'ils ne peuvent présenter un tel document, ils devront prouver leur identité par la combinaison de divers justificatifs qui répondent à un certain nombre de conditions¹⁴⁹. Seul le demandeur d'asile dont la procédure d'asile n'a pas encore été définitivement rejetée¹⁵⁰ est dispensé de l'obligation de prouver son identité. Il faut bel et bien prouver cette dispense.

On a donc supprimé la disposition selon laquelle le requérant est dispensé de prouver son identité via des documents justificatifs lorsqu'il est dans l'impossibilité de se procurer ceux-ci en Belgique. Le Centre est extrêmement préoccupé par cette évolution. Certes, si l'on veut prononcer un jugement correct sur la pertinence du traitement médical dans le pays d'origine, il est indispensable que l'administration qui évalue ces demandes connaisse la nationalité ou le pays où séjourne habituellement le requérant. Cependant, juger de la nationalité du requérant uniquement sur la base de documents justificatifs officiels peut toutefois avoir pour conséquence d'exclure de l'accès à cette procédure les personnes qui ont réellement besoin de cette forme de protection.

On pense ici à la situation de ressortissants somaliens, par exemple, qui ne peuvent plus faire appel depuis 1991 à aucun représentant officiel et reconnu au niveau international pour obtenir un document ou une preuve d'identité.

Dans l'exposé des motifs, le législateur justifie la différence de traitement par le fait que l'on a choisi une

149 L'une de ces conditions porte sur le fait que les éléments justificatifs doivent être délivrés par une autorité compétente officielle, reconnue au niveau international. Pour tout complément d'information, voir: l'art. 9ter §2, 1er alinéa, 1°-4° et art. 9ter §2, 2e alinéa de la loi du 15 décembre 1980.

150 Art. 9ter §2, 3e alinéa de la loi du 15 décembre 1980.

procédure différente en fonction des motifs invoqués pour introduire la demande ; une demande de protection subsidiaire pour des motifs autres que médicaux est traitée par le CGRA dans le cadre de l'examen d'une demande d'asile, lequel autorise l'établissement de l'identité par une audition devant le CGRA. La demande de protection internationale pour motifs médicaux traitée par l'OE concerne une procédure écrite qui repose nécessairement sur des documents présentés.

Une telle différence de traitement fondée sur des motifs purement procéduraux peut-elle être justifiée raisonnablement et objectivement ?

Données objectives

Dans cette même modification de la loi, le législateur saisit l'opportunité de modifier plusieurs autres éléments relatifs à la recevabilité. Excepté l'exigence abordée ci-dessus concernant l'identité, on ne peut pas véritablement parler d'une extension des conditions de recevabilité mais bien de précisions sur la procédure d'introduction d'une demande en vertu de l'article 9ter¹⁵¹.

Ainsi, une demande basée sur l'article 9ter modifié est recevable lorsque celle-ci est introduite signée chez le Ministre ou son mandataire et comporte l'adresse du lieu de résidence effectif¹⁵² en Belgique. En outre, le requérant doit pouvoir prouver son identité et sa condition médicale conformément aux dispositions légales¹⁵³. Les anciennes conditions de recevabilité restent également d'application¹⁵⁴.

Seul un certificat médical standard peut désormais corroborer l'affection dont souffre le requérant au niveau légal. Ce certificat mentionnera l'affection, son degré de gravité et le traitement jugé nécessaire¹⁵⁵. Grâce à cette disposition, la décision de recevabilité

sera prise – nous l'espérons – rapidement, qu'elle soit ou non positive. Elle augmentera à tout le moins sensiblement le degré de protection des personnes qui en ont besoin.

Le Centre regrette que le législateur n'ait pas saisi l'occasion de cette modification de la loi pour stipuler une durée de traitement légale. Dans le Rapport annuel Migration 2009 entre autres, le Centre a abordé cette question de manière approfondie et formulé la recommandation d'intégrer une durée indicative pour le traitement des demandes introduites sur la base de l'article 9ter, tant au niveau de la recevabilité que du fondement de la demande¹⁵⁶.

Ce certificat médical obligatoire entraîne toutefois aussi que le fonctionnaire de l'OE a directement accès aux données médicales du requérant. Ces données étaient jusqu'ici uniquement accessibles au fonctionnaire-médecin et à son secrétariat en raison du secret médical. Sur l'avis du Conseil d'Etat, le législateur a enfin ajouté à l'article 9ter que les fonctionnaires de l'OE sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne les données médicales dont ils prennent connaissance dans le cadre de leur mandat¹⁵⁷.

4.2. Protection internationale pour motifs médicaux. Applicable également aux personnes à la frontière ?

Les personnes que se présentent à la frontière et qui introduisent une demande de protection pour raisons médicales se heurtent pour le moment à plusieurs obstacles administratifs.

Alors que la loi prévoit qu'une telle demande peut être introduite par écrit à l'OE, la personne à la frontière devra faire appel à un avocat pour introduire cette demande. Si elle est retenue par la police des frontières, elle ne pourra pas immédiatement introduire sa demande¹⁵⁸. Si l'accès au territoire lui est refusé, l'OE lui notifiera – comme à toutes les personnes qui sont dans la même situation – une décision de refoulement

151 Les autres modifications portent en grande partie sur des éléments techniques. L'article d'origine 9ter prévoyait des conditions de recevabilité limitées. Celles-ci ont été complétées en ajoutant les conditions de recevabilité indiquées à l'article 7 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publié au MB le 31 mai 2007. Avec la modification actuelle, les conditions de recevabilité de cet article 7 ont été ajoutées à l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980.

152 Art. 9ter §3, 1er alinéa de la loi du 15 décembre 1980.

153 Art. 9ter §3, 2e et 3e de la loi du 15 décembre 1980

154 Art. 9ter §3, 4e alinéa de la loi du 15 décembre 1980.

155 Art. 9ter §1, 4e alinéa de la loi du 15 décembre 1980.

156 Rapport annuel Migration 2009, pp. 48-49, p.57.

157 Art.9ter §6 de la loi du 15 décembre 1980. Pour plus d'informations sur le lien entre le secret médical et les demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales, voir : www.medimmigrant.be.

158 Contrairement à la possibilité qu'elle conserve intacte de formuler une demande d'asile.

et une décision de maintien dans un lieu déterminé. Par la suite elle ne pourra introduire sa demande qu'après son arrivée dans le Centre INAD, après avoir consulté un avocat.

L'expérience pratique nous apprend que l'OE ne prend

« A la frontière, le requérant bénéficie de droits identiques à ceux qui 'séjournent à l'intérieur' du territoire belge en toute illégalité... Toutefois, les autorités belges y bénéficient de la plénitude de leur compétence. »

jamais en considération la demande de protection pour des motifs médicaux. Lorsque l'avocat de l'intéressé adresse une lettre recommandée à l'OE, dans laquelle il expose la demande d'autorisation de séjour de son client sur la base de motifs médicaux, l'OE lui répond qu'il ne peut pas prendre en considération cette demande. L'OE invoque

le principe selon lequel une telle demande ne peut être évaluée que pour les personnes qui séjournent déjà effectivement sur le territoire belge. De l'avis de l'OE, comme les personnes refusées à la frontière ne sont pas autorisées à pénétrer sur le territoire, elles ne peuvent pas introduire une telle demande. L'OE indique malgré tout que les motifs médicaux invoqués seront examinés par un médecin avant de procéder au refoulement proprement dit, conformément à l'obligation de ne soumettre aucune personne à un traitement inhumain ou dégradant¹⁵⁹. Quel serait le résultat d'une telle enquête si les motifs médicaux interdisaient le refoulement ? Nul ne le sait.

Un arrêt¹⁶⁰ récent du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) ayant annulé une décision similaire de l'OE offre une lueur d'espoir. Le CCE a rappelé le fait que la zone de transit de l'aéroport fait bel et bien partie du territoire belge, ce que le Conseil d'Etat avait déjà précisé en 2002¹⁶¹. Le CCE poursuit : « Cette zone constitue une simple fiction juridique à l'intérieur de laquelle le requérant bénéficie de droits identiques à ceux qui 'séjournent à l'intérieur' du territoire belge en

toute illégalité... Toutefois, les autorités belges y bénéficient de la plénitude de leur compétence ». Cependant, l'OE a effectué un recours en cassation auprès du Conseil d'Etat, qui l'a « déclaré irrecevable » le 3 mars 2011¹⁶².

L'arrêt du CEE est devenu définitif par conséquent, ce qui fait que l'OE se doit de prendre en considération les demandes évoquées ici. Ceci implique aussi que l'enquête relative à la protection demandée pour des motifs médicaux peut dorénavant se dérouler pleinement, selon les procédures fixées et non plus de manière ad hoc. La sécurité juridique des intéressés serait sans conteste renforcée.

On ne peut pour autant pas perdre de vue les appréciations de la Cour constitutionnelle. La Cour a confirmé en 2008 qu'un critère objectif justifie le traitement des demandes de protection subsidiaire sur base de motifs médicaux et celles sur base de motifs non médicaux par deux instances différentes. Ensuite la Cour a jugé en 2008 que (tout en tenant compte de sa première constatation) : « 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 »¹⁶³. Finalement la Cour a jugé en 2009 (voir point 4.1) qu'une justification raisonnable est nécessaire si l'on établit une différence de traitement entre les demandes de protection subsidiaire en ce qui concerne les conditions de recevabilité qui s'y appliquent. Le Centre se demande si cette justification raisonnable est présente en ce qui concerne l'impossibilité actuelle d'introduire une demande de protection médicale sur base de motifs médicaux à la frontière.

Le Centre demande une adaptation immédiate des dispositions légales applicables aux demandes introduites en vertu de l'article 9ter, de sorte que, à l'arrivée à la frontière belge également, une telle demande puisse être introduite conformément aux dispositions applicables aux autres demandes de protection internationale.

159 Art. 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

160 CCE, 28 octobre 2010, n° 50 390.

161 Conseil d'Etat, 21 janvier 2002, n° 102.722 : « la zone de transit fait partie du territoire belge, et présente seulement cette particularité que les étrangers y sont admis alors qu'ils ne remplissent pas les conditions nécessaires pour pénétrer sur le territoire, et ce afin de faciliter le transport aérien; que les autorités de police belges y disposent de la plénitude de leur compétence et peuvent notamment vérifier la régularité des documents dont les passagers en transit sont porteurs, comme elles peuvent le faire à l'égard de toute personne en tout point du territoire ».

162 Conseil d'Etat, 3 mars 2011, n° 211.781, non publié.

163 CC, 26 juin 2008, arrêt n°92/2008, point. B.62.

C. RECOMMENDATIONS

12345678910111213141516171819202122232425262728293031323334353637383940414243444546474849505152535455565758596061626364656667686970717273747576777879808182838485868788899091929394959697989910010110210310410510610710810911011111211311411511611711811912012112212312412512612712812913013113213313413513613713813914014114214314414514614714814915015115215315415515615715815916016116216316416516616716816917017117217317417517617717817918018118218318418518618718818919019119219319419519619719819920020120220320420520620720820921021121221321421521621721821922022122222322422522622722822923023123223323423523623723823924024124224324424524624724824925025125225325425525625725825926026126226326426526626726826927027127227327427527627727827928028128228328428528628728828929029129229329429529629729829930030130230330430530630730830931031131231331431531631731831932032132232332432532632732832933033133233333433533633733833934034134234334434534634734834935035135235335435535635735835936036136236336436536636736836937037137237337437537637737837938038138238338438538638738838939039139239339439539639739839940040140240340440540640740840941041141241341441541641741841942042142242342442542642742842943043143243343443543643743843944044144244344444544644744844945045145245345445545645745845946046146246346446546646746846947047147247347447547647747847948048148248348448548648748848949049149249349449549649749849950050150250350450550650750850951051151251351451551651751851952052152252352452552652752852953053153253353453553653753853954054154254354454554654754854955055155255355455555655755855956056156256356456556656756856957057157257357457557657757857958058158258358458558658758858959059159259359459559659759859960060160260360460560660760860961061161261361461561661761861962062162262362462562662762862963063163263363463563663763863964064164264364464564664764864965065165265365465565665765865966066166266366466566666766866967067167267367467567667767867968068168268368468568668768868969069169269369469569669769869970070170270370470570670770870971071171271371471571671771871972072172272372472572672772872973073173273373473573673773873974074174274374474574674774874975075175275375475575675775875976076176276376476576676776876977077177277377477577677777877978078178278378478578678778878979079179279379479579679779879980080180280380480580680780880981081181281381481581681781881982082182282382482582682782882983083183283383483583683783883984084184284384484584684784884985085185285385485585685785885986086186286386486586686786886987087187287387487587687787887988088188288388488588688788888989089189289389489589689789889990090190290390490590690790890991091191291391491591691791891992092192292392492592692792892993093193293393493593693793893994094194294394494594694794894995095195295395495595695795895996096196296396496596696796896997097197297397497597697797897998098198298398498598698798898999099199299399499599699799899910001001100210031004100510061007100810091010101110121013101410151016101710181019102010211022102310241025102610271028102910301031103210331034103510361037103810391040104110421043104410451046104710481049105010511052105310541055105610571058105910601061106210631064106510661067106810691070107110721073107410751076107710781079108010811082108310841085108610871088108910901091109210931094109510961097109810991100110111021103110411051106110711081109111011111112111311141115111611171118111911201121112211231124112511261127112811291130113111321133113411351136113711381139114011411142114311441145114611471148114911501151115211531154115511561157115811591160116111621163116411651166116711681169117011711172117311741175117611771178117911801181118211831184118511861187118811891190119111921193119411951196119711981199120012011202120312041205120612071208120912101211121212131214121512161217121812191220122112221223122412251226122712281229123012311232123312341235123612371238123912401241124212431244124512461247124812491250125112521253125412551256125712581259126012611262126312641265126612671268126912701271127212731274127512761277127812791280128112821283128412851286128712881289129012911292129312941295129612971298129913001301130213031304130513061307130813091310131113121313131413151316131713181319132013211322132313241325132613271328132913301331133213331334133513361337133813391340134113421343134413451346134713481349135013511352135313541355135613571358135913601361136213631364136513661367136813691370137113721373137413751376137713781379138013811382138313841385138613871388138913901391139213931394139513961397139813991400140114021403140414051406140714081409141014111412141314141415141614171418141914201421142214231424142514261427142814291430143114321433143414351436143714381439144014411442144314441445144614471448144914501451145214531454145514561457145814591460146114621463146414651466146714681469147014711472147314741475147614771478147914801481148214831484148514861487148814891490149114921493149414951496149714981499150015011502150315041505150615071508150915101511151215131514151515161517151815191520152115221523152415251526152715281529153015311532153315341535153615371538153915401541154215431544154515461547154815491550155115521553155415551556155715581559156015611562156315641565156615671568156915701571157215731574157515761577157815791580158115821583158415851586158715881589159015911592159315941595159615971598159916001601160216031604160516061607160816091610161116121613161416151616161716181619162016211622162316241625162616271628162916301631163216331634163516361637163816391640164116421643164416451646164716481649165016511652165316541655165616571658165916601661166216631664166516661667166816691670167116721673167416751676167716781679168016811682168316841685168616871688168916901691169216931694169516961697169816991700170117021703170417051706170717081709171017111712171317141715171617171718171917201721172217231724172517261727172817291730173117321733173417351736173717381739174017411742174317441745174617471748174917501751175217531754175517561757175817591760176117621763176417651766176717681769177017711772177317741775177617771778177917801781178217831784178517861787178817891790179117921793179417951796179717981799180018011802180318041805180618071808180918101811181218131814181518161817181818191820182118221823182418251826182718281829183018311832183318341835183618371838183918401841184218431844184518461847184818491850185118521853185418551856185718581859186018611862186318641865186618671868186918701871187218731874187518761877187818791880188118821883188418851886188718881889189018911892189318941895189618971898189919001901190219031904190519061907190819091910191119121913191419151916191719181919192019211922192319241925192619271928192919301931193219331934193519361937193819391940194119421943194419451946194719481949195019511952195319541955195619571958195919601961196219631964196519661967196819691970197119721973197419751976197719781979198019811982198319841985198619871988198919901991199219931994199519961997199819992000200120022003200420052006200720082009201020112012201320142015201620172018201920202021202220232024202520262027202820292030203120322033203420352036203720382039204020412042204320442045204620472048204920502051205220532054205520562057205820592060206120622063206420652066206720682069207020712072207320742075207620772078207920802081208220832084208520862087208820892090209120922093209420952096209720982099210021012102210321042105210621072108210921102111211221132114211521162117211821192120212121222123212421252126212721282129213021312132213321342135213621372138213921402141214221432144214521462147214821492150215121522153215421552156215721582159216021612162216321642165216621672168216921702171217221732174217521762177217821792180218121822183218421852186218721882189219021912192219321942195219621972198219922002201220222032204220522062207220822092210221122122213221422152216221722182219222022212222222322242225222622272228222922302231223222332234223522362237223822392240224122422243224422452246224722482249225022512252225322542255225622572258225922602261226222632264226522662267226822692270227122722273227422752276227722782279228022812282228322842285228622872288228922902291229222932294229522962297229822992300230123022303230423052306230723082309231023112312231323142315231623172318231923202321232223232324232523262327232823292330233123322333233423352336233723382339234023412342234323442345234623472348234923502351235223532354235523562357235823592360236123622363236423652366236723682369237023712372237323742375237623772378237923802381238223832384238523862387238823892390239123922393239423952396239723982399240024012402240324042405240624072408240924102411241224132414241524162417241824192420242124222423242424252426242724282429243024312432243324342435243624372438243924402441244224432444244524462447244824492450245124522453245424552456245724582459246024612462246324642465246624672468246924702471247224732474247524762477247824792480248124822483248424852486248724882489249024912492249324942495249624972498249925002501250225032504250525062507250825092510251125122513251425152516251725182519252025212522252325242525252625272528252925302531253225332534253525362537253825392540254125422543254425452546254725482549255025512552255325542555255625572558255925602561256225632564256525662567256825692570257125722573257425752576257725782579258025812582258325842585258625872588258925902591259225932594259525962597259825992600260126022603260426052606260726082609261026112612261326142615261626172618261926202621262226232624262526262627262826292630263126322633263426352636263726382639264026412642264326442645264626472648264926502651265226532654265526562657265826592660266126622663266426652666266726682669267026712672267326742675267626772678267926802681268226832684268526862687268826892690269126922693269426952696269726982699270027012702270327042705270627072708270927102711271227132714271527162717271827192720272127222723272427252726272727282729273027312732273327342735273627372738273927402741274227432744274527462747274827492750275127522753275427552756275727582759276027612762276327642765276627672768276927702771277227732774277527762777277827792780278127822783278427852786278727882789279027912792279327942795279627972798279928002801280228032804280528062807280828092810281128122813281428152816281728182819282028212822282328242825282628272828282928302831283228332834283528362837283828392840284128422843284428452846284728482849285028512852285328542855285628572858285928602861286228632864286528662867286828692870287128722873287428752876287728782879288028812882288328842885288628872888288928902891289228932894289528962897289828992900290129022903290429052906290729082909291029112912291329142915291629172918291929202921292229232924292529262927292829292930293129322933293429352936293729382939294029412942294329442945294629472948294929502951295229532954295529562957295829592960296129622963296429652966296729682969297029712972297329742975297629772978297929802981298229832984298529862987298829892990299129922993299429952996299729982999300030013002300330043005300630073008300930103011301230133014301530163017301830193020302130223023302430253026302730283029303030313032303330343035303630373038303930403041304230433044304530463047304830493050305130523053305430553056305730583059306030613062306330643065306630673068306930703071307230733074307530763077307830793080308130823083308430853086308730883089309030913092309330943095309630973098309931003101310231033104310531063107310831093110311131123113311431153116311731183119312031213122312331243125312631273128312931303131313231333134313531363137313831393140314131423143314431453146314731483149315031513152315331543155315631573158315931603161316231633164316531663167316831693170317131723173317431753176317731783179318031813182318331843185318631873188318931903191319231933194319531963197319831993200320132023203320432053206320732083209321032113212321332143215321632173218321932203221322232233222432253226322732283229323032313232323332343235323632373238323932403241324232433244324532463247324832493250325132523253325432553256325732583259326032613262326332643265326632673268326932703271327232733274327532763277327832793280328132823283328432853286328732883289329032913292329332943295329632973298329933003301330233033304330533063307330833093310331133123313331433153316331733183319332033213322332333243325332633273328332933303331333233333334333533363337333833393340334133423343334433453346334733483349335033513352335333543355

Le Centre recommande aux autorités de systématiser une présentation par cohorte des statistiques relatives à la migration, c'est-à-dire une analyse qui mette en corrélation la nature positive ou négative de la décision avec l'année d'introduction de la demande et non pas avec l'année de la décision.

Le Centre suggère qu'une meilleure connaissance de la nature et de l'ampleur des flux de demandeurs d'asile pourrait contribuer utilement à éclairer le débat sur la crise de l'accueil. Il se met à la disposition de tous les acteurs concernés pour participer à l'élaboration des paramètres d'un projet de recherche de ce type.

La Belgique vient d'être condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour violation de l'interdiction de la torture et du droit au recours effectif dans une affaire concernant le transfert vers la Grèce d'un demandeur d'asile afghan (Arrêt M.S.S. contre Grèce et Belgique du 21 janvier 2011). Au vu des différences importantes qui existent au sein de l'UE sur le plan de la protection et en l'attente d'une législation européenne dans ce domaine, le Centre recommande aux autorités belges de se montrer vigilantes à l'égard de l'ensemble des transferts Dublin et d'interpréter la clause de souveraineté de manière large.

Contrairement aux demandes d'asile faites à la frontière, les demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales faites à la frontière ne sont pas prises en considération tant que l'intéressé n'a pas eu accès au territoire. La Cour constitutionnelle a jugé qu'il y a discrimination lorsqu'une différence dans les conditions de recevabilité des demandes d'asile et celles des demandes sur la base du 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 n'est pas raisonnablement justifiée (CC, 26 novembre 2009, arrêt n°193/2009, point. B.6). Par ailleurs, le Conseil du Contentieux des Etrangers a considéré que la zone de transit de l'aéroport fait partie du territoire belge (CCE, 28 octobre 2010, n° 50 390). Le Centre demande en conséquence l'adaptation des conditions légales de recevabilité des demandes 9^{ter} pour que celles introduites à la frontière soient prises en considération.

Le Centre plaide en faveur d'une durée indicative pour le traitement des demandes introduites sur la base de l'article 9^{ter}, sur le plan tant de la recevabilité que du bien-fondé.



CHAPITRE 3 : **SEJOUR**



A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



I. La population étrangère et la population étrangère à la naissance : une frontière difficile à définir

La question de la définition de la population étrangère est un débat qui anime depuis longtemps aussi bien les chercheurs que les sociétés marquées par les flux migratoires internationaux¹⁶⁴. Les avantages et les inconvénients des différentes variables utilisées dans la définition de cette population avaient été présentés dans le Rapport annuel Migration 2009 (p.66). Ici, on se concentre sur les concepts de population étrangère et de la population étrangère à la naissance, qui doivent être distingués l'un de l'autre. On commence donc par donner une définition précise de ces concepts, et on explique pourquoi il est important de différencier les deux.

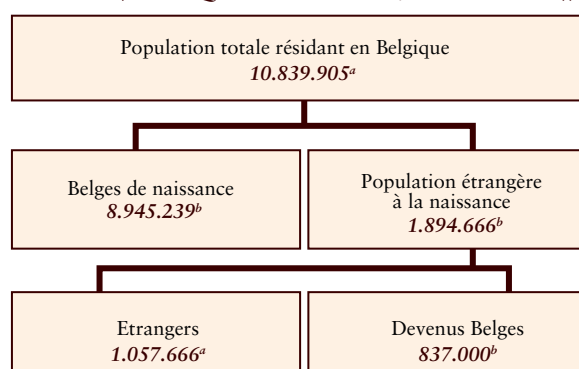
La population étrangère est la population qui n'a pas la nationalité belge (critère : nationalité). Ce groupe comprend donc toutes les personnes qui peuvent juridiquement être considérées comme étant des étrangers. Ces personnes font l'objet d'un droit particulier qui se traduit au travers de droits liés au séjour, au travail, à la vie politique, à la nationalité, etc. Précisons que ces droits peuvent différer en fonction de la nationalité de l'étranger, qu'il s'agisse d'un citoyen de l'Union, d'un ressortissant d'un pays avec lequel la Belgique a conclu des conventions internationales régissant certains de ces droits, ou d'un ressortissant d'un pays avec lequel la Belgique n'a pas conclu de convention internationale.

La population étrangère à la naissance est celle qui n'avait pas la nationalité belge à la naissance (critère : nationalité à la naissance). Cette population comprend les étrangers aussi bien que des Belges qui sont nés avec une nationalité étrangère. Ce groupe est souvent le sujet de la politique d'intégration et de la lutte contre les discriminations basées sur l'origine, bien qu'une partie des migrants de deuxième ou troisième génération ne soit pas comprise dans ce groupe.

Des chercheurs ont donc développé des outils statistiques permettant d'appréhender la population étrangère à la naissance¹⁶⁵. Pour les immigrés arrivés en

Belgique à partir de 1991, la première nationalité enregistrée au Registre de population permet d'approcher ce concept. Pour les individus arrivés en Belgique avant 1991, c'est la nationalité à la naissance déclarée au recensement de 1991 qui est prise en considération. La Figure 22 illustre cette typologie qui distingue la population étrangère (1.057.666 personnes) de la population étrangère à la naissance et devenue belge (approximativement 837.000 personnes¹⁶⁶). Ces deux groupes forment la population étrangère à la naissance, qui s'élevait à approximativement 1.894.666 personnes au 1er janvier 2010.

Figure 22 : Typologie de la population étrangère à la naissance, selon la nationalité à la naissance et la dernière nationalité enregistrée, 1er janvier 2010 (Sources : RN-DGSIE ; ^a : chiffres publiés par la DGSIE ; ^b : estimations sur la base des données RN-DGSIE (calcul : Quentin Schoonwaere, IACCHOS-UCL))



La variable « nationalité à la naissance » permet de tenir compte des changements de nationalité. A l'heure actuelle, il s'agit de la meilleure variable dont nous disposons pour appréhender la population d'origine étrangère. Cependant, cette variable omet une partie

164 N. Perrin, L. Dal et M. Poulain M., *Appréhender « objectivement » les origines en Belgique : alternatives méthodologiques et implications statistiques, Actes du colloque : Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?*, Montréal, 2007.

165 Ibid.

166 Au 1er janvier 2006, la population étrangère à la naissance et devenue belge s'élevait à 724.889 personnes. Depuis le 1er janvier 2007, le chiffre de cette population est estimé sur base du nombre de changements de nationalité, auquel il faut enlever les éventuels décès et émigrations inhérents à cette population. Le nombre d'étrangers devenus belges est une information connue (138.400 étrangers sont devenus belges entre 2006 et 2009). Sur base des tendances observées avant 2007, il est possible de projeter les décès et les émigrations de cette population étrangère à la naissance et devenue belge. Ainsi, on peut estimer ces émigrations et décès à un peu plus de 26.100 entre 2006 et 2007. La population étrangère devenue belge a donc connu une croissance d'approximativement 112.300 personnes entre le 1er janvier 2006 et le 1er janvier 2010. On peut donc dire que cette population étrangère à la naissance et devenue belge approche les 837.000 individus au 1er janvier 2010.

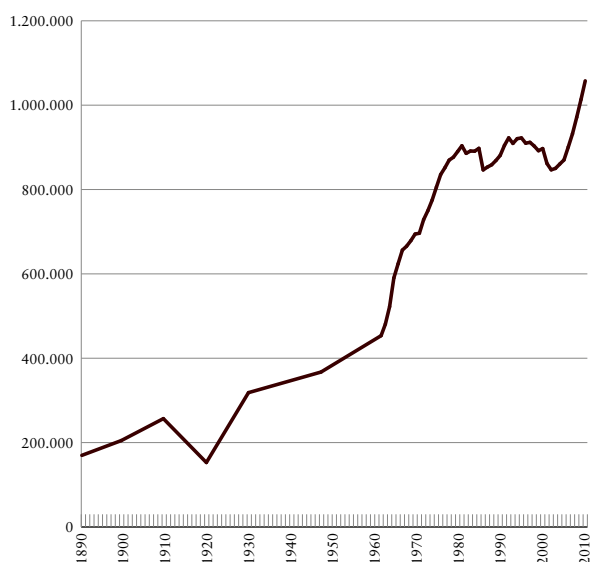
de la seconde et troisième génération d'immigrés, et ce pour trois raisons. Premièrement, les enfants nés d'un couple mixte dont l'un des parents est belge naissent avec la nationalité belge. Deuxièmement, les enfants de parents devenus belges sont considérés comme étant belges dès leur naissance. Troisièmement, certains enfants d'étrangers peuvent naître avec la nationalité belge, si les parents sont eux mêmes nés en Belgique (article 11 du Code de la Nationalité Belge) ou si leurs parents nés à l'étranger résident en Belgique depuis au moins dix ans (article 11bis du Code de la Nationalité Belge). Si l'on veut appréhender plus efficacement l'origine des individus, il faut tenir compte de l'origine des ascendants. La réglementation relative au Registre national¹⁶⁷ limite l'accès aux données sur les liens de parenté qui existent entre les membres de la population reprise dans le Registre national, ce qui ne nous a pas permis de donner une image claire de ces liens de parenté.

lité Belge). Si l'on veut appréhender plus efficacement l'origine des individus, il faut tenir compte de l'origine des ascendants. La réglementation relative au Registre national¹⁶⁷ limite l'accès aux données sur les liens de parenté qui existent entre les membres de la population reprise dans le Registre national, ce qui ne nous a pas permis de donner une image claire de ces liens de parenté.

167 Loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

2. L'évolution incertaine de la population étrangère en séjour régulier

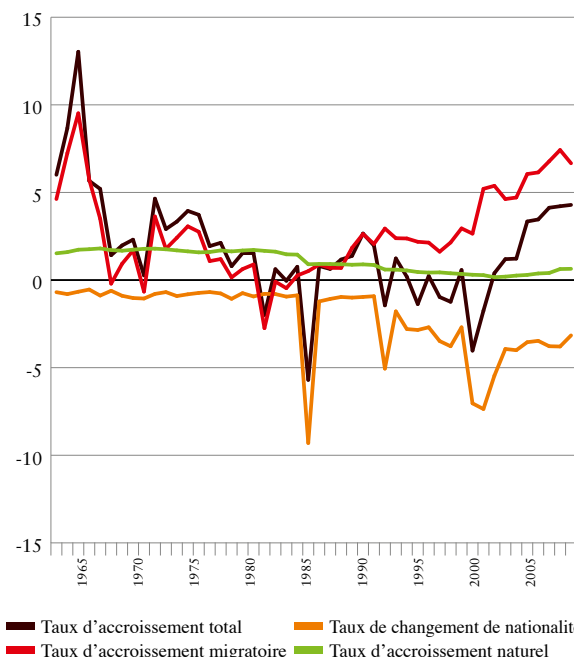
Figure 23 : La population étrangère au 1er janvier, 1890-2010 (Sources: RN-DGSIE)



La population étrangère en Belgique a un peu plus que doublé entre 1891 et 1948, passant de 171.000 à 368.000 étrangers. Notons que cette augmentation relativement constante du nombre d'étrangers a été ralentie par les deux guerres mondiales (Figure 23). A partir des années 1950, l'accroissement de la population étrangère s'est accéléré, pour ensuite s'intensifier dans les années 1960 et 1970. L'augmentation observée durant ces trois décennies est liée au développement de l'immigration de travail organisée par l'Etat belge durant cette même période. Cependant, à partir des années 1980, le nombre

d'étrangers connaît une évolution plus irrégulière, avec des phases de stagnation suivies par des brusques phases de décroissance. Depuis 2002, on observe à nouveau un mouvement d'accroissement de la population étrangère en séjour régulier. Ainsi, au cours de l'année 2008 cette population a dépassé le million de personnes, atteignant 1.057.666 au 1er janvier 2010.

Figure 24 : Composantes du mouvement de la population étrangère, 1962-2009 (Sources: Sources : RN-DGSIE)



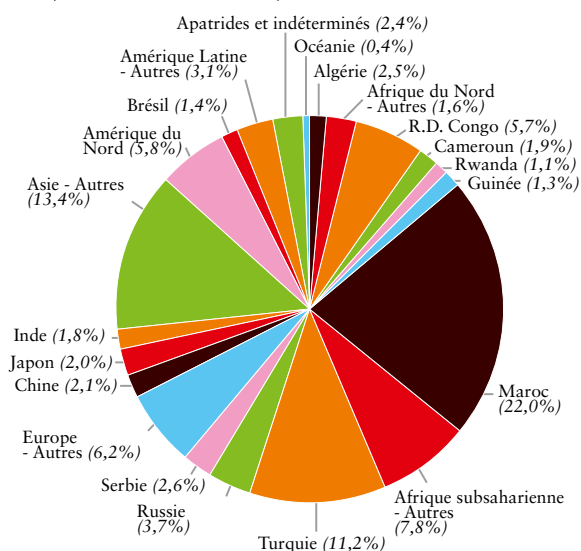
L'accroissement annuel de la population étrangère, qu'il soit positif ou négatif, est déterminé par une série de flux : les immigrations et les émigrations ; les naissances et les décès ; et les acquisitions et les pertes de la nationalité belge. La *Figure 24* montre la contribution de chacun de ces mouvements sur l'accroissement total de la population étrangère, l'objectif étant d'identifier les composantes qui ont influencé l'évolution de la population étrangère durant ces dernières années.

Avant 1985, le solde migratoire était la principale dynamique influençant l'évolution de la population étrangère. En effet, le solde naturel compensait plus que largement les changements de nationalité, ce qui engendrait un accroissement positif de la population étrangère. La diminution des flux migratoires a donc eu un impact non négligeable sur le ralentissement de l'accroissement de la population étrangère au

début des années 1980. Si la population étrangère a stagné ou décliné depuis le début des années 1980 et jusqu'au milieu des années 2000, le solde migratoire, lui, a connu un accroissement positif continu depuis le début des années 1980. Il apparaît clairement que la principale raison de la diminution ou de la stagnation de la population étrangère en 1985 et depuis le début des années 1990 est la forte croissance du nombre d'acquisitions ou d'attributions de la nationalité belge à des étrangers. Alors que le droit de la nationalité était assez restrictif, les modifications du Code de la Nationalité Belge ont abouti à de brusques augmentations des changements de nationalité par effet de rattrapage. L'augmentation continue du nombre d'étrangers depuis 2002 est essentiellement due à un accroissement du solde migratoire combiné à un accroissement naturel positif, ainsi qu'à une stabilisation du taux de changement de nationalité.

3. Une population étrangère majoritairement issue de l'UE

Figure 25 : Répartition par nationalité des titres de séjour valides au 1er janvier 2010 délivrés à des ressortissants de pays tiers (Sources : OE - Eurostat)



Les dernières données disponibles publiées par la DGSIE relatives aux stocks de la population étrangère par nationalité s'arrêtent au 1er janvier 2008. A cette date, 61 % de la population étrangère était originaire de l'UE à 15, et 6,6 % des douze nouveaux

Etats membres. Cela signifie que seulement 32 % de la population étrangère étaient des ressortissants des pays tiers. Les nouvelles adhésions ont contribué à l'augmentation de la part de citoyens de l'Union dans la population étrangère. Cependant, l'absence de données statistiques ventilées par nationalité, que ce soit pour les citoyens de l'Union ou pour les ressortissants de pays tiers, après le 1er janvier 2008 ne permet pas d'évaluer correctement l'évolution de la proportion d'étrangers en Belgique. Entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2008, la part des ressortissants des pays tiers s'est stabilisée entre 31 % et 32 %.

On peut néanmoins utiliser les données de l'OE publiées par Eurostat sur les titres valides de séjour à une date donnée pour mesurer la population étrangère issue des pays tiers¹⁶⁸. Ainsi, au 1er janvier 2010, la population étrangère ayant la nationalité d'un pays tiers s'élevait à 364.939 personnes. Approximativement 44 % de cette

¹⁶⁸ Les différences méthodologiques qui interviennent dans la production des données ne permettent pas de comparer ces données avec celle de la DGSIE. D'un côté les statistiques sur les stocks produites par l'OE pour Eurostat reprennent tous les étrangers avec un titre de séjour valide pour trois mois ou plus, alors que ceci n'est pas nécessairement le cas pour celles produites par la DGSIE (p.ex., certains demandeurs d'asile en procédure avec un titre de séjour valide pour plus de trois mois ne sont pas repris).

« Au 1er janvier 2010, la population étrangère ayant la nationalité d'un pays tiers s'élevait à 364.939 personnes. »

population était originaire d'Afrique (Figure 25). Plus précisément, 26 % du total des ressortissants de pays tiers étaient originaires d'Afrique du Nord. La population marocaine recouvrait la grande majorité de ces Nord africains, et elle est de loin le plus grand groupe de ressortissants de pays tiers résidant en Belgique (22 % du total des ressortissants de pays tiers). Les Congolais constituent le premier groupe d'étrangers issus d'Afrique subsaharienne, et le troisième plus grand groupe de ressortissants de pays tiers (5,7 % de cette population). Ensuite, on retrouve les Camerounais, les Guinéens et les Rwandais. On observe ici également une grande diversité des origines, puisque 7,8 % des ressortissants de pays tiers sont issus d'un peu plus de 40 pays d'Afrique subsaharienne.

Les pays de l'Europe qui ne font pas partie de l'UE totalisent presque 24 % de tous les ressortissants de

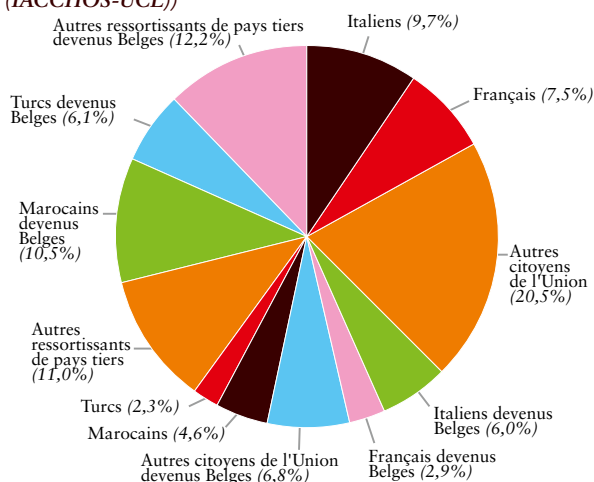
pays tiers. 11 % des ressortissants de pays tiers étaient des Turcs, 3,7 % des Russes, et 2,6 % des Serbes. La population turque constitue donc le deuxième plus grand groupe d'étrangers issus d'un pays tiers présents en Belgique.

Le troisième continent d'origine principale des ressortissants de pays tiers est l'Asie, avec presque 20 % du total des ressortissants de pays tiers. Les Chinois, les Japonais et les Indiens sont les trois plus grands groupes de nationalité ici. Quoi qu'il en soit, tout comme pour les Africains, on constate une grande diversité des origines dans la population asiatique.

Enfin, un ressortissant de pays tiers sur dix a une nationalité du continent américain. La moitié de ceux-ci proviennent des Etats-Unis, soit presque 5 % du total des ressortissants de pays tiers. Les Brésiliens, quant à eux, constituent le premier groupe d'étrangers issus d'Amérique Latine, suivis par les Equatoriens (0,6 % des ressortissants de pays tiers).

4. Une population étrangère à la naissance moins issue de l'UE

Figure 26: Répartition de la population étrangère à la naissance selon leur nationalité au 1er janvier 2008 (Sources : RN-DGSIE ; Estimations : Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))



Nous avons vu que la population étrangère se compose majoritairement de citoyens de l'Union. A côté de cela, on peut faire le constat que 80 % des acquisitions de la nationalité belge enregistrées par la Direction générale

Statistique et Information économique (DGSIE) entre 1991 et 2007 concernaient des ressortissants de pays tiers. En conséquence, l'utilisation de la variable nationalité comme indicateur visant à évaluer l'origine de la population issue de l'immigration sous-estime l'importance des ressortissants de pays tiers dans cette même population.

Des estimations permettent néanmoins d'évaluer que la population née avec une nationalité étrangère (la population étrangère à la naissance) résidant en Belgique était de 1.751.500 personnes au 1er janvier 2008¹⁶⁹, dont 53 % étaient des citoyens de l'Union et les 47 % restants étaient des ressortissants de pays tiers. 30 % de ces citoyens de l'Union ont acquis la nationalité belge, contre 61 % des ressortissants de pays tiers. En fait, la proportion de personnes ayant acquis la nationalité belge varie fortement selon la nationalité d'origine des

169 L'estimation de la population étrangère à la naissance et devenue Belge par nationalité s'arrête au 1er janvier 2008 car elle repose sur le nombre de changements de nationalité, et la disponibilité de cette information par nationalité s'arrête à l'année 2007.

personnes, s'élevant à 73 % pour les Turcs, 70 % pour les Marocains, 38 % pour les Italiens, et de 28 % pour les Français, à titre d'exemple (*Figure 26*). On constate donc qu'une grande partie de la population originaire de pays tiers est devenue belge. Concrètement, ceci démontre que si l'on souhaite développer des politiques d'intégration visant des ressortissants de pays tiers, ces

politiques devraient effectivement se consacrer à intégrer des Belges d'origine étrangère. Ce constat pratique est renforcé par le fait que les enfants de ces personnes d'origine étrangère ne peuvent pas, à l'heure actuelle, être appréhendés dans les statistiques se rapportant aux étrangers, puisqu'ils naissent avec la nationalité belge.

5. Régularisations humanitaires et médicales

5.1. Clarifications méthodologiques

Cette section reprend les statistiques sur les régularisations humanitaires et médicales qui ont été effectuées en 2010 et au cours des années précédentes. Les données reprises ci-dessous concernent les demandes et décisions de régularisation introduites sur la base de l'ancien article 9,3 et les nouveaux articles 9bis et 9ter de la loi du 15 décembre 1980 (voir encadré). Pour l'analyse de ces données, il faut tenir compte des critères de régularisation repris dans les instructions du 26 mars 2009 et du 19 juillet 2009¹⁷⁰. Bien que l'instruction du 19 juillet 2009 ait été annulée, les critères des deux instructions ont continué à être appliqués, et référence à y être faite. Cette instruction contenait aussi bien des critères temporaires que des critères permanents. Les critères temporaires étaient seulement valables pour les personnes qui ont introduit leur demande de régularisation entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009. Le nombre de demandes qui ont été introduites sur la base de ces critères temporaires ne peut pas être distingué du nombre de demandes « ordinaires ». De plus, il faut signaler que les personnes concernées ne devaient pas nécessairement introduire une nouvelle demande si elles voulaient faire appel à cette instruction. Elles avaient aussi la possibilité de mettre à jour une demande antérieure.

Nous tenons uniquement compte de l'activité du Service des Régularisations Humanitaires de l'OE dans l'analyse qui suit. A la suite de l'Instruction du 19 juillet 2009, d'autres services au sein de l'OE sont devenus compétents pour prendre des décisions de régularisation (Service Regroupement Familial, et Service long

séjour)¹⁷¹, mais les données de ces services n'ont pas été transmises à temps au Centre pour pouvoir en assurer ici l'analyse.

Le Centre tente depuis plusieurs années déjà de fournir une analyse des demandes de régularisation introduites, du nombre de dossiers traités et de décisions prises, sur la base des statistiques que l'OE met à sa disposition¹⁷². En lien avec ceci et de manière analogue au (très) connu taux de reconnaissance de demandes d'asile, le Centre essaye donc aussi de calculer un taux de reconnaissance de régularisation humanitaire et un taux de reconnaissance de protection médicale. L'idée ici est d'esquisser une image du rapport qui existe entre le nombre de décisions positives et le nombre total de décisions qui sont prises chaque année pour les deux procédures, sur la base d'un seul taux.

Le Centre est bien conscient des limites de cette analyse. Ainsi, une image ne correspond pas à l'autre, et la comparaison entre le taux de régularisation humanitaire et le taux de reconnaissance des demandes d'asile est bancal. Là où les critères de reconnaissance pour les demandes d'asile émanent de réglementations internationales, européennes et belges, les critères de régularisation humanitaire ne sont pas ancrés dans la loi. Les critères de régularisation changent au fil des accords politiques, et varient au gré des arrivées et des départs des responsables politiques¹⁷³. Avec pour

171 Sur la base de l'Instruction du 19 juillet 2009 relative à la régularisation, les personnes avec un titre de séjour provisoire qui étaient inscrites dans le registre des étrangers ont aussi été autorisées à introduire une demande de régularisation sur la base de critères prédéfinis pour obtenir un titre de séjour définitif.

172 Ces statistiques sont disponibles sur le site web de l'OE : <https://dofi.ibz.be/fr/statistieken/SRH10.pdf>.

173 Voir : *La nature de l'instrument*, plus bas dans ce chapitre.

170 Voir *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 76-87, et plus bas dans ce chapitre.

conséquence que les statistiques reflètent à chaque fois une multitude de situations factuelles très diverses et, qui plus est, fort mouvantes dans le temps.

A côté de cela, il faut encore signaler d'autres problèmes techniques, et nous nous attarderons sur deux d'entre eux. Premièrement, trois bases légales de décision qui peuvent difficilement être séparées les unes des autres sont analysées lorsque l'on se penche sur la régularisation (voir encadré). Deuxièmement, et ceci confirme le premier point, il peut arriver que des demandes introduites sur base médicale reçoivent une décision positive sur la base de critères de régularisation humanitaire.

En ce qui concerne les décisions prises sur la base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, nous

poussons plus loin la réflexion amorcée l'année dernière. Les statistiques présentées ici se rapportent à l'activité de la cellule médicale au sein du Service des Régularisations Humanitaires de l'OE. Cependant, nous ne disposons toujours pas d'informations sur les pays d'origine des personnes qui bénéficient de la protection, ni sur les problèmes médicaux qu'elles connaissent.

Finalement, rappelons ici que le Centre est, tout comme pour les statistiques sur l'asile, en faveur d'une approche statistique se basant sur des cohortes plutôt que d'une approche conjoncturelle¹⁷⁴.

174 Voir : *Chiffres et démographie*, Chapitre 2.

Régularisations humanitaires et médicales dans la loi du 15 décembre 1980

Article 9bis. Bien que les autorisations de séjour doivent en principe être demandées à partir de l'étranger, l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité d'introduire une telle demande depuis le territoire belge si des « circonstances exceptionnelles » se présentent. Cet article est la base sur laquelle des autorisations de séjour à titre humanitaire sont délivrées.

Article 9ter. A côté de cela, l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité d'introduire une demande d'autorisation de séjour pour des raisons médicales. Le législateur a fixé un nombre de critères objectifs à cet effet : entre autres, la présence et la gravité d'une maladie ; la possibilité ou l'impossibilité de recevoir un traitement médical adéquat dans le pays d'origine, et l'accès à ce traitement.

Ancien article 9,3. Les articles 9bis et 9ter ont été insérés dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 15 septembre 2006, et ils sont en vigueur depuis le 1er juin 2007. Ces deux articles remplacent l'ancien article 9,3 qui, auparavant, ancrerait la délivrance de toutes les autorisations de séjour pour circonstances exceptionnelles, pour des raisons tant humanitaires que médicales.

Procédure. Toutes ces demandes d'autorisation de séjour sont traitées par l'OE. L'endroit où ces

demandes doivent être introduites varie selon les dispositions légales. Les demandes médicales 9ter doivent être introduites directement à l'OE. Les demandes introduites sur la base de l'actuel article 9bis doivent être introduites à la commune de résidence de l'étranger concerné, comme cela en était le cas pour les demandes introduites sur la base de l'ancien article 9,3. La commune transmettra ensuite la demande à l'OE, après un contrôle du domicile de l'étranger. Un certain laps de temps peut donc s'écouler entre le moment où la demande est introduite à la commune et le moment où elle est soumise à l'OE. Il est dès lors important de signaler que les chiffres repris ci-dessous se réfèrent à l'année où les demandes arrivent à l'OE et pas au moment où la demande a été introduite à la commune. Ceci explique pourquoi des demandes sur la base de l'ancien article 9,3 ont été enregistrées dans la deuxième moitié de 2007, ainsi qu'en 2008.

Recours. Toute décision administrative négative doit comporter la motivation du refus. Un recours peut être introduit contre ce refus auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE). Le CCE n'a aucun pouvoir de plein contentieux, que ce soit pour la procédure relative à l'article 9bis ou pour celle relative à l'article 9ter¹.

1 Voir *Rapport annuel Migration 2007*, p. 113.

5.2. Régularisations humanitaires et médicales

Tableau 6 : Nombre de dossiers et de personnes régularisées par le Service Régularisations Humanitaires, 2005-2010 (Source : OE – Calculs : Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))

	Dossiers régularisés	Personnes régularisées	Nombre moyen de personnes par dossier
2005	5.422	11.630	2,14
2006	5.392	10.207	1,89
2007	6.256	11.335	1,81
2008	4.995	8.369	1,68
2009	7.194	14.830	2,06
2010	15.426	24.199	1,57
Total	44.685	80.570	1,8

L'analyse des données ne peut être faite qu'au départ du nombre de dossiers à régulariser, mais il faut noter qu'un dossier peut concerner plusieurs personnes. Ainsi, une décision positive a été prise pour 15.426 dossiers en 2010, ce qui correspond à 24.199 personnes dont le séjour a été régularisé (les personnes régularisées), pour une moyenne de 1,57 personnes par dossier (Tableau 6).

Nous revenons un peu en arrière pour donner une perspective globale sur le nombre de personnes qui ont été régularisées par le passé. Depuis son instauration, le Service Régularisations Humanitaires de l'OE¹⁷⁵ a procédé à la régularisation de 80.570 personnes, concernant 44.685 dossiers. Auparavant, entre 1995 et 2004 (et en faisant exception de 1999), l'OE avait régularisé 11.781 personnes^{176 177}.

Ici, il faut aussi signaler les régularisations qui ont été effectuées par la Commission des Régularisations, qui a été établie en application de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers (en d'autres mots, sur une autre base légale). Il est estimé que le séjour d'entre 40.000

et 45.000 personnes a été régularisé sur la base de cette loi entre 2000 et 2005¹⁷⁸.

Tableau 7 : Evolution du nombre de demandes de régularisation par procédure, 2005-2010 (Source : OE)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes article 9bis			535	12.959	17.657	30.289
Demandes article 9ter			1.338	5.426	8.575	6.559
Demandes ancien article 9,3	15.927	12.667	12.010	986	0	0
Total	15.927	12.667	13.883	19.371	26.232	36.848

Le nombre de demandes introduites sur la base de l'article 9bis a augmenté de 70 % en 2010, par rapport à 2009. Les données ventilées par mois pour l'année 2010 montrent que ces demandes sont majoritairement arrivées à l'OE au cours des premiers mois de l'année. Ainsi, près de la moitié de toutes les demandes pour l'année 2010 ont été enregistrées pendant les trois premiers mois de l'année¹⁷⁹. Une importante explication à ceci est à trouver dans l'application de l'Instruction du 19 juillet 2009, qui a fait que la grande majorité des demandes introduites sur la base de cette instruction ont été enregistrées à l'OE en 2010¹⁸⁰. En effet, nous devons aussi tenir compte tenu du nombre élevé de demandes introduites au sein des communes entre le 15 septembre 2009 et le 15 décembre 2009 ; du fait que l'OE n'a pas pu enregistrer immédiatement ces demandes en raison justement de leur nombre élevé ; et du temps nécessaire aux communes pour transmettre les demandes à l'OE. Après cela, le nombre de demandes a commencé à diminuer. Il faut néanmoins remarquer qu'une reprise est observée en septembre et en août, ce qui peut être expliqué par le fait que nombre de communes ont transféré tardivement leurs dossiers¹⁸¹.

Le taux global de régularisation (Tableau 8) est le rapport entre le nombre de décisions positives prises

175 En février 2003, un service central a été instauré pour examiner les demandes de régularisation introduites sur la base de l'ancien article 9,3 de la loi du 15 décembre 1980. Le flot de demandes introduites entre 2003 et 2005 a incité l'OE à réformer ce service. En 2005, il devint le Service Régularisations Humanitaires.

176 OE, *Rapport d'activités 2009, 2010*. Disponible sur: www.dofi.ibz.be

177 Avant 2003, les demandes de régularisation étaient traitées de manière centralisée par l'OE, et ce toujours par le service qui avait suivi le parcours précédent de l'étranger intéressé.

178 OE, *Rapport d'activités 2009, 2010*. Disponible sur: www.dofi.ibz.be.

179 Ces statistiques sont disponibles sur le site web de l'OE : <https://dofi.ibz.be/fr/statistieken/SRH10.pdf>.

180 Voir aussi *Rapport annuel Migration 2009*, p.71.

181 Cette problématique est aussi soulevée dans la Contribution externe de Silvija Bašić, plus bas dans ce chapitre.

en un an et le nombre total de décisions qui ont été prises, moins le nombre de décisions « sans objet »¹⁸². Parce que ces demandes sans objet ne font pas référence à une véritable décision du service compétent, mais au simple fait qu'un dossier a été clôturé (sans résultat), nous avons choisi de ne pas les prendre en compte dans le calcul du taux total de reconnaissance. Notons toutefois que le nombre de décisions sans objet a augmenté en 2010, alors qu'il avait baissé après un pic en 2007¹⁸³. Une hypothèse sur l'augmentation du nombre de demandes sans objet est que certaines personnes font appel à plusieurs procédures à la fois quand elles introduisent leur demande, ce qui gonfle les chiffres des demandes sans objet dans une procédure lorsqu'elles voient leur séjour être régularisé par une autre procédure.

On remarque aussi que la chute du taux global de régularisation en 2006, 2007 et 2008 était liée à une augmentation du nombre total de décisions prises, en particulier les décisions négatives. En 2009, le

nombre de décisions négatives a baissé, alors que le nombre de décisions positives a augmenté, ce qui a eu pour effet que le taux global de régularisation a dépassé les 50 %. En 2010, aussi bien le nombre de décisions prises que le taux global de régularisation ont augmenté. Pas moins de 66,1 % du nombre total de décisions (excepté celles jugées sans objet) étaient positives. Ici, il faut de nouveau attirer l'attention sur les effets de l'instruction, qui a élargi les critères de régularisation. Par ailleurs, nous formulons une hypothèse se rapportant aux raisons plutôt pratiques de l'organisation interne de l'OE. Un certain nombre de ces raisons (la mise à jour de dossiers en suspens, la compétence d'avis de la Commission consultative des étrangers, etc.) ont eu pour conséquence que les dossiers dans lesquels une décision positive n'a pas pu être prise d'emblée n'ont pas été traités immédiatement. Si cette hypothèse s'avère exacte, on peut s'attendre à ce que le taux global de régularisation baisse dans les années à venir. Nous pourrions dès lors vérifier cette hypothèse dans le cadre de l'analyse du taux global de régularisation de l'année 2011.

Jusqu'à présent, nous avons uniquement abordé le taux global de régularisation, bien que l'on puisse distinguer entre un taux de régularisation sur base médicale et un taux de régularisation sur base humanitaire.

182 Les dossiers qui mènent à une décision sans objet concernent des personnes pour qui la demande de régularisation du séjour n'est plus d'actualité. Ceci pour plusieurs raisons : ou bien le demandeur est décédé, ou bien un titre de séjour lui a déjà été accordé dans le cadre d'une autre procédure, ou bien il a quitté la zone Schengen depuis plus de trois mois et il n'est plus considéré comme une personne ayant la Belgique au centre de ses intérêts.

183 En 2010, c'est dans la procédure 9ter qu'on trouvait le plus grand nombre de demandes sans objet.

Tableau 8: Nombre et taux de régularisations, 2005-2010 (Source : OE. Calculs : Quentin Schoonvaere) N.B.: Méd. = Médical ; Hum. = Humanitaire¹⁸⁴

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
DÉCISIONS	10.971		13.399		18.957		22.531		15.152		28.216	
DÉCISIONS POSITIVES	5.422		5.392		6.256		4.995		7.194		15.426	
	Méd.	Hum.	Méd.	Hum.	Méd.	Hum.	Méd.	Hum.	Méd.	Hum.	Méd.	Hum.
	236	5.186	392	5.000	2.100	4.156	1.576	3.419	466	6.278	1.123	14.302
Taux de régularisation	2,2%	47,3%	3,4%	43,8%	13,7%	27%	8%	17,4%	3,5%	50,3%	4,8%	61,3%
Taux global de régularisation (hors demandes sans objet)	49,4%		47,2%		40,7%		25,5%		53,7%		66,1%	
DÉCISIONS NÉGATIVES	5.549		6.024		9.109		14.610		6.195		7.866	
DEMANDES SANS OBJET	N/A		1.983		3.592		2.926		1.763		4.893	
Taux conjoncturel demandes sans objet	N/A		14,8%		18,9%		13%		11,6%		17,3%	

184 Des statistiques séparées n'étaient pas encore reprises pour les « demandes sans objet » en 2005.

Tableau 9: Distribution des régularisations humanitaires sur la base du critère retenu, 2005-2010¹⁸⁵ (Source : OE. Calculs : Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))

Motif de régularisation	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Auteur d'un enfant belge	227	4,4%	430	8,6%	353	8,5%	636	18,6%	766	11,4%	747	9,5%
Longue procédure d'asile	4.604	88,8%	3.613	72,3%	2.849	68,6%	1.469	43%	1.336	19,9%	1.348	9,4%
Longue procédure d'asile avec la procédure devant le Conseil d'Etat et/ou délai de traitement 9,3									1.401	20,8%	1.359	9,5%
Mesures « Famille » mars 2009									955	14,2%	547	3,8%
Ancrage local durable									1.617	24%	7.939	55,5%
Régularisation sur base du travail									18	0,3%	826	5,8%
Autres régularisations humanitaires	255	6,8%	957	19,1%	954	23%	1.314	38,4%	635	9,4%	1.536	10,7%
Total	5.186		5.000		4.156		3.419		6.728		14.302	

Régularisations des demandes introduites sur base de raisons humanitaires

Le taux de régularisation humanitaire a baissé de manière progressive entre 2006 et 2008. En 2009 et 2010, ce taux est monté à plus de 50,3 %, et même jusqu'à 61,3 % en 2010.

En 2005 (Tableau 9), 88,8 % des décisions positives prises sur base humanitaire l'étaient en raison d'une procédure d'asile de longue durée. Cette proportion a diminué de manière progressive au cours des années suivantes, pour atteindre 43 % en 2008. Selon l'OE, après 2001, un grand nombre de demandes de régularisation concernaient des personnes qui avaient introduit une demande d'asile au cours de l'afflux de 1999 - 2002. A partir de 2001, le CGRA a commencé à appliquer le principe « LIFO » (Last in, First Out)¹⁸⁶, qui consistait à traiter en premier lieu les demandes d'asile

les plus récentes. Beaucoup de demandes plus anciennes n'ont de ce fait pas été traitées. Ainsi, un grand nombre de personnes qui avaient introduit une demande d'asile il y a longtemps étaient devenues éligibles pour introduire une demande de régularisation sur la base d'une procédure d'asile de longue durée, et ces demandes ont été reçues de manière positive. La chute du nombre de régularisations pour ce motif peut être expliquée par le fait que de moins en moins de personnes sans titre de séjour ont été sujettes à une procédure d'asile d'une telle durée. En 2009 et 2010, le critère de la procédure d'asile de longue durée a été élargi par un autre critère couvrant une longue procédure de recours devant le Conseil d'Etat ainsi qu'une longue durée de traitement de demandes introduites sur la base de l'ancien article 9,3. En 2009, ces deux catégories couvraient 40,7 % du total des décisions de régularisation sur base humanitaire, contre 18,9 % en 2010.

Si l'on rajoute les critères de l'Instruction du 19 juillet 2009, on voit que la plupart des décisions positives prises en 2009 l'étaient sur la base du critère de l'ancrage local durable et sur la base de celui de la longue procédure d'asile. Le Top 4 est complété par les mesures

¹⁸⁵ La catégorie « autres régularisations humanitaires » contient, selon l'OE, les cas qui ne tombent pas sous un des critères repris. Nous avons aussi rassemblé les dossiers régularisés entre 2005 et 2008 sur la base de la « circulaire sur les Afghans » dans cette catégorie. A partir de 2009, nous avons ajouté les décisions positives sur la base des points 2.2 à 2.6 compris de l'Instruction du 19 juillet 2009 à cette catégorie (quatre dossiers en 2009 ; 52 dossiers en 2010).

¹⁸⁶ Office des étrangers, *Rapport d'activités Annuel 2008, 2009*. Disponible sur: www.dofi.fgov.be.

dites « Famille » de mars 2009¹⁸⁷. En 2010, le nombre de décisions prises sur base du critère de l'ancrage local durable couvrait 55,5 % du total des régularisations humanitaires. À côté de cela, on remarque que seulement 5,8 % du total des régularisations humanitaires étaient accordées sur la base du travail.

Régularisations des demandes introduites sur base de raisons médicales

Seul un petit pourcentage du nombre total de décisions prises par le Service des Régularisations Humanitaires (voir *Tableau 8*, plus haut) consiste en une régularisation sur base médicale. En 2010, ce taux s'élevait à 4,8 %, et il est seulement monté au-delà de 10 % en 2007, quand il a atteint 13,7 %.

L'article 9ter appelle un traitement spécialisé des demandes de séjour introduites sur base médicale. En 2009, l'OE nous a informés que des éléments non médicaux peuvent être pris en compte quand les décisions sont prises pour des demandes qui ont été introduites sur base de l'article 9ter. Le *Tableau 7* (plus haut) montre que le nombre de demandes introduites n'a cessé de croître entre 2007 et 2009, pour atteindre 8.575 demandes en 2009. Cependant, en 2010, ce nombre a fortement baissé (-2.106). Une hypothèse pouvant expliquer ce déclin pourrait être qu'en raison des critères qui ont été introduits par l'instruction, il était plus intéressant pour les personnes concernées d'introduire une demande sur la base du 9bis (pour laquelle d'autres éléments peuvent être pris en compte), au lieu d'introduire une demande sur la base du 9ter. Le nombre de décisions prises sur la base du 9ter a augmenté de manière constante, surtout en 2010 (*Tableau 10*). Toutefois, cette augmentation a aussi été accompagnée par une augmentation du nombre de décisions « sans objet » (33,6 % en 2010). Entre autres en raison de ce nombre élevé, le nombre de dossiers 9ter clôturés en 2010 était légèrement plus élevé que le nombre de nouvelles demandes. L'arriéré accusé dans l'examen des demandes 9ter n'a donc pas augmenté.

Le taux de protection médicale 9ter montre que pour 2007, par exemple, 12,2 % des décisions 9ter positives étaient basées sur des critères médicaux (*Ligne A*

dans le Tableau 11)¹⁸⁸. Ce taux est descendu à 6,3 % pour 2008, en partie parce que le nombre de décisions négatives sur la base du 9ter avait plus que quadruplé. Cependant, depuis 2009, il peut advenir qu'une régularisation sur base humanitaire soit accordée à une demande introduite sur la base de l'article 9ter. Malgré cela, le taux de protection médicale a légèrement augmenté en 2009 (7,4 %), et de manière significative en 2010 (23,7 %). Pour connaître le taux global de protection 9ter pour les années 2009 et 2010, on doit d'abord calculer un taux de demandes 9ter qui ont eu une décision positive pour des raisons humanitaires, ce qui permet d'additionner les taux de protection humanitaire et médicale. Le taux humanitaire était de 28,7 % en 2009 et de 26,9 % en 2010 (*Ligne B*)¹⁸⁹. Les décisions positives de 2009 et 2010 pour les demandes 9ter étaient donc plus le fait de raisons humanitaires que de raisons médicales, surtout en 2009¹⁹⁰. Le *Tableau 11* indique que les taux de reconnaissance 9ter (décisions médicales et humanitaires confondues) étaient, respectivement, de 36,1 % et 50,6 % pour 2009 et 2010 (*Ligne C*).

Par ailleurs, des décisions médicales positives sont aussi prises dans des dossiers médicaux introduits sur la base de l'ancien article 9,3. Ces anciennes demandes médicales 9,3 ne font pas partie de la protection subsidiaire. Néanmoins, afin de permettre une comparaison optimale avec les demandes 9ter, nous calculons les mêmes taux pour ces anciennes demandes.

Ce type de décisions médicales concernait 2.043 dossiers en 2007, et 1.453 en 2008. Le nombre total de décisions concernant ces anciennes demandes médicales n'est pas connu pour ces deux années. Nous ne pouvons donc pas calculer de taux de protection médicale pour ces années, comme nous avons pu le faire pour les demandes 9ter. Néanmoins, nous pouvons le faire pour les années 2009 et 2010. On remarque donc

188 Le taux de protection médicale 9ter ne tient pas compte des décisions sans objet car celles-ci se réfèrent uniquement à la clôture « sans résultat » d'un dossier, et ne forment donc pas une décision directe du Service des Régularisations Humanitaires.

189 Un détail intéressant sur les demandes 9ter qui reçoivent une décision positive pour des raisons humanitaires : dans les données de l'OE (<https://dofi.ibz.be/nl/statistieken/DHR10.pdf>), on voit que 70 % d'entre elles sont basées sur le critère d'ancrage local durable, et 10 % sur les deux critères de la longue procédure d'asile.

190 Il faut prendre garde du fait que ces données n'impliquent pas que des personnes qui ont reçu une décision positive sur des bases humanitaires n'avaient pas pour autant de raisons médicales fondées pour faire valoir leur demande. En effet, les données disponibles ne donnent aucune information sur le caractère fondé ou non des raisons médicales dans le cadre d'une demande 9ter.

que 20,6 % des décisions positives en 2009 et 5,4 % de celles de 2010 étaient basées sur des motifs médicaux (*Ligne D*)¹⁹¹. Pour pouvoir calculer un taux global de protection pour les demandes introduites sur la base de l'ancien article 9,3, tout comme cela a été fait plus haut pour les demandes introduites sur la base de l'article 9ter, il faut aussi tenir compte des décisions positives prises pour des raisons humanitaires. Dans ce cas ci, le taux humanitaire de protection s'élève à 77,3 % pour 2009, et à 93,9 % pour 2010 (*Ligne E*)¹⁹². On

peut donc conclure que bien plus encore que pour les demandes 9ter, les décisions positives prises pour des demandes de régularisation médicale introduites sur la base de l'ancien article 9,3 sont motivées par des raisons humanitaires. Le taux global de protection s'élève ici à 97,9 % pour 2009, et 99,3 % pour 2010 (*Ligne F*).

Pour finir, si on rassemble les décisions prises sur base médicale pour les demandes 9ter et 9,3, le taux de protection médicale s'élevait à 13 % en 2009, contre 19,2 % en 2010 (*Ligne G*). A côté de cela, on ne peut pas perdre de vue la conclusion précédente, qui était qu'un nombre important des demandes introduites sur base médicale a reçu une décision positive pour des raisons humanitaires.

191 Les décisions sans objet ne sont pas non plus reprises dans le calcul du taux de protection médicale pour les demandes introduites sur base de raisons médicales pour l'ancien article 9,3.

192 Un détail intéressant pour ces demandes médicales basées sur l'ancien article 9,3 qui ont reçu une décision positive sur bases humanitaires : les données de l'OE (<https://dofi.ibz.be/nl/statistieken/DHR10.pdf>) montrent que 40 % de celles-ci sont basées sur la catégorie « autres humanitaires » ; 28 % sur le critère de l'ancrage local durable ; et 14 % sur les deux critères de la longue procédure d'asile.

Tableau 10 : Demandes 9ter et ancien article 9,3 médical, 2007-2010 (Source : OE)

	2007	2008	2009		2010	
Nouvelles demandes 9ter	1.338	5.426	8.575		6.559	
Décisions positives sur bases médicales et humanitaires	2.100	1.576	2.230		3.681	
9ter	57	123	754		2.227	
			Méd.	Hum.	Méd.	Hum.
			155	599	1.044	1.183
Médical 9,3	2.043	1.453	1.476		1.454	
			Méd.	Hum.	Méd.	Hum.
			311	1.165	79	1.375
Demandes sans objet 9ter	34	334	594		2.226	
Demandes sans objet 9,3	n/a	n/a	395		361	
Décisions totales 9ter (positives, négatives, sans objet et exclusions)	503	2.286	2.678		6.624	
Décisions totales 9,3 médical (positives, négatives, sans objet et exclusions)	n/a	n/a	1.902		1.825	

Tableau 11 : Les taux de reconnaissance des régularisations médicales, 2007-2010 (Source : OE. Calculs : *Quentin Schoonvaere* (IACCHOS-UCL))

	2007	2008	2009	2010
Taux de reconnaissance médical nouvel art 9ter (A)	12,2%	6,3%	7,4%	23,7%
Taux de reconnaissance humanitaire nouvel art. 9ter (B)			28,7%	26,9%
Taux de reconnaissance 9ter (C)			36,1%	50,6%
Taux de reconnaissance médical relatif aux demandes à motifs médicaux (ancien art. 9,3) (D)			20,6%	5,4%
Taux de reconnaissance humanitaire des demandes à motifs médicaux (ancien art. 9,3) (E)			77,3%	93,9%
Taux de reconnaissance des demandes à motifs médicaux (ancien art. 9,3) (F)			97,9%	99,3%
Taux de reconnaissance médical pour le nouvel art 9ter et l'ancien art 9,3 (G)			13%	19,2%
Taux conjoncturel de demandes sans objet 9ter	6,8%	14,6%	22,9%	33,6%

B. ANALYSE ET ENJEUX



1. Types de données quantitatives sur les étrangers et les personnes d'origine étrangère

1.1. Registres, recensements et enquêtes

En Belgique, on peut distinguer deux grands types de sources de données chiffrées sur la population étrangère : les registres administratifs (qui ont remplacé le recensement, dont le dernier exercice date de 2001) et les enquêtes. Ces sources statistiques contiennent-elles réellement des données sur les « migrants » ? La plupart du temps, la population migrante qui s'installe en Belgique est reconstituée à partir de variables qui ne sont en réalité qu'indirectement liées à l'expérience de la migration : la nationalité et le pays de naissance.

Les registres administratifs, comme le Registre national ou les différents registres qui nourrissent la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS), comportent systématiquement une variable « nationalité » qui permet d'identifier avec certitude la population de nationalité étrangère. Cependant, les méthodes utilisées pour identifier la population belge d'origine étrangère à l'intérieur de ces registres sont plus problématiques : certains registres comportent une variable « nationalité à la naissance » ou « pays de naissance » qui permettent d'identifier les personnes qui se sont installées en Belgique ou qui sont devenues belges. Ces variables permettent rarement d'identifier ce que l'on appelle les « immigrés de seconde ou troisième génération ». Pour cerner cette sous-population là, il faudrait se baser sur la nationalité ou le pays de naissance des parents, ce qui pose des problèmes méthodologiques (quid des enfants de couples mixtes, par exemple ?) et juridiques (la filiation est une information strictement protégée).

Les enquêtes, à l'instar des données administratives, se bornent souvent à couvrir la population migrante à travers une question sur la nationalité, et/ou le pays de naissance des personnes sujettes aux enquêtes. Par ailleurs, récolter des informations sur l'origine (ethnique) des personnes est soumis à des règles très strictes. Une difficulté supplémentaire se pose avec l'échantillonnage. Le nombre de personnes interrogées lors des enquêtes vise à produire des résultats fiables sur l'ensemble de la population belge et étrangère. A l'intérieur de ces échantillons, le nombre de personnes étrangères ou nées à l'étranger qui sont interrogées est généralement trop limité pour pouvoir produire des résultats représentatifs et généralisables à l'en-

semble de cette sous-population. Certaines enquêtes ont toutefois été conçues pour remédier à ces lacunes, soit en ciblant particulièrement les minorités ethniques ou religieuses (par exemple, l'enquête EU-MIDIS de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne - FRA)¹⁹³, soit en gonflant l'échantillon des personnes étrangères ou nées à l'étranger afin d'atteindre un niveau de représentativité satisfaisant (par exemple, le module « migration » ajouté à l'Enquête sur les Forces de Travail 2008)¹⁹⁴.

1.2. Transversal ou longitudinal ?

Si l'on cherche à retracer des évolutions à travers le temps au moyen de données quantitatives, on peut distinguer deux grandes catégories de statistiques : les données transversales, relatives à une population donnée à un moment ou à une période donnée (les individus qui composent la population ou l'échantillon ne sont pas les mêmes d'un moment à l'autre) ; et les données longitudinales, qui sont récoltées auprès des mêmes individus à plusieurs moments dans le temps.

Quand on assemble des données transversales récoltées à différents moments dans le temps, on peut retracer l'évolution d'une population au niveau agrégé, c'est-à-dire que l'on peut décrire l'évolution des données (par exemple le revenu) pour l'ensemble du groupe étudié mais pas pour chaque individu. Par contraste, les données longitudinales permettent de retracer l'évolution d'une population au niveau agrégé et individuel. Que cela implique-t-il pour l'analyse ? Lorsque l'on observe des différences ou des évolutions dans les résultats, celles-ci peuvent être le résultat de changements dans la composition du groupe observé (un flux plus important de migrants hautement qualifiés par exemple peut expliquer une augmentation du niveau moyen de revenu de la population étrangère) ou d'autres facteurs contextuels. Les données longitudinales permettent de mieux contrôler de tels effets, et de mieux cerner comment des changements au niveau individuel ont un impact sur les résultats agrégés.

193 http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

194 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>

1.3. Comment suivre les trajectoires migratoires à travers le temps ?

En Belgique, tant les enquêtes que les registres administratifs peuvent être exploités pour retracer l'évolution de la situation socio-économique, démographique ou administrative de la population immigrée. Chaque solution présente des avantages et des inconvénients. Les bases de données longitudinales constituent, par la finesse de l'analyse qu'elles permettent et par la richesse de l'information qui peut être récoltée, la solution optimale. Lancer de nouvelles enquêtes longitudinales (par exemple sur l'intégration des migrants) reste certainement l'option la plus coûteuse, mais aussi la manière la plus efficace d'évaluer si certaines politiques ont un impact sur une population. Une deuxième option, beaucoup moins coûteuse, consiste à exploiter les bases de données administratives existantes afin de retracer les trajectoires à long terme de certaines populations. C'est l'option retenue par le projet de recherche ROUTE (voir encadré).

Les données administratives sont toutefois limitées : l'information recueillie est factuelle, elle sert un objectif administratif (imposition des revenus, délivrance d'un titre de séjour, etc.) et est parfois difficile à interpréter.

Pouvoir coupler les données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale avec les données sur l'actualité des titres de séjour de la même population selon le Registre national (qui contient des informations relatives à la nationalité, à la date à laquelle une personne a été enregistrée en Belgique etc.) constituait l'un des plus grands défis du projet ROUTE. L'appariement (ou « couplage ») des données était ici nécessaire parce que la BCSS ne contient pas assez d'information sur l'éventuel trajet migratoire ou sur l'origine immigrée des individus enregistrés. Cependant, peut-être que ce type de données pourra à terme être enregistré directement dans la BCSS.

Même si elles sont souhaitables, les données longitudinales ne sont pas non plus la panacée. Améliorer les bases de données existantes demeure la priorité. Premièrement, les données transversales issues des grandes enquêtes européennes comme l'Enquête sur les Forces de Travail et EU-SILC (Statistiques de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie¹⁹⁵)

pourraient être une source inestimable d'information sur les populations étrangères ou d'origine étrangère si la validité des résultats pour ces sous-populations spécifiques pouvait être garantie pour tous les pays participants (par exemple en modifiant la taille et la structure des échantillons dans certains pays). Le nombre de questions relatives à l'éventuelle expérience migratoire des répondants pourrait également être augmenté ou garanti d'année en année.

ROUTE est un projet de recherche élaboré par le Centre qui a été soutenu par l'OE et financé par la Politique scientifique fédérale. Quatre centres de recherche universitaires (Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations – CEDEM ; Centrum voor Migratie en Interculturele Studies – CEMIS ; Groupe d'études sur le Racisme, les Migrations et l'Exclusion – GERME ; Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving – HIVA) ont collaboré à la réalisation du projet. L'objectif de ROUTE était de permettre de suivre l'évolution socio-économique d'une cohorte entière de primo-arrivants ou de migrants récents par le biais de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. De cette manière, on a pu se donner une image de la position qu'un groupe spécifique d'étrangers ayant bénéficié d'une régularisation de leur séjour au cours d'une même année a occupé sur le marché du travail, ainsi qu'au niveau de la sécurité sociale, et des acquis sociaux. Pour ce projet, la population étudiée était celle dont le statut de séjour avait été régularisé pour des raisons humanitaires en 2005 et 2006.

Deuxièmement, les statistiques nationales issues des registres administratifs et des recensements sont souvent sous-exploitées à des fins de recherche ou de connaissance. Assurer que toutes les statistiques officielles contiennent au minimum les trois variables-clés « nationalité », « nationalité à la naissance » et « pays de naissance » permettrait aux chercheurs spécialisés dans le domaine des migrations internationales de disposer de données socio-économiques ou démographiques de base sur la population qu'ils étudient.

Un second défi rencontré partout en Europe est l'accès à l'histoire parentale des individus observés (nationalité des parents, pays de naissance et nationalité à la naissance des parents). Enfin, d'autres variables telles

que le motif de migration ou la durée de résidence pourraient être généralisées dans la statistique officielle, ce qui pourrait permettre une meilleure compréhension de la situation de certains groupes.

2. Régularisation humanitaire en application de l'Instruction du 19 juillet 2009

2.1. Introduction

Le Gouvernement a scellé au cours de l'été 2009 un accord longtemps attendu sur les critères de régularisation. Par le biais d'une instruction¹⁹⁶, il a prévu un certain nombre de critères permanents de régularisation ainsi qu'une mesure temporaire pour les personnes présentant un « ancrage local durable » en Belgique. Ces personnes pouvaient introduire une demande de régularisation entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009. Le 9 décembre 2009 – donc avant l'expiration de cette période de trois mois – cette instruction a été annulée par le Conseil d'Etat. Le Secrétaire d'Etat compétent a déclaré à la suite de cet arrêt qu'il allait garantir la sécurité juridique des requérants en continuant d'appliquer les critères de l'instruction – dans les limites de sa compétence discrétionnaire.

Une évaluation intermédiaire de la politique mise en œuvre est pertinente. En ce qui concerne l'analyse du nombre de demandes de régularisation – et de décisions – par an, nous vous renvoyons à la première partie de ce chapitre. Il convient également de noter que ces données portent sur toutes les demandes de régularisation introduites sur la base de la loi du 15 décembre 1980 et qu'aucune distinction ne peut être opérée entre les demandes ou décisions basées sur cette instruction et les autres demandes ou décisions.

Dans cette section, nous nous penchons tout d'abord sur la nature de l'instrument juridique qui permet de mettre en œuvre la politique de régularisation. Nous portons ensuite notre attention sur le critère de régularisation temporaire basé sur l'emploi (*point 2.8B*

de l'instruction). Nous terminons par deux contributions externes relatives à l'exécution de l'instruction au niveau municipal, notamment à Anvers.

2.2. La nature de l'instrument juridique

Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires (régularisations non médicales) sont délivrées sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. Bien que les autorisations de séjour doivent en principe être demandées depuis l'étranger, l'article 9bis prévoit la possibilité d'introduire une telle demande depuis la Belgique « dans des circonstances exceptionnelles ». La loi ne précise pas davantage le sens à donner à ces circonstances exceptionnelles (sauf en excluant certaines circonstances). Le Ministre dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu lui permettant de prendre des décisions sur une base discrétionnaire.

L'enjeu des discussions sur la politique de régularisation à mettre en œuvre portait ces dernières années non seulement sur la teneur des critères de régularisation mais aussi sur la nature de l'instrument juridique permettant de la mettre en pratique. Si nous examinons dans ce contexte les instructions de 2009, le Centre estime que ces instructions ont le mérite de divulguer des critères (et de stipuler des choix). Le Centre a exprimé ses doutes – avant et après les instructions – quant à l'opportunité de le faire par le biais de circulaires et d'instructions. A son sens, de tels instruments offrent en effet une sécurité juridique réduite. Le Centre a recommandé de choisir une norme offrant les meilleures garanties sur les plans de la transparence, de l'accessibilité et de la pérennité, à savoir une norme légale¹⁹⁷.

196 Instruction relative à l'application de l'article 9bis et 9, alinéa 3, ancien, de la loi du 15 décembre 1980. Pour une analyse détaillée, consultez le *Rapport annuel Migration 2009*, p.77 et suiv.

197 Voir également *Rapport annuel Migration 2008*, p.77 et *Rapport annuel Migration 2009*, p. 77.

L'annulation de l'instruction par le Conseil d'Etat¹⁹⁸ renforce davantage ce problème d'insécurité juridique¹⁹⁹. Du point de vue juridique, les critères promulgués n'ont jamais existé, en dépit de toutes les déclarations du Secrétaire d'Etat compétent. Dans la pratique également, l'engagement du Secrétaire d'Etat ne lie pas du tout les responsables politiques à venir. De plus, l'arrêt du Conseil d'Etat, comme nous l'avons argumenté dans le Rapport annuel Migration 2009, remet en question toute la politique de régularisation des dernières années²⁰⁰. Si depuis 2004 déjà, des personnes étaient régularisées en Belgique en raison d'une procédure d'asile déraisonnablement longue, l'arrêt affirme clairement qu'il s'agit là d'une circonstance en rapport avec le fondement de la demande et

« L'annulation de l'Instruction du 19 juillet 2009 par le Conseil d'Etat renforce davantage le problème de l'insécurité juridique. »

non avec les circonstances exceptionnelles qui doivent être justifiées. L'arrêt décide l'annulation de l'instruction en argumentant que « l'instruction contestée permet que des étrangers se trouvant dans les circonstances décrites soient dispensés de prouver qu'il existe dans leur cas des circonstances exceptionnelles, alors que seul le législateur peut les en dispenser »²⁰¹.

Le Centre a donc conclu dans le Rapport annuel Migration 2009 que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 dans sa forme actuelle ne permet pas de mettre en œuvre une politique de régularisation transparente et fondée, offrant la sécurité juridique aux requérants. A notre avis, le problème est que la même base légale (inchangée) est utilisée à deux fins différentes, chacune répondant à des besoins différents. Le premier besoin est le suivant : pouvoir autoriser des personnes à séjourner en Belgique de manière discrétionnaire et dans des circonstances individuelles spécifiques (au cas par cas). Les situations humanitaires se caractérisent en effet par l'impossibilité de pouvoir toutes les rassembler dans des règles. L'article 9bis actuel se prête

donc bien à la mise en œuvre d'une politique de régularisation au cas par cas, mais l'utilisation de l'article n'est plus depuis longtemps limitée à cette approche.

Vu l'absence de toute autre solution, cette disposition est utilisée depuis des années pour répondre à un deuxième besoin, à savoir d'organiser une solution pour certaines catégories d'étrangers dans des situations humanitaires. Bien que cette approche soit essentielle, il semble que la disposition légale actuelle ne soit pas du tout appropriée.

Le Centre recommande donc une nouvelle fois d'adapter la loi à la pratique actuelle de la politique, laquelle repose simultanément sur une approche au cas par cas et sur une approche par catégories. Outre la possibilité légale existante d'introduire une demande d'autorisation de séjour en Belgique dans des circonstances exceptionnelles, le Centre estime que cette possibilité doit être également prévue pour les étrangers qui se trouvent dans une « situation humanitaire spécifique ». Le législateur devrait également habiliter le Ministre à déterminer ces situations humanitaires dans un arrêté royal après concertation au sein du Conseil des ministres. Il créerait ainsi le cadre d'une intervention légale et transparente à l'égard de certaines catégories sans supprimer la possibilité de prendre, dans des circonstances exceptionnelles, les décisions au cas par cas.

2.3. Régularisation par le travail

Critères

L'Instruction du 19 juillet 2009 prévoyait, moyennant le respect de plusieurs conditions, une régularisation par le travail²⁰². Ces conditions sont les suivantes :

- » introduire la demande entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009;
- » remplir les conditions de recevabilité de la demande régularisation (entre autres, y joindre une preuve de l'identité²⁰³);
- » être présent en Belgique de manière ininterrompue depuis le 31 mars 2007;
- » joindre à la demande de séjour un contrat de travail d'une durée minimale d'un an et avec un salaire au moins égal au salaire minimum;
- » justifier d'un ancrage local durable.

198 CE, 9 décembre 2009, n°198.769.

199 Il convient de noter que l'OE utilisait encore les critères de l'instruction annulée dans son argumentation lui permettant de déclarer irrecevables les demandes de régularisation. Le Conseil du Contentieux des Etrangers a jugé à ce propos (16 décembre 2010, n°53.240) que le Secrétaire d'Etat ignorait ainsi l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. Malgré sa compétence discrétionnaire étendue, il ne pouvait pas abuser de celle-ci pour ajouter des conditions à la loi. Sur le fond, il peut continuer à appliquer les conditions de l'instruction.

200 Rapport annuel Migration 2009, p. 81.

201 CE, 9 décembre 2009, n°198.769.

202 Le critère 2.8.B de l'Instruction.

203 Art. 9bis de la loi du 15 décembre 1980

Les étrangers qui remplissent ces conditions et obtiennent un permis de travail de type B peuvent donc être régularisés. Les questions techniques relatives à l'articulation entre les critères de régularisation et la législation relative à l'emploi de la main d'œuvre étrangère n'étaient pas réglées par l'instruction. L'AR du 7 octobre 2009²⁰⁴ a comblé cette lacune.

Voici la procédure qui est mise en place : dans un premier temps, l'OE vérifie si la demande de séjour répond aux conditions de l'instruction. Si tel est le cas, il informe le demandeur par lettre recommandée qu'il est autorisé au séjour sous condition d'obtenir un permis de travail B dans les trois mois de la réception de ce courrier.

Muni de ce courrier que l'étranger lui aura fourni, l'employeur de l'étranger formule une demande d'autorisation d'occupation et de permis de travail au service régional compétent²⁰⁵. Ce service procède à un examen du marché de l'emploi, principalement dans le but de vérifier la réalité du contrat de travail et la fiabilité de l'employeur qui engage l'étranger. En cas de doute, les services régionaux peuvent faire procéder à des inspections²⁰⁶. Si le service régional compétent octroie les autorisations nécessaires (une autorisation d'occupation à l'employeur et un permis de travail B au travailleur), après examen de la demande et éventuellement inspection, il en informe l'OE. L'étranger est autorisé à occuper l'emploi effectivement à partir de ce moment-là seulement²⁰⁷.

L'OE envoie ensuite des instructions à la commune de résidence de l'étranger en vue de son inscription dans le registre des étrangers et l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire d'un an.

Signalements

Le Centre a reçu plusieurs signalements de personnes qui ont introduit une demande de séjour fondée sur ce critère de travail.

La pratique nous montre que le délai entre l'introduction de la demande de séjour et le traitement de celle-ci peut être long²⁰⁸. Pendant ce délai, en l'absence des autorisations requises, l'employeur ne peut pas mettre le demandeur au travail. De nombreuses personnes nous ont signalé que leur employeur avait renoncé et engagé une autre personne qui pouvait immédiatement être mise à l'emploi. Il semble donc que la procédure mise en place n'est pas adaptée à la réalité économique.

Dans de telles situations, l'étranger disposera de trois mois à partir de la réception du courrier recommandé de l'OE pour trouver un autre employeur et obtenir un permis de travail²⁰⁹.

Un autre cas de figure concerne les personnes dont la demande de permis de travail est refusée. Le recours qu'elles pourraient tenter contre ce refus ne pourra aboutir dans les trois mois suivant le courrier recommandé de l'OE et elles recevront donc une décision de rejet de leur demande de régularisation. En cas d'issue positive du recours elles devront introduire une nouvelle demande de régularisation pour éventuellement être autorisé au séjour²¹⁰.

La question du renouvellement du permis de travail (et donc également du renouvellement de l'autorisation de séjour qui est encore conditionnée à la possession d'un permis de travail B) est également problématique. Si le travailleur est encore en fonction chez le même employeur le permis de travail sera prolongé. Par contre, s'il a perdu cet emploi, son permis B ne pourra être renouvelé que s'il trouve un autre employeur mais pour occuper un emploi dans la même profession²¹¹.

204 AR du 7 octobre 2009 portant des dispositions particulières relatives à l'occupation de certaines catégories de travailleurs étrangers, M.B., 14 octobre 2009, p. 67667 et suivantes.

205 L'Arbeitsamt pour la communauté germanophone, Actiris pour la Région Bruxelles-Capitale, le Forem pour la Région wallonne hors Communauté germanophone et le VDAB pour la Région flamande.

206 Kruispunt Migratie en Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, 14 février 2011, n° 3/2011. Disponible sur: <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/detail.aspx?id=13692>

207 CIRE, *Régularisations par le travail. Précisions*. <http://www.cire.be/appuis/regul/accueil-regul-travail.html>

208 Il y avait 40.241 demandes à l'examen à la fin de l'année 2010. Source OE : <https://dofi.ibz.be/fr/statistieken/SRH10.pdf>

209 Kruispunt Migratie en Integratie, *op. cit.*

210 Kruispunt Migratie en Integratie, *op. cit.*

211 Art. 31 de l'AR du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers ; Pour plus d'information voir Kruispunt Migratie en Integratie, *op. cit.* ; Kruispunt Migratie en Integratie, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht*, 23 décembre 2010, n° 20/2010. Disponible sur: <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/detail.aspx?id=13294>

Les chiffres relatifs à la régularisation, que nous commentons par ailleurs²¹², indiquent que l'OE a pris 826 décisions positives sur base de ce critère de régularisation pour l'année 2010. Ce chiffre recouvre le nombre de décisions prises par l'OE d'octroyer une carte de séjour temporaire après présentation par l'étranger d'un permis B. Nous ne savons cependant pas combien de personnes ont reçu le courrier envoyé par l'OE qui les informe qu'ils sont autorisés au séjour à condition de présenter un permis B.

La différence qui existera entre le nombre de décisions conditionnelles et le nombre de décisions d'octroi d'une carte de séjour sera pourtant un élément clé pour évaluer l'effectivité de la mesure. En effet, cette différence indiquera combien de personnes qui ont pu présenter un contrat de travail entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 n'ont finalement pas trouvé un emploi au moment où elles avaient la possibilité d'obtenir un permis de travail. Des études complémentaires devraient ensuite pouvoir en indiquer les raisons (faillite de l'entreprise, délai trop long entre le contrat original et la possibilité d'engagement effectif, contrat fictif,...)

2.4. Exécution de l'Instruction du 19 juillet 2009 à Anvers : regards croisés

Pour conclure cette section sur la régularisation, nous allons encore examiner la mise en œuvre de l'instruction du 19 juillet 2009 au niveau local, notamment à Anvers.

De fait, la politique de régularisation n'est pas seulement l'affaire de l'autorité fédérale. Les autorités locales aussi ont un rôle important à jouer. Ce sont elles qui reçoivent les demandes, effectuent le contrôle du domicile et transfèrent ensuite la demande à l'OE. Lorsque la demande est introduite sur la base du critère temporaire de l'ancrage local durable, les autorités locales ont aussi la possibilité de formuler un avis. Les villes et les communes sont également chargées, après la décision de l'OE, de communiquer cette décision aux personnes concernées et éventuellement de leur délivrer un permis de séjour.

L'administration communale d'Anvers a formulé de nombreuses critiques sur les mesures fédérales de régularisation. Par ailleurs, cette même administration communale et ses services ont été critiqués sur leur traitement des demandes de régularisation et les décisions afférentes²¹³. Afin de présenter de manière équilibrée la situation à Anvers, nous exposons celle-ci selon deux points de vue et sur la base de contributions extérieures. Patrick Janssens et Monica De Coninck expriment le point de vue de l'administration communale. Silvija Bašić prend la parole pour le centre anversoï Minderhedenccentrum de8. Nous leur avons posé les mêmes questions²¹⁴. Patrick Janssens et Monica De Coninck nous ont donné une réponse globale. La contribution de Silvija Bašić est structurée question par question.

CONTRIBUTION EXTERNE :

PATRICK JANSSENS, BOURGMESTRE D'ANVERS, ET MONICA DE CONINCK, ECHEVINE ANVERSOISE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA DIVERSITÉ ET DES GUICHETS ET PRÉSIDENTE DU CPAS D'ANVERS

Aucun soutien aux autorités locales n'avait été prévu lors de l'organisation de la période de régularisation unique du 15 septembre au 15 décembre 2009. Nos services municipaux ont été soumis à une grande pression dont les conséquences à long terme sont encore inconnues.

La ville a mis sur pied un guichet temporaire pour pouvoir traiter de manière correcte et efficace l'afflux de demandes de régularisation. Tous les requérants ont bénéficié d'une assistance pour le dépôt de leur dossier et ont été aidés de manière aussi efficace et conviviale que possible. Des efforts supplémentaires imprévus ont à cet effet été imposés à nos services sur les plans du personnel et des infrastructures.

Après le dépôt au guichet temporaire, tous les 7.000 dossiers ont dû être traités avec soin avant de pouvoir être

213 Nous renvoyons entre autres le lecteur à un article du journal *De Morgen* du 23 juin 2010 : « Anvers doit encore traiter 6,000 dossiers de régularisation ».

214 Trois questions sont posées : (a) Quelles initiatives la ville d'Anvers a-t-elle prises en vue de traiter le mieux et le plus efficacement possible les dossiers de régularisation ? Avez-vous jugé que ces initiatives (et leurs résultats) étaient positives ou négatives ? (b) Quels problèmes avez-vous constatés lors du traitement des demandes de régularisation ? Des solutions ont-elles été cherchées et trouvées pour les résoudre ? (c) Quels problèmes avez-vous constatés lors du traitement des décisions de régularisation ? Des solutions ont-elles été cherchées et trouvées pour les résoudre ?

envoyés à l'OE. Cette opération a pris beaucoup de temps et les étrangers concernés sont restés longtemps dans l'expectative quant au statut de leur dossier. Elle a par ailleurs mis en péril le fonctionnement régulier des services municipaux.

Ce traitement était toutefois nécessaire. A l'heure actuelle, la majorité des migrants viennent en Belgique pour des motifs économiques. Leur attitude est compréhensible lorsque l'on sait que notre système de sécurité et d'assistance sociale, produit de la solidarité et des cotisations, offre des revenus de nature à motiver la migration. Mais du point de vue de la société, c'est indéfendable. Cela constitue une menace pour ce système dont la finalité est autre.

Nous avons progressivement compris lors du traitement des dossiers que de nombreux requérants invoquaient le critère de l'ancrage local durable alors que les pièces justi-

fiant cet ancrage faisaient défaut. Pour cette raison, l'administration communale a décidé de formuler en sus un « avis de l'autorité locale », possibilité explicitement prévue par l'instruction gouvernementale. Cet avis a également mobilisé du personnel et du temps, entre autre pour effectuer les contrôles de police indispensables. Les services habituels ont donc été soumis à une pression supplémentaire.

A l'heure actuelle, nous ne pouvons tirer que peu de conclusions sur les résultats de ces efforts. Tous les 7.000 dossiers ont été envoyés fin août à l'OE. Malgré la pression de Bruxelles qui exigeait d'envoyer le plus rapidement possible tous les dossiers, les décisions effectives ne nous reviennent qu'au compte-gouttes. Nous ignorons donc dans quelle mesure il aura été tenu compte de l'avis de l'autorité locale.

Tableau 12 : Clients du CPAS d'Anvers par mois, en fonction de la procédure de séjour ou du statut de séjour du client, 2008-2010²¹⁵ (Source : CPAS d'Anvers)

Clients uniques/mois	déc-08	mrs-09	juin-09	sep-09	déc-09	feb-10	mai-10	août-10
Revenu d'intégration	4.268	4.601	4.648	4.542	4.672	4.706	4.766	4.529
Equivalent du revenu d'intégration	1.446	1.566	1.737	1.846	1.996	2.169	2.373	2.421
Aide complémentaire	850	918	947	818	753	776	751	724
Total aide financière	6.564	7.085	7.332	7.206	7.421	7.651	7.890	7.674

Clients/mois	déc-08	mrs-09	juin-09	sep-09	déc-09	feb-10	mai-10	août-10
Définitivement régularisés	825	760	793	790	959	899	891	839
Temporairement régularisés	486	503	557	609	525	448	384	275
En cours de régularisation	59	61	72	102	126	94	67	50
Mesure 2009 définitif	0	0	0	1	129	307	477	671
Mesure 2009 temporaire	0	0	0	0	48	94	95	108
Motifs médicaux art. 9ter	135	193	290	373	342	297	367	448
Protection subsidiaire	174	143	166	182	225	251	286	373
Victime de la traite des êtres humains				44	51	48	56	62
Réfugiés reconnus	765	791	868	927	1.009	1.018	1.098	1.162
Procédure de réfugié en cours	0	0	0	26	62	149	188	177
Regroupement familial	595	620	678	699	741	705	724	691
Total	3.039	3.071	3.424	3.753	4.217	4.310	4.633	4.856
% total	46%	43%	47%	52%	57%	56%	59%	63%

215 Clients uniques signifie ici les dossiers uniques. Un dossier peut porter sur plusieurs personnes (s'il s'agit d'un dossier familial).

Nous pouvons malgré tout déjà tirer une conclusion : faire endosser les conséquences d'une mesure de ce type par les autorités locales – sans concertation ni moyen supplémentaire – a un impact énorme sur les services offerts par les villes et communes. Et surtout, cette opération aura également à terme des répercussions importantes dans le secteur des crèches, de l'enseignement, du travail et du CPAS. La part des dossiers d'aide du CPAS directement liée à l'asile et à la migration a augmenté de 46 à 63 % en deux ans (*Tableau 12*). Ce type de mesure met les villes en difficulté mais aussi et surtout les personnes qui y vivent ou viennent y vivre.

Créer une base sociale pour accueillir les nouveaux arrivants exige des moyens financiers de la part des villes et des communes. Ce n'est possible que si elles peuvent disposer des capacités indispensables à la réalisation du processus d'intégration : fournir un logement adapté, une garderie de qualité, un enseignement de valeur, des parcours d'intégration au niveau de la langue, de la formation et du travail. Et tout ceci sans saper notre politique sociale. C'est à cette condition que notre ville pourra faire habiter, vivre et travailler les nouveaux arrivants de manière conforme à la dignité humaine.

CONTRIBUTION EXTERNE :

SILVIJA BAŠIĆ, ANTWERPS MINDERHEDENCENTRUM DE8

Quelles initiatives la ville d'Anvers a-t-elle prises en vue de traiter le mieux et le plus efficacement possible les dossiers de régularisation ? Avez-vous jugé que ces initiatives (et leurs résultats) étaient positives ou négatives ?

La ville a décidé d'affecter entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 certains fonctionnaires des autres services municipaux au traitement de ces demandes. Le service était correct, sans plus. Il y a eu aussi, régulièrement, des concertations avec le terrain et le barreau.

Il n'y a pas eu assez de travail pour tous ces fonctionnaires durant les deux premiers mois. En effet, les requérants ont introduit leur demande en grande majorité durant les derniers jours de la période prévue. Mais aucun personnel supplémentaire n'était prévu après le 15 décembre 2009 et la machine a donc déjà calé sur le traitement des demandes.

Par contre, la mobilisation du service municipal Xtra pour soutenir les agents de quartier lors des contrôles à domicile était une bonne idée, tout comme les contrôles multiples en cas d'absence.

Quels problèmes avez-vous constatés lors du traitement des demandes de régularisation ? Des solutions ont-elles été cherchées et trouvées pour les résoudre ?

Il n'y avait pas assez d'effectifs pour le traitement des demandes après le 15 décembre. Le guichet responsable, à savoir la Cellule Asile et Régularisation, a également été confronté à une crise des structures d'accueil. Ce n'est qu'après un certain temps que des volontaires des organisations sociales, les « article 60 » et des étudiants jobistes ont été mobilisés. La ville a en outre adopté une interprétation maximaliste de son propre rôle (vérification du dossier pour voir s'il est complet, encodage dans une base de données, copie, exercice de sa compétence d'avis), malgré la grave pénurie de personnel. De plus il a été décidé, à un moment donné, de traiter tous les dossiers avant de les envoyer à l'OE. Au fil du temps, les services concernés étaient de plus en plus surchargés par les questions des requérants inquiets, de leurs avocats et des travailleurs sociaux. Beaucoup de temps précieux a été perdu, de ce fait.

La grande insécurité juridique en cas d'arrestation par l'OE a constitué un problème supplémentaire. Compte tenu d'un éventuel rapatriement, il fallait savoir avec certitude si une demande de régularisation était en cours. Très souvent, la ville ne pouvait pas répondre à cette question, avec tous les problèmes que cela comporte.

Dans certains quartiers, les agents de quartier étaient également surchargés de travail. Au total, il a fallu attendre fin septembre 2010 pour que toutes les demandes soient transférées à l'OE à Bruxelles.

Quels problèmes avez-vous constatés lors du traitement des décisions de régularisation ? Des solutions ont-elles été cherchées et trouvées pour les résoudre ?

Le problème est le suivant : après une décision de l'OE, il faut encore plusieurs mois avant que les intéressés eux-mêmes ne reçoivent la décision (et aient éventuellement en main leur permis de séjour). L'OE envoie d'abord une lettre à l'avocat ou à l'intéressé lui signifiant qu'une décision est prise (sans lui communiquer la teneur de cette décision). Au même moment ou presque, il adresse à la ville une lettre assortie d'une instruction. L'OE semble toutefois ne pas toujours savoir qui est le bon destinataire : le bourgmestre, la cellule régularisation, la districtshuis ? Le parcours que ces lettres accomplissent prend du temps compte tenu du caractère décentralisé de l'administration : de la Cellule Régularisation à la districtshuis, ensuite à l'agent de quartier puis à l'intéressé lui-même. S'il a entretemps déménagé

vers un autre district, ce parcours est encore prolongé. Les services sont également surchargés pendant tout ce temps, car les intéressés essaient évidemment par tous les moyens de prendre connaissance du contenu de la décision.

Un autre problème découle du fait que le budget de la ville et celui du CPAS sont étroitement liés. Une hausse du nombre de personnes régularisées met le CPAS face à certains problèmes financiers. L'aide du CPAS est en effet temporairement indispensable pour de nombreuses personnes récemment régularisées : elles y ont recours pendant une période de transition entre une vie dans l'illégalité et une pleine intégration et participation en tant que citoyens et travailleurs actifs (qui contribuent eux-mêmes à notre système de sécurité sociale). Il y a ici un problème fondamental de conflit d'intérêts lié au fait que l'échevin compétent pour les guichets est également président du CPAS à Anvers. Le CPAS a tout intérêt à ralentir le traitement des dossiers de régularisation. Plus tard les intéressés ont droit à l'aide du CPAS, mieux se porte son budget. Bien que cette attitude soit démentie avec vigueur, les apparences sont contre le CPAS.

2.5. Typologie des mesures de régularisation dans l'Union européenne

Après avoir éclairé l'application de l'instruction du 19 juillet 2009, il nous a semblé utile de replacer les choix politiques belges dans une perspective plus large au niveau européen. Pour le compte de la Commission européenne, l'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) a réalisé une étude comparative des pratiques de régularisation mises en œuvre dans les 27 Etats membres de l'Union européenne (UE).

Bien que les régularisations soient en général considérées comme des mesures exceptionnelles, nous constatons dans cette étude qu'elles sont devenues de facto un moyen important permettant d'obtenir un titre de séjour légal dans l'UE. On observe également de grandes différences entre les pratiques en matière de régularisation dans les différents Etats membres. En outre, la mesure avec laquelle ces pratiques sont utilisées en tant qu'instrument politique varie aussi fortement. Il ressort encore de cette enquête que les causes d'un séjour irrégulier sont très diverses. Nous allons brièvement nous pencher dans cette partie sur la différence formulée dans l'étude de l'ICMPD entre deux types de mesures de régularisation : les mécanismes et les programmes de régularisation.

Les programmes de régularisation sont décrits comme des mesures spécifiques qui sortent du cadre usuel des migrations, qui sont temporaires de nature et s'adressent en général à des groupes spécifiques de migrants en situation irrégulière. L'enquête indique que ces programmes de régularisation sont le plus souvent destinés à de grands nombres de personnes. Il est également frappant que ces programmes appliquent dans la plupart des cas des critères relativement transparents et clairs.

Les mécanismes de régularisation, par contre, sont des mesures à caractère permanent et qui prennent place dans le cadre politique usuel de la migration. Ces mesures concernent le plus souvent (à court terme) un groupe relativement réduit de migrants en situation irrégulière. Les critères et les procédures applicables dans ces mécanismes de régularisation sont en général bien moins clairement définis et laissent à l'administration une grande marge d'interprétation.

Nous pouvons illustrer les types de mesures susmentionnés à l'aide de la situation en Belgique pendant la période de l'enquête. La pratique de la régularisation basée sur l'ancien article 9 point 3 de la loi du 15 décembre 1980 peut être décrite comme un mécanisme de régularisation permanent. A l'opposé, la pratique se rapportant à la loi du 22 décembre 1999 (relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers) est caractérisée comme un programme de régularisation temporaire et ponctuel. Si nous voulons appliquer la typologie à la période consécutive à l'enquête de l'ICMPD, nous pouvons affirmer grosso modo que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 (en vigueur depuis 2007) constitue le prolongement du mécanisme de régularisation proposé à l'article 9 point 3. Il est étonnant sur ce point que les décideurs politiques aient choisi en 2009 d'utiliser également ce même article 9bis comme base légale de ce que nous pouvons appeler un programme de régularisation. Via le levier de l'instruction du 19 juillet 2009, des critères temporaires, spécifiques et étendus ont été applicables aux demandes de régularisation (article 9bis) pendant trois mois.

Il ressort de la même étude de l'ICMPD que les chiffres disponibles pour les différents Etats membres de l'UE étaient incorrects et très incomplets. Des données les plus élémentaires ne sont pas disponibles pour de nombreux pays et cela vaut en particulier pour les statistiques relatives aux mécanismes de régula-

risation. Voici un élément d'explication : comme ces mécanismes étaient inclus dans le cadre usuel de la migration, les titres de séjour octroyés sur cette base ne peuvent pas toujours être différenciés des autres.

« Pas moins de 43 programmes de régularisation ont été mis en œuvre entre 1996 et 2007 dans dix-sept Etats membres de l'UE. »

Il est question dans l'étude de 305.000 régularisations enregistrées sur la base de mécanismes dans onze pays et ce pour la période comprise entre 2001 et 2008 (sans oublier que cela représente probablement une fraction seulement du total). En Allemagne, la plupart des personnes régularisées étaient comptées sur la base de mécanismes ; la France également a atteint des scores élevés. La Belgique suivait ensuite, ainsi que certains autres pays où un grand nombre de personnes ont été régularisées de cette manière.

En ce qui concerne les programmes de régularisation, pas moins de 43 programmes (programmes de facto inclus) ont été mis en œuvre entre 1996 et 2007 dans dix-sept Etats membres de l'UE. Selon l'étude, quelque 4,7 millions de demandeurs étaient concernés (dont 84 % en Italie, en Espagne et en Grèce) et 3,2 millions de gens ont finalement obtenu un titre de séjour. L'enquête de l'ICMPD indique que les programmes menés dans les Etats membres méridionaux étaient principalement axés sur les travailleurs migrants en situa-

tion irrégulière. Les programmes de régularisation menés dans les pays d'Europe septentrionale étaient typiquement axés sur les cas humanitaires, y compris les demandeurs d'asile déboutés, les étrangers inéligibles et leurs familles.

Les chiffres pour la Belgique²¹⁶ nous apprennent que 47.185 personnes²¹⁷ ont été régularisées entre 2001 et 2008 sur la base du mécanisme de régularisation prévu dans l'ancien article 9 point 3 et dans l'actuel article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. En ce qui concerne le programme de régularisation en application de la loi du 22 décembre 1999, 25.817 décisions favorables ont été prises, se rapportant de 40.000 à 45.000 personnes. Pour obtenir d'autres statistiques belges récentes, nous vous renvoyons à la section Statistiques de ce chapitre.

Pour tout complément d'information : International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Regime-Regularisations in Europe. Study on the practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in Member States of the EU*, 2009. Disponible à l'adresse : <http://research.icmpd.org/1184.html>

216 OE, *Rapport d'activités 2009*, Bruxelles, 2010, p. 49. Disponible via www.dofi.fgov.be.

217 378 en 2001 ; 763 en 2002 ; 2.101 en 2003 ; 2.402 en 2004 ; 11.630 en 2005 ; 10.207 en 2006 ; 11.335 en 2007 et 8.369 en 2008.

3. Renouvellement de l'autorisation de séjour temporaire : état du problème

Les étrangers qui obtiennent une autorisation de séjour la reçoivent en règle générale pour une durée limitée²¹⁸ et ce séjour est lié à des conditions. Avant l'expiration du titre de séjour²¹⁹, ils doivent demander²²⁰ le renouvellement de leur autorisation de séjour à la commune de leur lieu de résidence et prouver qu'ils répondent aux conditions posées à leur séjour temporaire. Sinon,

ils peuvent perdre leur droit de séjour²²¹.

La réglementation applicable aux étrangers prévoit plusieurs situations²²² où l'intéressé reçoit tout d'abord une autorisation de séjour temporaire, qui ne

218 Art.13§1, 1er alinéa de la loi du 15 décembre 1980.

219 De 45 à 30 jours avant la date d'expiration de l'autorisation de séjour, Voir article 33, 1er al. de l'AR du 8 octobre 1981.

220 L'intéressé introduit sa demande à la commune, laquelle la transmet à l'OE, Voir article 13§2 de la loi du 15 décembre 1980.

221 Art.13§3, 1° et 2° de la loi du 15 décembre 1980. Les conditions au renouvellement sont par exemple : la présentation de fiches de paie, un permis de travail, un document du CPAS attestant que l'intéressé n'est pas à charge, un rapport social de cohabitation avec un enfant belge ou le paiement d'une pension alimentaire. Une preuve d'identité est également demandée sous la forme d'une carte d'identité nationale ou d'un passeport.

222 Regroupement familial, étudiants, sur la base du travail (associé à un permis de travail B), régularisation humanitaire, autorisation médicale de séjour, etc.

sera convertie en une autorisation définitive qu'après un certain temps. Depuis plusieurs années déjà, le Centre constate qu'il existe en pratique des retards et des problèmes ponctuels lors du renouvellement de ces autorisations de séjour temporaire. Les intéressés doivent en subir les conséquences économiques et sociales : perte de revenus suite à la rupture du contrat de travail, problèmes de logement, etc.

Le texte ci-dessous traite uniquement de la situation des requérants ayant demandé un renouvellement de leur autorisation de séjour en 2010, après avoir été régularisés sur la base de critères antérieurs à l'Instruction annulée du 19 juillet 2009.

Depuis longtemps, le Médiateur fédéral suit le traitement par l'OE des demandes de renouvellement des autorisations de séjour temporaire. Dans son rapport annuel 2009, il signale que des retards sont encore constatés de temps à autre mais qu'ils sont principalement imputables à des circonstances spécifiques²²³.

Nous voyons cependant en 2010 les conséquences directes des mesures « famille »²²⁴ de mars 2009 et de celles de l'Instruction annulée du 19 juillet 2009 sur la charge de travail du bureau Long Séjour de l'OE. Ce bureau est entre autres habilité à suivre la situation de séjour des personnes titulaires d'une autorisation de séjour provisoire.

La première mesure a conduit à l'autorisation de séjour d'un an pour 955 de dossiers en 2009²²⁵, autorisation devant être prolongée en 2010. L'Instruction annulée du 19 juillet 2009 offrait quant à elle la possibilité d'obtenir un droit de séjour illimité lorsque la demande de régularisation était acceptée. Chaque personne, qu'elle soit en séjour irrégulier ou qu'elle bénéficie d'un droit de séjour temporaire, pouvait ainsi introduire une demande en vue de recevoir une autorisation de séjour définitive.

Si un requérant possédait déjà une autorisation de séjour temporaire sur la base d'une régularisation antérieure, l'OE devait se prononcer tant sur le renouvellement du séjour provisoire que sur l'attribution

d'une autorisation définitive. De nombreuses décisions ont été prises en 2010, simultanément le plus souvent mais pas toujours.

Signalements reçus au Centre

Dans le cadre de sa mission de conseil et d'information à toute personne qui en fait la demande, le Centre reçoit régulièrement des signalements sur ce thème. Lorsque l'autorisation de séjour temporaire n'est pas renouvelée à temps, la date d'expiration du titre de séjour approche sans aucune nouvelle ni décision de la part de l'OE.

Le Centre a été contacté à ce propos en 2010 non seulement par les intéressés eux-mêmes mais aussi par leurs employeurs.

Parfois, l'intéressé a introduit sa demande de renouvellement juste avant l'expiration du titre de séjour. Le Centre se limite alors à sensibiliser la personne afin qu'elle introduise à l'avenir sa demande à temps. Dans d'autres situations, la demande de renouvellement de l'autorisation de séjour est introduite bien à l'avance (parfois plus de trois mois) mais malgré tout, la décision provisoire de l'OE n'arrive pas à temps. Enfin, il arrive également que l'intéressé ait introduit sa demande à temps à la commune mais que celle-ci oublie de l'envoyer à l'OE ou la transmette à l'OE avec un important retard.

Dans la plupart des cas, le Centre essaie de vérifier en contactant le bureau compétent de l'OE si le renouvellement de l'autorisation de séjour peut être effectué le plus rapidement possible, afin que les intéressés ne perdent pas leur travail. Ces contacts sont très efficaces, le personnel comprend sans nul doute l'urgence réelle de la situation et s'emploie à trouver une solution aussi rapidement que possible. Toutefois, le problème est parfois de nature structurelle et nous constatons que, pendant certaines périodes, le bureau compétent ne possède pas assez de personnel pour traiter les demandes à temps. Les périodes de vacances sont par exemple très sensibles de ce point de vue.

Dans leur recherche de solutions éventuelles, plusieurs communes font également preuve de créativité. La réglementation applicable aux étrangers prévoit en

« Depuis plusieurs années déjà, le Centre constate en pratique des retards et des problèmes ponctuels lors du renouvellement des autorisations provisoires. Les intéressés doivent en subir les conséquences économiques et sociales. »

223 Médiateur fédéral. *Rapport annuel 2009. Suivi des recommandations 2006 – 2009*. p.152, 2009.

224 *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 78-79.

225 Voir : *Régularisations humanitaires et médicales*, plus haut dans ce chapitre.

effet la délivrance d'un « titre de séjour provisoire » (annexe 15) pour certaines catégories de personnes et ce dans l'attente d'une décision sur leur situation de séjour, de la délivrance du titre de séjour lui-même ou d'un document équivalent²²⁶. Dans un nombre limité de cas, ce titre couvre le séjour légal : pour les personnes qui attendent la décision d'établissement ou de séjour illimité les concernant, la délivrance de leur titre de séjour définitif ou d'établissement, ou la délivrance de leur carte électronique.

Plusieurs communes ont délivré aux intéressés dont l'autorisation de séjour n'était plus valable cette annexe 15 en attendant la décision de l'OE sur le renouvellement de leur autorisation de séjour provisoire. Cette approche n'offre toutefois pas de solution pour le séjour légal de ces personnes, ni pour leurs difficultés professionnelles. Dans ce cas (dans l'attente d'une décision de l'OE portant sur l'autorisation de séjour), l'annexe 15 ne couvre pas le séjour légal – l'intéressé n'a pas le droit de travailler ni celui de s'inscrire à une caisse d'assurance-maladie en qualité d'ayant droit²²⁷.

Conséquences pour les personnes concernées

La période d'attente de la réponse de l'OE est exaspérante pour toutes les personnes concernées. Elles craignent de perdre leur travail si la décision de l'OE de renouveler leur titre de séjour n'arrive pas à temps à la commune. L'employeur ne veut de son côté pas prendre le risque d'une amende des services d'inspection sociale pour cause de travail au noir.

L'influence de cette situation sur la position des intéressés sur le marché du travail est manifeste. Le contrat de travail est fréquemment suspendu de manière provisoire ou rompu et ils doivent chercher un nouvel emploi sans être certain du renouvellement de leur autorisation de séjour. De leur côté les employeurs

hésitent à embaucher des employés dont l'autorisation de séjour provisoire va bientôt expirer ou n'a pas encore été renouvelée.

Dans le cadre des procédures d'obtention de la nationalité belge également, cette situation suscite des problèmes²²⁸. L'une des conditions d'obtention de la nationalité belge est en effet d'avoir un séjour légal et ininterrompu pendant la période qui précède la demande. Si le renouvellement de l'autorisation de séjour provisoire n'est pas réalisé à temps, la commune ne peut pas demander une nouvelle carte électronique pour l'étranger ni délivrer une annexe 15. Le séjour de l'intéressé n'est de ce fait pas inscrit en tant que séjour légal au registre national.

Des solutions ?

Le Centre demande que cette situation fasse l'objet d'une réflexion sur le fond. Si les intéressés doivent demander à temps le renouvellement de leur autorisation de séjour, la réglementation n'indique pas ce qui se passe lorsque l'OE tarde à rendre sa décision.

Pour améliorer la sécurité juridique de tous les intéressés, il convient avant tout de recommander de doter le bureau compétent de l'OE de personnel et de moyens suffisants pour pouvoir traiter le renouvellement des autorisations de séjour provisoires de manière correcte, efficace et rapide.

Ensuite, intégrer dans la loi une durée de traitement contraignant l'OE à répondre dans un certain délai aux demandes de renouvellement des autorisations de séjour, peut également constituer une solution. Ainsi, la commune – lorsque la demande de renouvellement est introduite conformément aux dispositions légales et que l'OE n'a pas encore pris sa décision au moment où expire l'autorisation de séjour – pourrait automatiquement procéder à la délivrance d'une nouvelle carte électronique ou d'une annexe 15 couvrant bel et bien le séjour légal.

226 Plusieurs articles de l'AR du 8 octobre 1981 prévoient la délivrance de cette annexe 15 : article 30 - dans l'attente d'une décision relative à une demande d'établissement ; article 40 - dans l'attente d'une décision relative au droit au retour ; article 56 - dans l'attente d'une décision sur le droit à un séjour durable d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union ; article 109 - l'annexe couvre le séjour en Belgique pendant la durée de l'emploi pour un travailleur frontalier ; l'article 119 prévoit la délivrance de l'annexe 15 chaque fois que la commune est dans l'impossibilité de procéder immédiatement à l'inscription de l'étranger au moment du signalement, ou jusqu'à la délivrance d'un titre de séjour ou d'établissement ou de tout autre document de séjour.

227 Ce contrairement aux personnes qui ont reçu une annexe 15 dans l'attente de la délivrance de leur carte électronique : ils ont bel et bien un séjour légal de plus de trois mois et ont donc droit à un permis de travail.

228 Voir : *La définition du séjour légal pour la procédure d'obtention de la nationalité*, Chapitre 7.

4. Accès aux services et aux activités de loisir

4.1. Vers un droit d'inscription des enfants mineurs étrangers en séjour irrégulier dans les clubs sportifs²²⁹ ?

Lors de l'automne-hiver 2009 un nombre de difficultés d'inscription à l'Union royale belge des sociétés de football-association (URBSFA) se sont posées pour les enfants mineurs étrangers en séjour précaire ou irrégulier. Ces difficultés découlaient d'un transfert de la compétence d'inscription des enfants étrangers du niveau national (URBSFA) vers le niveau international (FIFA). Les règles d'adhésion elles-mêmes n'ont pas été modifiées.

Les conditions relatives à l'inscription des étrangers mineurs imposées par la FIFA sont les suivantes :

- » résider depuis plus de cinq ans dans le pays, ou
- » avoir déménagé avec ses parents pour des raisons étrangères au football, ou
- » être âgé de seize ans ou plus, et se déplacer à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, ou
- » le joueur et le club se trouvent à moins de 50 kilomètres d'une frontière.

Outre ces conditions, l'URBSFA exige que les mineurs en question soient inscrits dans un registre (population, étrangers, d'attente). L'objectif de ce règlement est de prévenir la traite des êtres humains ainsi que les abus de la part de certains agents de joueurs.

Alors que l'URBSFA faisait preuve d'une certaine souplesse quant aux documents à présenter, la FIFA a imposé des règles très strictes qui n'étaient pas adaptées aux législations belges relatives au séjour et au travail des étrangers. Ainsi, la preuve du déménagement pour une raison étrangère au football devait, par exemple, être apportée par les parents, au moyen d'un contrat de travail et d'un permis de séjour. La législation belge prévoit toutefois différentes formes de migration pour lesquelles un contrat de travail n'est pas obligatoire²³⁰, et il existe de nombreuses situations

dans lesquelles une dispense de l'obligation d'obtenir un permis de travail est prévue²³¹.

Une dispense de ce transfert de compétence à la FIFA a été obtenue par l'URBSFA. Cette dispense est totale pour les enfants de moins de douze ans, et limitée au football amateur pour les enfants plus âgés. Ce problème a donc été résolu, à tout le moins provisoirement, en juin 2010.

Cependant, les difficultés d'affiliation ne se limitent pas à l'URBSFA. En effet, ces dernières années, plusieurs signalements relatifs aux difficultés que rencontrent certains jeunes pour s'inscrire dans un club ou une fédération sportive ont été adressés au Centre. Ces difficultés découlent des conditions de nationalité ou de séjour posées par ces règlements, et/ou des documents exigés pour démontrer que ces conditions sont remplies. Il nous a donc semblé utile de fournir une analyse de ces situations dans ce rapport.

Analyse

Ces situations ne sont pas détachées du droit. S'agissant de mineurs, outre les principes constitutionnels de non-discrimination et d'égalité de traitement²³² et les décrets communautaires pour l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations, les dispositions contenues dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) sont d'application²³³.

Plusieurs principes qui s'imposent à la Belgique découlent de ces dispositions, comme, par exemple, l'obligation de protéger les enfants contre les discriminations fondées sur la situation juridique et les activités de leurs parents. Ce principe a notamment été appliqué par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) dans l'arrêt *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*²³⁴, précisant que même

229 Cette contribution est un résumé d'un avis qui a été demandé au Centre par M. P. Muyters, Ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du Territoire et des Sports. Pour l'intégralité de l'avis, voir : www.diversite.be

230 Par exemple, les étrangers bénéficiant de statuts de protection internationale, les personnes bénéficiant du regroupement familial, les étudiants étrangers, les citoyens de l'Union qui n'exercent pas d'activité économique, etc.

231 Voir art. 2 de l'AR du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

232 Art. 10, 11 et 191 de la Constitution.

233 Voir principalement les articles 2, 28, 29 et 31 relatifs à la non discrimination, le droit à l'enseignement (y compris le droit à l'épanouissement et au développement) et le droit aux loisirs, aux jeux et aux activités récréatives.

234 CEDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, 13178/03.

des comportements frauduleux ou négligents de la part des parents ne peuvent justifier que des restrictions soient imposées à la vie privée de leurs enfants mineurs.

La Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) a également appliqué ce principe, stipulant que « *le souci de ne pas permettre que l'aide sociale soit détournée de son objet ne pourrait toutefois justifier qu'elle soit totalement et dans tous les cas refusée à un enfant alors qu'il apparaîtrait que ce refus l'oblige à vivre dans des conditions qui nuiraient à sa santé et son développement* »²³⁵. Dans un autre arrêt, la Cour constitutionnelle a également condamné la différence de traitement entre enfants en raison du lien familial qui unit leurs parents²³⁶.

Un autre principe important concerne le droit à l'éducation, et celui-ci est également repris dans la CIDE. En Belgique, ceci se traduit par l'obligation scolaire, qui est de la compétence des communautés. Mais le droit à l'éducation ne se limite pas à l'organisation d'un enseignement accessible. Ainsi, la cour d'appel de Mons, dans un arrêt en référé, propose une lecture extensive

« Selon la CIDE, les autorités ont pour mission non seulement de garantir l'accès de tous les mineurs à la pratique d'un sport, mais aussi de les y encourager. »

de ce droit : « *la pratique d'un sport participe du droit de tout enfant aux loisirs ; surtout lorsqu'il s'agit d'un sport d'équipe ; elle est un élément essentiel de son développement, de son épanouissement et [...] comme tel, de son éducation* »²³⁷.

Selon la CIDE, les autorités ont pour mission non seulement de garantir l'accès de tous les mineurs à la pratique d'un sport, mais aussi de les y encourager. Elles doivent mettre en œuvre le droit à l'éducation de manière active, avec pour objectif de faciliter le développement et l'épanouissement des talents et des capacités mentales et physiques de l'enfant.

Le Centre est d'avis que le droit aux loisirs et aux activités récréatives doit être mis sur le même pied que le droit à l'éducation et aux soins médicaux. En Belgique, l'inscription à une mutuelle des mineurs non accompa-

gnés est possible à condition qu'ils soient scolarisés²³⁸. Ceci se passe moyennant un document établi par l'INAMI, notamment une « *attestation de fréquentation régulière des cours dans le cadre d'une inscription en qualité de mineur non accompagné* » – conformément aux dispositions de l'article 32, alinéa 1, 22° de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités. Ce document doit être rempli et signé par l'établissement scolaire que fréquente le mineur.

Conclusion

Compte tenu des conditions d'inscription imposées par les fédérations sportives, la possibilité existe que des mineurs ne jouissant pas de la nationalité belge et ne remplissant pas certaines conditions de séjour ne soient pas autorisés à s'affilier à un club sportif. Nous pouvons donc ici parler de discrimination indirecte sur la base de la nationalité.

Même si ces règlements peuvent avoir une justification, par exemple protéger le mineur contre des agents de joueurs mal intentionnés ou contre la traite des êtres humains, les conséquences qui en découlent peuvent parfois être disproportionnées. En effet, l'exclusion de tous les enfants ayant un statut de séjour précaire ou irrégulier est disproportionnée par rapport à l'objectif recherché, compte tenu du fait que la CIDE reconnaît le droit des mineurs à participer à des activités récréatives.

Recommandations

Il convient de rechercher des solutions afin que les jeunes en situation de séjour précaire ou irrégulier puissent s'affilier à une fédération sportive. Ces solutions ne doivent pas faire l'impasse sur la lutte contre les situations de traite des êtres humains. C'est pourquoi il est utile d'insister sur le caractère non rémunéré de la pratique sportive et sur les dispositifs de lutte contre d'éventuels abus de la position de faiblesse du mineur.

235 CC, 22 juillet 2003, n° 106/2003, point B.7.5.

236 CC, 26 juin 2008, n° 95/2008, points B.20.4 à B.24.

237 Mons, 21ème chambre, 16 décembre 2009.

238 Art. 32, 22° de la loi coordonnée sur l'assurance maladie. les personnes de moins de dix-huit ans, visées par l'article 5 du Titre XIII - Chapitre VI de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 relatif à la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, qui fréquentent depuis au moins trois mois consécutifs l'enseignement du niveau fondamental ou secondaire dans un établissement d'enseignement agréé par une autorité belge, ou qui ont été exemptées de l'obligation scolaire par la « *Commissie van advies voor het Buitengewoon Onderwijs* » ou la Commission consultative de l'enseignement spécial ou la « *Sonderschulauusschuss* », ou qui ont été présentées à une institution de soutien préventif aux familles agréée par une autorité belge, pour autant que ces dernières personnes ne soient pas soumises à l'obligation scolaire.

Concernant les étrangers mineurs possédant un titre de séjour légal, des formules simples peuvent être trouvées en référence à une inscription dans un registre (population, étrangers, d'attente).

Concernant les étrangers mineurs en séjour irrégulier ou précaire, les solutions ne sont pas aussi simples à trouver. L'arrêt précité de la Cour d'Appel de Mons fait une analyse importante, mais seulement provisoire, sur l'exclusion pure et simple de mineurs sur la base de l'irrégularité de leur séjour. Nous ne voulons pas nous avancer ici sur les conséquences de l'arrêt, et en attendons le résultat définitif avant de l'examiner en profondeur.

Des solutions pourraient être trouvées si l'on considère les droits à l'éducation, à la santé et au sport comme des droits à réaliser de façon corolaire, et ceci pour tous les mineurs dont la situation de séjour, ou celle de leurs parents, risque de les empêcher de développer de la façon la plus complète possible leur personnalité, talents et capacités mentales et physiques. La CIDE exige en effet que les Etats signataires stimulent activement, et dans le respect de l'égalité des chances, l'offre adéquate d'activités culturelles, artistiques, récréatives, et les loisirs.

Le Centre recommande donc de développer des solutions permettant aux enfants scolarisés en Belgique et qui se trouvent dans des situations de séjour irrégulier ou précaire d'adhérer à des fédérations sportives, ainsi que de participer aux compétitions organisées par les fédérations concernées. Ces solutions pourraient s'inspirer de dispositifs déjà mis en place permettant l'inscription à une mutuelle des mineurs étrangers non accompagnés.

Il n'est pas simple de trouver un équilibre entre l'objectif légitimement poursuivi par les règlements sportifs (protection des mineurs et lutte contre la traite des êtres humains) et les moyens engagés pour l'atteindre. Ceci ne doit toutefois pas avoir pour conséquence d'exclure tous les enfants en situation irrégulière ou précaire. Ces solutions ne pourront être atteintes que par la concertation de tous les acteurs impliqués en la matière (autorités compétentes, fédérations sportives, défenseurs des droits de l'enfant, etc.).

4.2. Accès aux services bancaires

Le service bancaire de base, un droit fondamental pour tous ? Un étranger en séjour précaire ou irrégulier peut-il ouvrir un compte courant, un compte bloqué pour y déposer une garantie locative, peut-il accéder aux services bancaires de base tels que prévus par la loi du 24 mars 2003 ?

La question n'est pas anodine puisqu'à travers l'ouverture d'un compte c'est l'accès à plusieurs droits fondamentaux qui sont facilités : droit au logement (notamment pour y déposer une garantie locative comme il est légalement prévu), droit à la sécurité (ne pas être en permanence porteur d'argent liquide, ce qui protège du vol et d'agression), etc.

Et pourtant les organismes bancaires refusent l'ouverture de comptes, ferment des comptes déjà ouverts, pas tellement au nom d'une lutte contre les personnes en séjour irrégulier, mais bien en vertu des dispositions visant à lutter contre le blanchiment d'argent. Le titulaire d'un compte doit pouvoir être identifié et les banques, suivant une réglementation de la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), coulée dans un arrêté royal, n'acceptent en général, comme preuve d'identité, que des documents de séjour valables.

Cette réglementation, légitime en soi, justifie-t-elle pour autant le refus d'accès aux services bancaires et aux droits fondamentaux dérivés ? Le Centre en doute et c'est la raison pour laquelle il a intenté une action en cessation en vue de faire reconnaître la pratique et la réglementation existantes comme étant discriminatoires. L'affaire est actuellement devant la Cour d'appel de Bruxelles et devrait être traitée dans le courant de l'année 2011.

« Un étranger en séjour précaire ou irrégulier peut-il ouvrir un compte courant et accéder aux services bancaires de base ? »

5. Comment permettre aux personnes sans droit de séjour de porter plainte auprès des services de police?

Le Centre est attentif aux difficultés que peuvent rencontrer les personnes en séjour irrégulier qui souhaitent porter plainte suite à une atteinte à leurs biens ou à leur personne. En effet, le passage par les services de police, en ce compris les organes de contrôle internes ou externes, est une étape essentielle dans la procédure d'examen de toute plainte²³⁹.

Il est évident que les personnes sans titre de séjour peuvent être réticentes à se rendre dans un service de police en raison des risques d'arrestation qui y sont liés. C'est parfois un obstacle infranchissable. Différents intérêts sont ici en jeu et en tension.

Principaux champs de tension

1. *Les personnes sans titre de séjour ont droit à la protection de leurs biens et de leur personne.* Tout étranger a droit à la protection de ses biens et de sa personne²⁴⁰ quel que soit son statut administratif et indépendamment, donc, de l'éventuelle irrégularité de son séjour. Aucune exception ne peut être établie, conformément aux principes d'égalité et de non discrimination (CEDH, Constitution article 10 et 11), sans être prévues par une loi, poursuivre un but légitime et répondre à l'exigence de proportionnalité.

Pour que cette protection soit effective, les personnes sans titre de séjour doivent pouvoir s'adresser à certains services publics (les services de police mais aussi les CPAS, les administrations communales ou les hôpitaux publics, p.ex.) sans craindre que leur situation administrative ne les en empêche, ni que le recours à ces services n'entraîne une détention administrative, voire un éloignement.

Les services de contrôle internes ou externes sont chargés de mener des enquêtes, judiciaires ou non, sur les plaintes formulées à l'encontre des services de police. Pour qu'ils puissent mener cette mission à bien, toute personne victime d'un comportement illégal d'un policier doit pouvoir s'adresser à eux.

L'enjeu est également de garantir à la personne sans titre de séjour le bénéfice concret de la protection organisée par l'article 191 de la Constitution.

2. *Tout fonctionnaire doit dénoncer les crimes ou les délits qu'il constate au Ministère public.* C'est le prescrit de l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

Cette disposition a pour objectif de garantir l'efficacité de la répression des infractions pénales, en permettant au Ministère public de prendre connaissance des infractions, d'apprécier l'opportunité de poursuites et, le cas échéant, de faire juger les auteurs de ces actes.

Or, l'article 75 de la loi du 15 décembre 1980 incrimine le séjour illégal, qui est punissable de huit jours à trois mois d'emprisonnement et/ou d'une amende de €26 à €200.

3. *Les services de police sont tenus de veiller au respect des dispositions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.* La loi du 5 août 1992²⁴¹ sur la fonction de police oblige les services de police, agissant dans le cadre de leurs compétences de police administrative, à veiller au respect des dispositions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Ainsi ils doivent arrêter les étrangers en séjour irrégulier, en référer à l'Office des étrangers (OE) et exécuter les mesures que ce dernier ordonne (libération, délivrance d'un ordre de quitter le territoire, organisation d'un éloignement ou transfert en centre fermé). Les dispositions pertinentes de la loi sur la fonction de police sont complétées par d'autres dispositions dans la loi du 15 décembre 1980²⁴².

Ces dispositions légales sont précisées dans une circulaire²⁴³ qui explique la procédure à suivre pour signaler les étrangers sans titre de séjour à l'OE et prescrit un modèle de « *rapport administratif de contrôle d'étrangers* » pour ce faire.

239 Cette contribution n'aborde pas la question de la saisine d'autres instances de contrôle ou de poursuites telles que l'inspection sociale par exemple.

240 Art. 191 de la Constitution.

241 Art. 21 et 33 al 2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

242 Art. 74/7 de la loi du 15 décembre 1980.

243 Circulaire du 27 janvier 1998 relative au rapport administratif de contrôle de ressortissants étrangers établi par les fonctionnaires de police administrative et judiciaire et son annexe (disponibles sur: www.dofi.ibz.be).

Cette circulaire qui met en place la collaboration entre l'OE et les services de police vise à permettre à l'OE de vérifier la situation de l'étranger et, si son séjour est irrégulier, de décider de sa détention administrative en centre fermé en vue d'éloignement. En d'autres mots, permettre à l'OE de mener à bien sa mission légale relative au contrôle et à l'éloignement des étrangers.

Ce rapport administratif ne permet pas une description précise du contexte du contrôle et/ou de l'arrestation. En particulier il n'oblige pas à signaler si la personne s'est rendue volontairement dans un service de police en vue de déposer plainte ou à la suite d'une convocation au départ d'une plainte de sa part.

L'OE n'est donc pas, dans les faits, systématiquement informé du contexte précis dans lequel la personne est rentrée en contact avec le service de police.

4. Un engagement officieux de l'OE. L'OE s'est officieusement engagé à ne pas ordonner l'écrou d'une personne interceptée par la police après s'y être présentée volontairement pour porter plainte. Des instructions internes dans ce sens existent. Vu le caractère lacunaire du rapport administratif de contrôle d'étrangers, il arrive cependant que la circonstance de l'arrestation n'ait pas été portée à l'attention de l'OE et qu'une décision d'écrou soit prise malgré tout.

Dans ce cas, et si la circonstance du contrôle est portée ultérieurement à la connaissance de l'OE, il fait en principe libérer sur le champ les personnes détenues.

Le but de cet engagement informel est de concilier et de trouver un point d'équilibre entre deux enjeux : garantir les droits de la personne sans titre de séjour et permettre à l'OE de remplir ses missions légales, notamment relatives au contrôle et à l'éloignement des étrangers.

Le Centre recommande que le rapport administratif à remplir par les fonctionnaires de police soit modifié.

Cette modification consisterait à rajouter un champ dans le rapport administratif adressé à l'OE pour permettre à la police de signaler si la personne s'est présentée volontairement en vue de porter plainte. Ce champ devrait comporter deux cases à cocher et pourrait être rédigé de la manière suivante :

« La personne s'est-elle présentée librement en vue de porter plainte ou a-t-elle été convoquée dans le cadre d'une plainte qu'elle a déposée ou suite à une constitution de partie civile de sa part ? X Oui X Non. »

Cette modification devrait être complétée par une instruction précise enjoignant aux services de police de compléter obligatoirement cette rubrique et de mentionner expressément les circonstances du contrôle. Elles doivent l'être aussi par une instruction à l'OE pour lui enjoindre de ne pas détenir la personne qui est dans cette situation.

Au cas où la personne ne s'est pas présentée volontairement dans le cadre d'un dépôt de plainte, l'OE la traiterait de la même manière que toutes les autres personnes signalées dans un rapport administratif de contrôle d'étrangers. En revanche, lorsque la personne entre en contact avec la police pour déposer plainte ou suite à cela, l'OE délivrerait un ordre de quitter le territoire (OQT) mais s'abstiendrait de détenir la personne. Au cas où la case n'est pas cochée, l'OE prendrait contact avec le service de police pour vérifier ce qu'il en est sur ce point et procède comme décrit ci-dessus.

Cette proposition maintiendrait l'obligation de tout membre d'un service de police de signaler les personnes en séjour irrégulier à l'OE, tout en permettant à celui-ci de disposer de tous les éléments pour apprécier l'opportunité d'un écrou et donc de remplir ses missions légales relatives au contrôle et à l'éloignement des étrangers. Il s'abstiendrait d'ordonner l'écrou des personnes sans titre de séjour contrôlées à l'occasion du dépôt d'une plainte, au nom de leur droit à la protection de leurs biens et de leur personne. La personne en séjour irrégulier ne serait protégée contre la détention et l'éloignement qu'au moment où elle porte plainte ou dans les procédures consécutives à cette plainte, mais il ne s'agit pas ici d'un mécanisme qui permet d'obtenir un droit de séjour. Il est donc peu probable que cette protection puisse être détournée de son objectif, qui est de rendre effectif pour les personnes sans titre de séjour le droit constitutionnel d'être protégé contre les atteintes à leur personne ou à leurs biens.

6. Focus sur les Tibétains

Introduction

Depuis plusieurs années, la situation de la population tibétaine alarme diverses organisations de défense des droits de l'homme. Il s'agit également d'un peuple vivant pour une grande partie en exil, à l'instar du Dalai-lama qui a fui le Tibet en 1959.

En 1962, les exilés tibétains ont fondé une administration publique, l'Administration centrale tibétaine ou Central Tibetan Administration²⁴⁴, qui n'est cependant pas reconnue au niveau international. Cette administration en exil vient en aide à la population tibétaine en Inde pour tout ce qui concerne leur identification comme Tibétains et la délivrance de documents de séjour et de voyage par les autorités indiennes. Elle délivre également des actes de naissance²⁴⁵ et d'autres attestations d'état civil. Elle a également fondé des agences locales (appelées « *Tibetan Offices* ») dans plusieurs pays, où le « *Special Representative of the Dalai Lama* » vient en

aide à la population tibétaine dans le pays en question. En Belgique, ce bureau est situé à Bruxelles (ci-après le Bureau du Tibet).

La situation particulière des Tibétains pose des questions et des problèmes spécifiques pour les Tibétains d'Occident. D'une part, une grande partie des Tibétains vivant dans les pays occiden-

taux sont reconnus comme réfugiés. Ils peuvent avoir recours au statut de protection des Nations Unies et s'adressent, pour leurs documents (documents de voyage ou preuve de l'état civil) aux instances d'asile du pays où ils séjournent. D'autre part, un certain nombre de Tibétains en Occident ne reçoivent pas le statut de réfugié. Ces personnes obtiennent cependant

parfois une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires. Pour obtenir des documents de voyage ou autre, elles ne peuvent avoir recours ni aux Nations Unies ni aux instances d'asile, comme le CGRA en Belgique. Elles doivent s'adresser à leur autorité nationale et c'est là que le bât blesse.

Le Centre reçoit régulièrement des demandes de Tibétains en quête d'informations ou de conseils. Le Centre n'entend pas ici donner un aperçu exhaustif de toutes les questions reçues au cours de l'année passée, mais souligner quelques points importants. Il espère ainsi, en partant de l'exemple de la population tibétaine, démontrer qu'il est urgent d'accorder de l'attention aux problèmes auxquels sont confrontées les personnes « sans papier »²⁴⁶, en particulier le problème des apatrides ou celui de l'éventuelle impossibilité d'éloignement.

Signalements adressés au Centre

Caractéristiques de la population tibétaine

En 2010, parmi les demandes enregistrées par des Tibétains, on a pu distinguer plusieurs types de questions. Un fil rouge traverse toutes ces questions, à savoir l'absence de documents officiels reconnus au niveau international.

En ce qui concerne l'origine géographique, nous retrouvons deux groupes de clients tibétains. Tous sont nés de parents tibétains, mais c'est la zone d'origine avant leur arrivée en Belgique qui diffère : les uns ont vécu au Tibet et sont passés par l'Inde ou le Népal peu avant leur départ pour l'Occident, les autres ont fui vers l'Inde ou le Népal il y a plus longtemps (seuls ou avec leurs parents). Ce dernier groupe a séjourné légalement ou irrégulièrement au Népal ou en Inde avant de se rendre en Occident.

Les Tibétains qui viennent au Centre sont ou ne sont pas reconnus comme réfugiés en Belgique. Bien que la population tibétaine obtienne des résultats relativement élevés parmi les chiffres de reconnaissance du

“Le Centre espère, en partant de l'exemple de la population tibétaine, montrer qu'il est urgent d'accorder de l'attention aux problèmes auxquels sont confrontées les personnes « sans papier », en particulier le problème des apatrides ou celui de l'éventuelle impossibilité d'éloignement.”

244 Pour plus d'informations, voir : <http://www.tibet.net/en/index.php>, consulté le 11 février 2011.

245 Les autorités indiennes reconnaissent ces attestations de naissance pour délivrer des documents de séjour aux Tibétains, s'ils sont nés en Inde avant le 30 octobre 2002. Après cette date, seuls les actes de naissance indiens sont valables. Dans : Circular of 30 October 2002, Ministry of Home Affairs, Foreigners Division, India, F-No 25022/43/01-F.VII (FIV) Vol IV + Guidelines of 27 June 2005, Ministry of Home Affairs, Foreigners Division, India, F-No.25022/79/2003-FIV.

246 Cette expression est à prendre au sens littéral, puisqu'il n'existe aucune autorité reconnue au niveau international pouvant leur délivrer des documents.

CGRA²⁴⁷, un groupe demeure sans statut de séjour. La raison en est simple : même si elles ne doutent (généralement) pas de leur identité tibétaine, les instances d'asile mettent en doute la région de séjour avant le départ pour l'Occident. Mal informés par des passeurs malhonnêtes, les Tibétains sont/étaient convaincus qu'ils ne devaient pas mentionner leur séjour en Inde ou au Népal à leur arrivée en Belgique, par peur d'hypothéquer leurs chances d'obtenir le statut de réfugié. Pourtant un tel séjour n'a pas toujours d'influence négative sur l'éventuelle reconnaissance comme réfugié par les instances d'asile.

Nature des signalement

Les Tibétains reconnus ont souvent des questions relatives à la formation d'une famille et au regroupement familial. Soit les futurs membres de leur famille vivent déjà en Belgique, avec un séjour irrégulier ou précaire, soit ils séjournent encore au Tibet, en Inde ou au Népal. Les questions des Tibétains sans statut de réfugié sont caractérisées par la problématique de l'absence de documents et par la difficulté d'obtenir des documents officiels. Nous survolerons ici succinctement quelques situations qui peuvent se présenter.

Les Tibétains sans séjour légal ou avec un séjour légal précaire ou temporaire ont posé beaucoup de questions sur la **régularisation** de leur séjour.

Pendant l'action de régularisation de 2009, beaucoup de Tibétains ont révélé leur précédent séjour en Inde ou au Népal. Certains d'entre eux ont pu présenter des documents²⁴⁸ prouvant leur précédent séjour légal en Inde. Les Tibétains du Népal ont beaucoup de mal à présenter le moindre début de preuve attestant leur séjour au

Népal²⁴⁹. Chaque personne avait ses propres arguments pour expliquer pourquoi elle n'avait pas mentionné ce séjour auparavant. Le Bureau du Tibet fournit lui aussi des attestations aux Tibétains d'Inde pour les aider à constituer leur dossier de régularisation, attestant que les Tibétains ayant séjourné légalement en Inde n'ont pas automatiquement droit au retour vers l'Inde.

Nous avons depuis constaté quelques décisions positives d'autorisation de séjour définitif, néanmoins beaucoup attendent encore une décision. De nombreux Tibétains redoutent toutefois une décision négative, dans la mesure où ils n'ont jamais mentionné leur séjour précédent en Inde ou au Népal. Malgré ce séjour précédent, ils ne peuvent pas retourner dans ces pays et ne savent donc pas où ils pourront ou devront aller si leur demande d'asile ou de régularisation connaît une issue négative. Les premières personnes à avoir reçu une décision négative se sont adressées au Centre fin 2010 pour demander conseil. Dans ces décisions négatives, nous avons retrouvé les arguments suivants de l'OE : (1) preuves insuffisantes de l'impossibilité du retour vers l'Inde ; (2) les autorités belges ne les astreignent pas à retourner en Inde ; (3) les autorités belges leur demandent uniquement de quitter le territoire de Schengen. Les Tibétains se demandent alors où aller : ils espèrent parfois pouvoir demander une protection internationale dans un autre pays européen. C'est toutefois impossible en raison de la réglementation Dublin.

La force majeure rendant impossible de quitter le territoire²⁵⁰ a cependant déjà été constatée pour un Tibétain, dans un cas individuel, par la Cour du travail de Gand, section Bruges²⁵¹ : la Cour a estimé que les documents présentés prouvaient qu'il était d'origine tibétaine et parlait le tibétain. Il est également apparu d'après les pièces présentées par l'OE qu'il ne pouvait être rapatrié ni vers la République populaire de Chine ni vers un autre pays (Inde ou Népal). La personne concernée était, selon la Cour, inéloignable. Ce constat a été suffi-

247 En 2010, la Chine fait partie des quatre pays ayant obtenu le plus grand nombre de reconnaissances par le CGRA. Source : Réunion de contact CBAR, janvier 2011. <http://www.cbar-bchv.be/Reunionsdecontact/2011/PVjanvier2011.pdf> (consulté le 14 février 2011).

248 Le permis de séjour légal pour les Tibétains en Inde est le « *Registration Certificate* » ou RC. Ce permis doit être prolongé tous les six mois ou tous les ans et doit être remis à la police indienne des réfugiés en cas de départ d'Inde. Ils peuvent parfois également présenter les documents suivants : actes de naissance (délivrés par les autorités tibétaines ou indiennes), divers autres documents délivrés par l'autorité tibétaine : attestations scolaires des écoles tibétaines en Inde, attestations de résidence dans les camps tibétains, le livre vert (ce livret contient les informations suivantes : informations d'identité, contributions financières annuelles... Les Tibétains en possession de ce livret ont le droit de vote lorsque des élections sont organisées par l'autorité tibétaine en exil), etc. Sinon, ils peuvent parfois présenter des « *Affidavits* », il s'agit d'attestations indiennes délivrées par un tribunal ou un notaire indien comparables aux actes de notoriété qui peuvent être obtenus en Belgique par une procédure judiciaire.

249 Ce problème est lié à la situation spécifique des Tibétains au Népal. Pour plus d'informations, voir notamment : Australian Government, Migration Review Tribunal. *Country Information Nepal*, NPL36609, 14 mai 2010, disponible sur www.mrt-rrt.gov.au/Country-Advice/Nepal/Nepal/default.aspx (consulté le 11 février 2011).

250 Le principe de l'impossibilité du retour et le non-rapatriement par l'Etat belge de la personne concernée, entraînant pour celle-ci le droit à une prestation sociale à part entière pour cause de force majeure, ont été retenus comme exception par la Cour de cassation dans l'arrêt du 18 décembre 2000, n° S.98.0010.F. Voir également : Steven Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen*, p. 691-693, 2007.

251 Cour du travail de Gand, le 9 janvier 2009, n° 8/057, dans *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, n°4, 2009.

sant pour lui accorder un soutien financier sous la forme d'un revenu d'intégration sociale pour isolé.

D'autres signalements concernaient surtout la **constitution de famille et le regroupement familial**.

Il y a d'une part les couples tibétains dont l'un des conjoints est reconnu comme réfugié et l'autre est en séjour irrégulier. Ils ont pour la plupart un ou plusieurs enfants ensemble. Ils souhaitent soit se marier soit se lier par une cohabitation légale. Puisqu'il leur est impossible de présenter une attestation officielle de leur nationalité, le mariage est généralement exclu en Belgique. C'est pourquoi ils essaient généralement de rassembler les documents nécessaires pour conclure une cohabitation légale, à savoir l'acte de naissance et l'attestation de célibat. L'obtention de ces documents peut elle aussi poser problème. En cas de séjour précédent en Inde, ils ne peuvent généralement présenter que des documents de l'autorité tibétaine en exil qui ne sont pas reconnus au niveau international. Les documents indiens qu'ils pourraient présenter sont souvent des « affidavits »²⁵². Si les Tibétains sont venus directement de Chine et ont déjà un acte de naissance sur eux, il est, sur le plan pratique, presque impossible d'obtenir une légalisation. Beaucoup de Tibétains doivent donc avoir recours aux dispositions du Code civil pour obtenir des actes d'état civil de remplacement²⁵³.

D'autre part, le Centre reçoit également des demandes de Tibétains en possession d'un droit de séjour en Belgique (reconnus réfugiés ou régularisés) souhaitant demander un regroupement familial pour les membres de leur famille qui séjournent encore en Inde ou qui ont récemment quitté le Tibet pour l'Inde afin de pouvoir se rendre auprès de leurs parents en Europe. Là encore, intervient le manque de documents officiels attestant le lien de parenté. On procède habituellement à une analyse d'ADN pour confirmer le lien avec les enfants. La venue en Belgique se déroule à l'aide d'un laissez-passer spécial fourni par l'ambassade de Belgique et doté d'un visa. Une fois arrivés en Belgique, les membres de la famille ne peuvent souvent pas travailler, étant donné qu'ils ne sont pas venus en

Belgique grâce à un regroupement familial officiel, mais uniquement par la délivrance d'un visa humanitaire qui ne leur donne pas droit à un permis de travail.

Enfin, toute personne ayant reçu une autorisation de séjour définitive pose la question de la **possibilité de voyager**.

En règle générale, une personne régularisée doit s'adresser à la représentation diplomatique de son pays d'origine pour demander un passeport international. Les Tibétains n'ont toutefois pas accès aux informations de l'ambassade chinoise et ne peuvent pas non plus obtenir de passeport indien. En effet, ils ne sont pas ressortissants indiens. Le document de voyage belge pour les étrangers constitue une exception à cette règle générale et est délivré par le SPF Affaires étrangères. Celui-ci a récemment décidé de délivrer ces documents de voyage aux Tibétains nés en Inde²⁵⁴. Il n'existe pas encore de solution pour les Tibétains qui ne sont pas nés en Inde, mais qui y ont résidé ou qui ont séjourné au Népal, ou qui viennent du Tibet.

Impossibilité d'éloignement²⁵⁵

Dans son Rapport annuel Migration 2008, le Centre décrivait en détail la situation des personnes inéloignables. A l'époque, nous faisons pour la première fois référence à la situation particulière des Tibétains²⁵⁶, qui constituent un groupe hybride. Ils sont inéloignables en partie parce qu'une violation de l'article 3²⁵⁷ de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) est susceptible d'être invoquée lorsque, en raison de certaines circonstances, ils ont reçu une réponse négative.

252 Il s'agit de documents indiens, délivrés par le tribunal ou par un notaire, à partir des déclarations sous serment des personnes concernées et/ou témoins. Les procédures suivies sont comparables aux procédures connues en Belgique en vertu de l'article 70 (« acte de notoriété ») ou de l'article 46 du Code Civil.

253 Pour plus d'informations, voir : Hélène Englert, « *Het ontbreken van akten van burgerlijke stand in internationale familie zaken* », Tijdschrift voor vreemdelingenrecht, n°4, 2010.

254 L'argument proposé est le suivant : « *La Belgique a établi des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine en 1971 et ce sans la moindre réserve territoriale. La région autonome du Tibet est donc considérée comme une partie intégrante de la République populaire de Chine et non comme un territoire occupé par la Chine. La Belgique ne reconnaît donc pas l'Etat tibétain ni la nationalité tibétaine, mais reconnaît le peuple tibétain. Les Tibétains ethniques ont officiellement la nationalité chinoise. Il n'empêche que les Tibétains nés en Inde (du Nord) de Tibétains réfugiés qui ont, pour les autorités indiennes, la nationalité tibétaine pourront avoir du mal à prouver leur nationalité chinoise, car leur acte de naissance indien n'établit aucun lien avec les autorités chinoises et la nationalité chinoise. Les autorités indiennes donnent à ces Tibétains des documents d'identité et de voyage indiens pour Tibétains ou réfugiés tibétains.* »

255 La situation des personnes inéloignables est également citée dans la directive Retour, dont l'article 9 prévoit que toute personne dont l'éloignement est reporté par les Etats membres concernés doit se voir délivrer une attestation qui certifie cette impossibilité (temporaire) d'éloignement. Pour plus d'informations sur directive, voir : *Quelques enjeux relatifs à la transposition de la directive retour*, Chapitre 6.

256 Voir infra + pour plus d'informations sur l'impossibilité d'éloignement, *Rapport annuel Migration 2008*, p. 56.

257 Exposition à des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

tive à leur demande d'asile, mais aussi en partie pour des raisons matérielles (pour des problèmes d'identifications par exemple, lorsque les autorités du pays d'origine concerné ne peuvent ou ne veulent les identifier comme leurs ressortissants).

Si l'on est dans l'impossibilité d'accéder au statut de protection internationale, on tombe dans un vide juridique. Le Tibétain qui doit être renvoyé en Chine invoquera la violation de l'article 3 de la CEDH. Les Tibétains qui ont séjourné en Inde ne sont pas (ou plus) en séjour légal²⁵⁸. Ceux qui, avant leur départ d'Inde, avaient reçu un document de voyage indien spécialement délivré aux Tibétains pourraient éventuellement être renvoyés si ce document était encore valable, et si l'Inde leur délivrait un visa de retour²⁵⁹. Les Tibétains qui ont séjourné au Népal avant leur départ n'avaient, selon toute probabilité, pas de statut de séjour. Leur situation est et reste extrêmement précaire. Si un Tibétain séjourne irrégulièrement en Inde ou au Népal, il court le risque d'être expulsé de force vers la Chine²⁶⁰.

Entre 2009 et janvier 2011, un seul éloignement forcé d'un ressortissant tibétain vers l'Inde a eu lieu²⁶¹. Ajoutons que les Tibétains sont régulièrement enfermés

dans un centre fermé en vue d'un rapatriement²⁶² (sans que l'on sache bien vers quel pays), mais libérés au bout d'un certain temps. Ils reçoivent parfois la visite d'un interprète chinois, et l'OE contacte parfois le Bureau du Tibet à Bruxelles pour savoir si la personne concernée peut être renvoyée en Chine (ce qui n'est pas le cas). Selon la Cellule Identification de l'OE en février 2011, il apparaît que les Tibétains ne sont plus renvoyés vers la Chine depuis un certain temps, car les autorités chinoises ne coopèrent pas en la matière²⁶³.

Conclusion

Les Tibétains connaissent en général un parcours difficile car ils buttent, à chaque étape, sur un nouvel obstacle administratif. Ces obstacles ne cessent de réapparaître en raison de l'absence de documents officiels reconnus attestant leur identité ou leur état civil. Cela reste un point névralgique auquel il convient d'accorder une grande attention. Le Centre continue de suivre cette situation.

Par ailleurs, il apparaît au Centre que la situation difficile que connaissent les Tibétains et qui découle de leur impossibilité d'éloignement, correspond parfaitement à l'hypothèse de la situation humanitaire urgente. Le Centre préconise de prendre en considération l'ensemble des éléments qui caractérisent la situation de la personne concernée. Le Centre a déjà conseillé d'examiner en détail, dans le cadre d'une demande de régularisation, la situation de l'étranger qui se trouve dans une situation si préoccupante que la seule issue est l'autorisation de séjour.

258 La législation indienne prévoit que les personnes renvoyées en Inde alors que leur document de séjour (RC) a expiré ou n'a pas été soumis aux autorités avant leur départ encourrent une amende ou une peine de prison pouvant aller jusqu'à cinq ans.

259 Ce document est surtout connu sous le nom de « *Yellow Book* ». Il est uniquement délivré par le Ministère indien des affaires étrangères, par l'entremise de l'autorité tibétaine en exil, aux Tibétains déjà en possession d'un RC. Avec ce document de voyage, un Tibétain peut demander un visa pour voyager dans d'autres pays. Ce document de voyage doit être pourvu d'un « *NORI* » (No objection to return to India), mais ne donne pas automatiquement droit au retour vers l'Inde. Si l'on veut revenir en Inde, il faut d'abord demander un visa de retour auprès de l'ambassade indienne dans le pays où l'on séjourne. Ni le « *Yellow Book* », ni le visa de retour ne sont couramment délivrés par les autorités indiennes.

260 Pour plus d'informations, voir : Australian Government, Migration Review Tribunal. Country Information Nepal, NPL36609, 14 mai 2010, In : <http://www.mrt-rrt.gov.au/Country-Advice/Nepal/Nepal/default.aspx> + Country Information India, IND35712, Tibetans in India, 12 novembre 2009, In : <http://www.mrt-rrt.gov.au/Country-Advice/India/India/default.aspx?retain=true&pg=3>, consulté le 11 février 2011.

261 Voir la lettre d'information « *Terugkeer* » de Vluchtelingenwerk Vlaanderen, décembre 2010. Selon les informations dont dispose le Centre, la personne concernée n'a séjourné en Belgique que quelques mois avant d'être rapatriée vers l'Inde. Même si la personne concernée était en possession du document de voyage spécial et qu'elle avait eu divers entretiens, au sein du centre fermé, avec l'ambassade indienne de Belgique, elle ne savait pas clairement si l'ambassade indienne délivrerait un visa de retour. Cette personne n'a reçu son document de voyage qu'à son arrivée en Inde, où elle a vu qu'aucun visa de retour supplémentaire n'avait été apposé dans le document de voyage. En outre, le document de séjour (le RC) de la personne concernée n'était pas valable – en raison de son départ pour la Belgique. Elle a donc eu à son retour en Inde des problèmes avec la police indienne, a été provisoirement emprisonnée et n'a été libérée qu'après paiement d'une caution. La suite de son séjour en Inde était, par la force des choses, irrégulière.

262 Puisque l'OE n'enregistre pas les Tibétains séparément, il est très difficile de savoir combien de personnes, en cas d'interception par la police, (1) sont placées en détention, (2) reçoivent un ordre de quitter le territoire, ou (3) sont immédiatement rapatriées. Les statistiques relatives aux ressortissants chinois montent toutefois que, pour 2010, 59 personnes ont été détenues, 92 ont reçu un ordre de quitter le territoire, et neuf ont été immédiatement rapatriées.

263 Lettre d'information « *Terugkeer* » de Vluchtelingenwerk Vlaanderen, décembre 2010. En août 2010, l'édition précédente de cette lettre d'information indiquait : « *La Chine accepte uniquement les Tibétains lorsqu'ils sont directement venus de Chine en Belgique et qu'ils peuvent le prouver à l'aide de documents de voyage. Dans ce cas, l'ambassade délivre un LP pour un retour volontaire ou pour une coopération au retour forcé (jamais lorsqu'une personne s'oppose au retour forcé). Ces personnes sont donc de facto inéligibles et sont donc libérées de l'ordre de quitter le territoire, dans l'espoir qu'elles décideront de repartir d'elles-mêmes. Les Tibétains qui ne sont pas venus directement de Chine en Belgique, mais ont vécu pendant un temps en Inde ou au Népal ne sont généralement pas acceptés par la Chine et ne reçoivent pas de documents d'identité. S'ils n'étaient pas enregistrés officiellement en Inde ou au Népal, ces pays ne les reprennent pas, ce qui les rend de facto inéligibles. Dans ce cas, l'OE conseille la procédure d'apatridie.* »

Enfin, il est pertinent dans de nombreux cas pour les Tibétains de lancer une procédure d'apatridie. Toutefois, cette procédure est longue et ne peut toujours offrir une solution au problème du séjour auquel un certain nombre d'entre eux sont confrontés. En effet, une apatridie constatée par le juge ne donne pas automatiquement lieu à un droit de séjour. Cependant, la Cour constitutionnelle a affirmé en 2009²⁶⁴ : « *Lorsqu'il est constaté que l'apatride s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre Etat avec lequel il aurait des liens, la situation dans laquelle il se trouve est de nature à porter une atteinte discriminatoire à ses droits fondamentaux. Il en résulte que la différence de traitement, en ce qui concerne le droit de séjour, entre l'apatride qui se trouve sur le territoire belge dans une telle situation et le réfugié reconnu n'est pas raisonnablement justifiée.* » Il nous semble que les Tibétains dont l'apatridie serait constatée devant un juge et qui pourraient montrer qu'ils ont perdu leur droit de séjour précédent en Inde (ou au Népal) ou n'en ont jamais obtenu, correspondent parfaitement à cette catégorie. Le Centre réitère sa recommandation passée : le ministre compétent devrait, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, être tenu d'octroyer une autorisation de séjour lorsque leur apatridie a été reconnue officiellement par une instance belge.

C. RECOMMENDATIONS

12345678910111213141516171819202122232425262728293031323334353637383940414243444546474849505152535455565758596061626364656667686970717273747576777879808182838485868788899091929394959697989910010110210310410510610710810911011111211311411511611711811912012112212312412512612712812913013113213313413513613713813914014114214314414514614714814915015115215315415515615715815916016116216316416516616716816917017117217317417517617717817918018118218318418518618718818919019119219319419519619719819920020120220320420520620720820921021121221321421521621721821922022122222322422522622722822923023123223323423523623723823924024124224324424524624724824925025125225325425525625725825926026126226326426526626726826927027127227327427527627727827928028128228328428528628728828929029129229329429529629729829930030130230330430530630730830931031131231331431531631731831932032132232332432532632732832933033133233333433533633733833934034134234334434534634734834935035135235335435535635735835936036136236336436536636736836937037137237337437537637737837938038138238338438538638738838939039139239339439539639739839940040140240340440540640740840941041141241341441541641741841942042142242342442542642742842943043143243343443543643743843944044144244344444544644744844945045145245345445545645745845946046146246346446546646746846947047147247347447547647747847948048148248348448548648748848949049149249349449549649749849950050150250350450550650750850951051151251351451551651751851952052152252352452552652752852953053153253353453553653753853954054154254354454554654754854955055155255355455555655755855956056156256356456556656756856957057157257357457557657757857958058158258358458558658758858959059159259359459559659759859960060160260360460560660760860961061161261361461561661761861962062162262362462562662762862963063163263363463563663763863964064164264364464564664764864965065165265365465565665765865966066166266366466566666766866967067167267367467567667767867968068168268368468568668768868969069169269369469569669769869970070170270370470570670770870971071171271371471571671771871972072172272372472572672772872973073173273373473573673773873974074174274374474574674774874975075175275375475575675775875976076176276376476576676776876977077177277377477577677777877978078178278378478578678778878979079179279379479579679779879980080180280380480580680780880981081181281381481581681781881982082182282382482582682782882983083183283383483583683783883984084184284384484584684784884985085185285385485585685785885986086186286386486586686786886987087187287387487587687787887988088188288388488588688788888989089189289389489589689789889990090190290390490590690790890991091191291391491591691791891992092192292392492592692792892993093193293393493593693793893994094194294394494594694794894995095195295395495595695795895996096196296396496596696796896997097197297397497597697797897998098198298398498598698798898999099199299399499599699799899910001001100210031004100510061007100810091010101110121013101410151016101710181019102010211022102310241025102610271028102910301031103210331034103510361037103810391040104110421043104410451046104710481049105010511052105310541055105610571058105910601061106210631064106510661067106810691070107110721073107410751076107710781079108010811082108310841085108610871088108910901091109210931094109510961097109810991100110111021103110411051106110711081109111011111112111311141115111611171118111911201121112211231124112511261127112811291130113111321133113411351136113711381139114011411142114311441145114611471148114911501151115211531154115511561157115811591160116111621163116411651166116711681169117011711172117311741175117611771178117911801181118211831184118511861187118811891190119111921193119411951196119711981199120012011202120312041205120612071208120912101211121212131214121512161217121812191220122112221223122412251226122712281229123012311232123312341235123612371238123912401241124212431244124512461247124812491250125112521253125412551256125712581259126012611262126312641265126612671268126912701271127212731274127512761277127812791280128112821283128412851286128712881289129012911292129312941295129612971298129913001301130213031304130513061307130813091310131113121313131413151316131713181319132013211322132313241325132613271328132913301331133213331334133513361337133813391340134113421343134413451346134713481349135013511352135313541355135613571358135913601361136213631364136513661367136813691370137113721373137413751376137713781379138013811382138313841385138613871388138913901391139213931394139513961397139813991400140114021403140414051406140714081409141014111412141314141415141614171418141914201421142214231424142514261427142814291430143114321433143414351436143714381439144014411442144314441445144614471448144914501451145214531454145514561457145814591460146114621463146414651466146714681469147014711472147314741475147614771478147914801481148214831484148514861487148814891490149114921493149414951496149714981499150015011502150315041505150615071508150915101511151215131514151515161517151815191520152115221523152415251526152715281529153015311532153315341535153615371538153915401541154215431544154515461547154815491550155115521553155415551556155715581559156015611562156315641565156615671568156915701571157215731574157515761577157815791580158115821583158415851586158715881589159015911592159315941595159615971598159916001601160216031604160516061607160816091610161116121613161416151616161716181619162016211622162316241625162616271628162916301631163216331634163516361637163816391640164116421643164416451646164716481649165016511652165316541655165616571658165916601661166216631664166516661667166816691670167116721673167416751676167716781679168016811682168316841685168616871688168916901691169216931694169516961697169816991700170117021703170417051706170717081709171017111712171317141715171617171718171917201721172217231724172517261727172817291730173117321733173417351736173717381739174017411742174317441745174617471748174917501751175217531754175517561757175817591760176117621763176417651766176717681769177017711772177317741775177617771778177917801781178217831784178517861787178817891790179117921793179417951796179717981799180018011802180318041805180618071808180918101811181218131814181518161817181818191820182118221823182418251826182718281829183018311832183318341835183618371838183918401841184218431844184518461847184818491850185118521853185418551856185718581859186018611862186318641865186618671868186918701871187218731874187518761877187818791880188118821883188418851886188718881889189018911892189318941895189618971898189919001901190219031904190519061907190819091910191119121913191419151916191719181919192019211922192319241925192619271928192919301931193219331934193519361937193819391940194119421943194419451946194719481949195019511952195319541955195619571958195919601961196219631964196519661967196819691970197119721973197419751976197719781979198019811982198319841985198619871988198919901991199219931994199519961997199819992000200120022003200420052006200720082009201020112012201320142015201620172018201920202021202220232024202520262027202820292030203120322033203420352036203720382039204020412042204320442045204620472048204920502051205220532054205520562057205820592060206120622063206420652066206720682069207020712072207320742075207620772078207920802081208220832084208520862087208820892090209120922093209420952096209720982099210021012102210321042105210621072108210921102111211221132114211521162117211821192120212121222123212421252126212721282129213021312132213321342135213621372138213921402141214221432144214521462147214821492150215121522153215421552156215721582159216021612162216321642165216621672168216921702171217221732174217521762177217821792180218121822183218421852186218721882189219021912192219321942195219621972198219922002201220222032204220522062207220822092210221122122213221422152216221722182219222022212222222322242225222622272228222922302231223222332234223522362237223822392240224122422243224422452246224722482249225022512252225322542255225622572258225922602261226222632264226522662267226822692270227122722273227422752276227722782279228022812282228322842285228622872288228922902291229222932294229522962297229822992300230123022303230423052306230723082309231023112312231323142315231623172318231923202321232223232324232523262327232823292330233123322333233423352336233723382339234023412342234323442345234623472348234923502351235223532354235523562357235823592360236123622363236423652366236723682369237023712372237323742375237623772378237923802381238223832384238523862387238823892390239123922393239423952396239723982399240024012402240324042405240624072408240924102411241224132414241524162417241824192420242124222423242424252426242724282429243024312432243324342435243624372438243924402441244224432444244524462447244824492450245124522453245424552456245724582459246024612462246324642465246624672468246924702471247224732474247524762477247824792480248124822483248424852486248724882489249024912492249324942495249624972498249925002501250225032504250525062507250825092510251125122513251425152516251725182519252025212522252325242525252625272528252925302531253225332534253525362537253825392540254125422543254425452546254725482549255025512552255325542555255625572558255925602561256225632564256525662567256825692570257125722573257425752576257725782579258025812582258325842585258625872588258925902591259225932594259525962597259825992600260126022603260426052606260726082609261026112612261326142615261626172618261926202621262226232624262526262627262826292630263126322633263426352636263726382639264026412642264326442645264626472648264926502651265226532654265526562657265826592660266126622663266426652666266726682669267026712672267326742675267626772678267926802681268226832684268526862687268826892690269126922693269426952696269726982699270027012702270327042705270627072708270927102711271227132714271527162717271827192720272127222723272427252726272727282729273027312732273327342735273627372738273927402741274227432744274527462747274827492750275127522753275427552756275727582759276027612762276327642765276627672768276927702771277227732774277527762777277827792780278127822783278427852786278727882789279027912792279327942795279627972798279928002801280228032804280528062807280828092810281128122813281428152816281728182819282028212822282328242825282628272828282928302831283228332834283528362837283828392840284128422843284428452846284728482849285028512852285328542855285628572858285928602861286228632864286528662867286828692870287128722873287428752876287728782879288028812882288328842885288628872888288928902891289228932894289528962897289828992900290129022903290429052906290729082909291029112912291329142915291629172918291929202921292229232924292529262927292829292930293129322933293429352936293729382939294029412942294329442945294629472948294929502951295229532954295529562957295829592960296129622963296429652966296729682969297029712972297329742975297629772978297929802981298229832984298529862987298829892990299129922993299429952996299729982999300030013002300330043005300630073008300930103011301230133014301530163017301830193020302130223023302430253026302730283029303030313032303330343035303630373038303930403041304230433044304530463047304830493050305130523053305430553056305730583059306030613062306330643065306630673068306930703071307230733074307530763077307830793080308130823083308430853086308730883089309030913092309330943095309630973098309931003101310231033104310531063107310831093110311131123113311431153116311731183119312031213122312331243125312631273128312931303131313231333134313531363137313831393140314131423143314431453146314731483149315031513152315331543155315631573158315931603161316231633164316531663167316831693170317131723173317431753176317731783179318031813182318331843185318631873188318931903191319231933194319531963197319831993200320132023203320432053206320732083209321032113212321332143215321632173218321932203221322232233222432253226322732283229323032313232323332343235323632373238323932403241324232433244324532463247324832493250325132523253325432553256325732583259326032613262326332643265326632673268326932703271327232733274327532763277327832793280328132823283328432853286328732883289329032913292329332943295329632973298329933003301330233033304330533063307330833093310331133123313331433153316331733183319332033213322332333243325332633273328332933303331333233333334333533363337333833393340334133423343334433453346334733483349335033513352335333543355

Le Centre recommande de conserver les données relatives aux personnes qui font appel à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 afin de pouvoir assurer un suivi longitudinal de celles qui ont bénéficié de ces mesures et de pouvoir analyser, tant de manière quantitative que qualitative, leur parcours social et professionnel après régularisation. Ce type de suivi doit pouvoir être appliqué à d'autres catégories d'étrangers (étudiants, bénéficiaires du regroupement familial, etc.)

Le Centre recommande de modifier l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 afin d'une part d'ancrer dans la loi qu'une demande d'autorisation de séjour peut être introduite en Belgique lorsqu'elle émane d'un étranger qui se trouve dans une situation humanitaire spécifique et, d'autre part d'habiliter le Ministre à définir par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ces situations humanitaires par catégorie, ce qui constitue le complément indispensable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire au cas par cas.

Le Centre recommande que l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre d'autoriser au séjour pour circonstances humanitaires (en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980) soit lié dans le cas des personnes qui ont été reconnues apatrides par les cours et tribunaux belges.

La législation relative au renouvellement et à la prorogation des titres de séjour définit les obligations du demandeur (date d'introduction de la demande, conditions matérielles à remplir, documents à produire) mais pas celles de l'administration. Le Centre recommande que la loi fixe le délai dans lequel l'OE doit répondre à ces demandes, et ce qu'il en advient à défaut de réponse dans le délai prescrit. Le Centre recommande également que l'OE soit doté des moyens (humains, matériels, etc.) nécessaires pour respecter ce délai de traitement. Dans l'état actuel de la législation, le Centre recommande que les communes délivrent une annexe 15 couvrant le séjour légal de l'étranger concerné chaque fois que les instructions de l'OE concernant le renouvellement ou la prorogation de son titre de séjour ne leur sont pas parvenues à la date d'expiration de celui-ci.

Dans le cadre de son travail sur les droits des personnes inéloignables, le Centre recommande que, lorsqu'elle est dans l'incapacité de mettre en œuvre un éloignement, la Belgique délivre à l'intéressé la confirmation

écrite de ce que la décision de retour dont il fait l'objet ne sera temporairement pas exécutée (conformément à l'article 9.2 de la Directive 2008/115/CE, facultatif).

Le Centre recommande de développer des solutions pratiques pour garantir aux enfants scolarisés en Belgique et qui se trouvent en séjour irrégulier ou précaire l'adhésion à des fédérations sportives, ainsi que la participation aux compétitions organisées par les fédérations concernées.

Le Centre recommande de rajouter un champ dans le rapport administratif de contrôle d'étrangers que la police adresse à l'OE pour lui permettre de signaler que l'étranger s'est présenté volontairement en vue de porter plainte.



CHAPITRE 4 :
DROIT DE VIVRE
EN FAMILLE

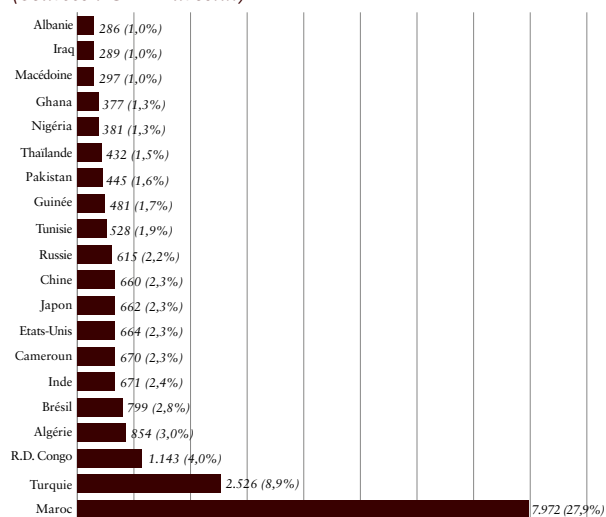


A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



Dans le cadre des précédents Rapports Migration du Centre, la problématique du regroupement familial a surtout été étudiée sous l'angle des données relatives à la délivrance des visas. Ici, nous abordons cette thématique par le biais de l'analyse des données sur la délivrance des premiers titres de séjour. Cette source offre l'avantage de fournir une vision plus exhaustive de la problématique du séjour octroyé pour une raison familiale. En effet, la délivrance de visas pour ce motif se fait depuis un poste diplomatique à l'étranger, alors que certaines demandes de séjour pour des raisons familiales peuvent se faire depuis la Belgique, sur base de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980. A côté de cela, un nombre de pays ne sont pas soumis au régime des visas, alors que l'ensemble des ressortissants de pays tiers se retrouvent dans la base de données sur les titres de séjour.

Figure 27 : Principales nationalités des personnes ayant reçu un premier titre de séjour pour une raison familiale, 2009
(Sources : OE - Eurostat)



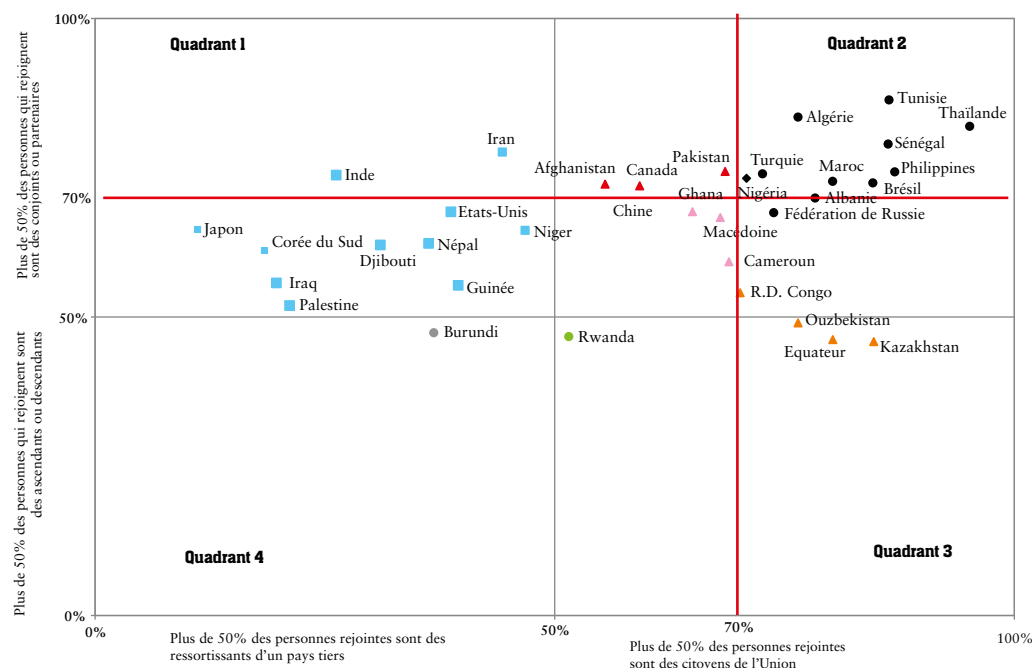
En 2009, les deux principaux groupes de nationalité qui ont bénéficié d'un premier titre de séjour pour raison familiale étaient les Marocains, avec 7.972 autorisations (28 % de tous les nouveaux titres de séjour délivrés pour raison familiale), suivis des Turcs, avec 2.526 titres délivrés (soit 9 %). Plus loin, on retrouve des groupes de nationalité non repris dans les données sur les visas tels que le Brésil, les Etats-Unis ou le Japon, respectivement quatrième, septième et huitième groupes de nationalité ayant reçu le plus d'autorisations de séjour pour une raison familiale. Les ressortissants de la République démocratique du

Congo, d'Algérie, d'Inde ou encore du Cameroun se trouvaient déjà en 2008 parmi les pays dont les ressortissants ont reçu le plus de visas pour raison familiale, et ces derniers se retrouvent toujours dans les dix principaux groupes de nationalité ayant reçu un titre de séjour pour ce même motif en 2009 (Figure 27).

Les données relatives à la délivrance des premiers titres de séjour pour une raison familiale sont disponibles suivant le lien familial de la personne qui rejoint (conjoint, ascendants ou descendants) et selon la nationalité de la personne déjà en Belgique (citoyen de l'Union ou ressortissant d'un pays tiers). La Figure 28 détaille ceci, résumant l'étendue des quatre principaux types de regroupement familial qui prévalent en Belgique pour les vingt pays avec le plus grand nombre de migrations pour raisons familiales (voir Figure 27), ainsi que pour certains pays présentant des caractéristiques atypiques. Comme le montre la Figure 27, il y a de grandes différences dans le nombre de personnes par pays qui font appel à la migration pour raisons familiales. Le premier type de regroupement familial (*Quadrant 1*), rassemble les groupes de nationalité qui viennent majoritairement rejoindre un conjoint ou un ressortissant d'un pays tiers. Les groupes de nationalité se retrouvant dans le second quadrant viennent majoritairement rejoindre un conjoint ou un partenaire citoyen de l'Union. Le troisième quadrant regroupe les groupes de nationalité qui viennent majoritairement rejoindre un ascendant ou un descendant citoyen de l'Union. Enfin, le quatrième quadrant reprend les groupes de nationalité qui viennent majoritairement rejoindre un ascendant ou un descendant ressortissant d'un pays tiers.

La plupart des migrants venus pour une raison familiale viennent donc rejoindre un conjoint ou un partenaire qui est un citoyen de l'Union (*Quadrant 2*). En effet, en moyenne, 70 % des personnes qui sont rejointes sont des citoyens de l'Union et 70 % des individus qui viennent en Belgique sont des conjoints ou partenaires (ces moyennes sont représentées par les lignes rouges sur la Figure 28). Certains ressortissants se situent au dessus de cette moyenne. Il s'agit des Turcs, des Algériens, des Marocains, des Brésiliens, des Tunisiens, des Sénégalais, des Philippins et des Thaïlandais. Pour ces groupes de nationalité, la proportion de citoyens de l'Union qui sont rejoints varie de 72 % pour les Turcs à 95 % pour les Thaïlandais, alors que la proportion de conjoints ou partenaires qui rejoignent varie de 72 % pour les Brésiliens à 86 % pour les Tunisiens.

Figure 28 : Classification de la nationalité des personnes venues en Belgique par le regroupement familial en fonction de la nationalité de la personne rejointe (UE ou non-UE) et du type de regroupement (conjoint/partenaire ou autre membre de la famille), 2009 (Sources : OE - Eurostat. Calculs: Quentin Schoonvaere (IACCHOS-UCL))



Toujours dans ce second quadrant, on distingue que 55 % des Afghans, 59 % des Chinois et 68 % des Pakistanais viennent rejoindre un citoyen de l'Union. En dessous de la moyenne globale, et toujours dans le second quadrant, on retrouve les Ghanéens, les Macédoniens et les Camerounais. Pour ces groupes de nationalité, entre 59 % et 67 % des regroupements familiaux concernent un conjoint ou un partenaire qui arrive en Belgique. En plus de cela, entre 65 % et 69 % des ressortissants de ces pays viennent rejoindre un citoyen de l'Union.

Dans le premier quadrant de ce schéma, on peut identifier un deuxième grand groupe rassemblant les Palestiniens, l'Irak, la Guinée, Djibouti, le Népal, la Corée du Sud, le Japon, les États-Unis, le Niger et l'Inde. Ce qui distingue ce groupe est que les personnes qui en font partie viennent majoritairement rejoindre des ressortissants de pays tiers.

« La plupart des migrants venus pour une raison familiale viennent donc rejoindre un conjoint ou un partenaire qui est un citoyen de l'Union »

Cette proportion varie de 11 % pour les Japonais à 47 % pour les Nigériens. Dans ce groupe, on retrouve aussi des pays industrialisés, comme les États-Unis, le Japon ou la Corée du

Sud, pour lesquels les ressortissants demandent peu ou prou la nationalité belge²⁶⁵. On y retrouve également des Irakiens, des Guinéens, des Palestiniens, ou des Népalais, pour lesquels un nombre significatif de demandes de protection internationale a été déposé ces dernières années.

Notons également le cas atypique des Burundais (le seul groupe se trouvant dans le quatrième quadrant), pour lesquels le regroupement familial concerne, dans un peu plus de 50 % des cas, des enfants qui viennent majoritairement rejoindre un ressortissant d'un pays tiers. Dans le troisième quadrant, on retrouve les Équatoriens, les Ouzbeks et les Kazakhs qui, dans plus de 70 % des cas de regroupement familial, viennent rejoindre des citoyens de l'Union, mais pour qui un peu plus de la moitié des motifs de séjour accordés pour raison familiale se font en faveur d'enfants ou d'ascendants. Aussi, pour ces trois nationalités, on remarque une proportion plus importante d'ascendants que pour les autres groupes de nationalité (20 %

²⁶⁵ Voir DGSIE, Étrangers ayant obtenu la nationalité belge selon la région de résidence et la nationalité précédente, 2003-2007 (http://statbel.fgov.be/fr/bina-ries/31162_fr_tcm326-56081.xls), 2009.

à 25 % des titres de séjour délivrés pour raison familiale). Toujours dans le troisième quadrant, les Rwandais sont majoritairement rejoints par des descendants ou ascendants, et 51 % des regroupements familiaux concernent un citoyen de l'Union.

B. ANALYSE ET ENJEUX



I. Comparaison du droit au regroupement familial en fonction de la nationalité du demandeur

Le droit au regroupement familial découle de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme relatif au droit à la vie privée et familiale. Il ne s'agit pas d'un droit absolu et l'autorité peut donc intervenir pour en déterminer les modalités et les conditions d'exercice. Le droit au regroupement familial est le droit de la personne qui réside légalement en Belgique de se faire rejoindre par les membres de sa famille et le droit des membres de la famille d'une personne résidant légalement en Belgique de le rejoindre.

Le droit au regroupement familial est différencié en fonction du statut de séjour et de la nationalité de la personne qui dispose d'un séjour légal en Belgique. Ce texte vise à présenter les grandes lignes des différents régimes qui sont en vigueur en droit belge sans entrer dans les détails de chaque régime et sans présenter les dispositions qui dérogent aux règles générales²⁶⁶.

La nationalité de la personne qui réside déjà en Belgique détermine quel régime lui est applicable. Deux directives européennes règlent partiellement cette question. Le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers²⁶⁷ résidant légalement en Belgique est réglé par la directive relative au droit au regroupement familial²⁶⁸. Le droit au regroupement familial des personnes, quelle que soit leur nationalité, qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union²⁶⁹ est réglé par la directive relative au droit des citoyens de l'Union²⁷⁰. Le droit de l'Union européenne reste muet lorsqu'il s'agit du droit au regroupement familial des citoyens de l'Union qui n'ont pas fait usage de leur droit à la libre circulation, soit les belges habitants en

Belgique²⁷¹. C'est donc au droit national qu'il revient de régler cela. En Belgique le ressortissant belge bénéficiera, à quelques exceptions près, du même régime que les citoyens de l'Union²⁷².

Ce sont donc trois régimes différents de regroupement familial qui se dessinent, dont deux sont réglés par des directives européennes transposées par la Belgique.

Les différences sont importantes entre les différents régimes. Elles concernent les membres de la famille qui peuvent rejoindre la personne résidant légalement en Belgique, les conditions qui doivent être remplies et la procédure qui devra être suivie.

« La nationalité de la personne qui réside déjà en Belgique détermine quelles règles lui sont applicables. »

Les membres de la famille

Les ressortissants d'un pays tiers qui disposent d'un titre de séjour limité ou illimité pourront être rejoints par leur conjoint ou leur partenaire âgé de plus de 21 ans et leurs enfants de moins de dix-huit ans. Ils pourront également être rejoints par leurs enfants handicapés âgés de plus de dix-huit ans.

Les citoyens de l'Union et les Belges pourront quant à eux être rejoints par leur conjoint ou leur partenaire, leurs enfants de moins de 21 ans, leurs enfants de plus de 21 ans à leur charge, et leurs ascendants à leur charge.

Les conditions matérielles

Les ressortissants d'un pays tiers en séjour limité qui ont le statut d'étudiant étranger devront disposer de ressources stables régulières et suffisantes, d'un logement suffisant, et les membres de leur famille devront disposer d'une assurance maladie invalidité²⁷³.

266 Ces dérogations concernent entre autres la situation des étudiants étrangers, des mineurs non accompagnés, des réfugiés reconnus, mais aussi le regroupement avec des personnes possédant la nationalité d'un pays avec lequel la Belgique a signé un accord bilatéral, à savoir, Maroc, Tunisie, Algérie, Turquie, les pays de l'ex-Yougoslavie, etc.

267 Les ressortissants de pays tiers sont toutes les personnes qui n'ont pas la nationalité d'un pays membre de l'Union européenne.

268 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. Cette directive a été transposée aux articles 10 et suivants de la loi du 15 décembre 1980.

269 Les citoyens de l'Union sont toutes les personnes qui ont la nationalité d'un Etat membre de l'UE.

270 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. La directive a été transposée aux art. 40 et suivants de la loi du 15 décembre 1980.

271 Voir : *Les Belges, les citoyens de l'Union et le droit à la vie de famille : les ressortissants belges sont-ils des citoyens de second rang de l'Union européenne*, plus bas dans ce chapitre.

272 Cette assimilation découle de l'art. 40ter de la loi du 15 décembre 1980.

273 Pour une analyse des conditions (matérielles) mises au regroupement familial des ressortissants de pays tiers, voir *Rapport annuel Migration 2007*, pp. 130-133; *Rapport annuel Migration 2008*, pp. 109-111, *Rapport annuel Migration 2009, 2010*, p.115

Ceux qui sont en *séjour limité* (sauf s'ils sont étudiants) *et illimité* ne devront disposer de ressources stables²⁷⁴ que pour être rejoints par leur enfant majeur handicapé. Les autres conditions (c'est-à-dire disposer d'un logement suffisant et d'une assurance maladie pour les membres de leur famille) s'appliquent de la même manière.

Le *citoyen de l'Union* qui exerce son droit à la libre circulation et souhaite s'installer en Belgique peut le faire à plusieurs conditions. S'il vient en Belgique, qu'il n'exerce pas d'activité économique mais qu'il dispose de ressources suffisantes, il devra en démontrer l'existence et les membres de sa famille qui souhaitent le rejoindre devront démontrer qu'ils ont souscrit une assurance maladie. Si par contre il exerce une activité économique en Belgique²⁷⁵, il ne devra pas prouver qu'il dispose de ressources stables et suffisantes et d'une assurance maladie pour les membres de sa famille.

Les *citoyens belges* devront, eux, dans tout les cas démontrer qu'ils disposent de ressources stables et suffisantes s'ils souhaitent être rejoints par leurs ascendants, et ceux-ci devront bénéficier d'une assurance maladie invalidité.

Procédure

Au niveau de la procédure, les membres de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers doivent faire leur demande à l'ambassade belge dans leur pays de résidence ou, s'ils bénéficient d'un séjour légal en Belgique, auprès de l'administration de leur commune de résidence. L'Office des étrangers doit répondre à la demande dans un délai de neuf mois, éventuellement prolongeable jusqu'à un maximum de quinze mois. Si les membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers en séjour légal en Belgique sont déjà en Belgique mais ne bénéficient pas d'un séjour régulier, ils ne pourront introduire leur demande de regroupement familial en Belgique que s'ils justifient de circonstances exceptionnelles²⁷⁶. Dans le cas contraire, ils devront retourner dans leur pays d'origine pour y introduire la demande de regroupement familial auprès d'un poste consulaire belge.

Les membres de la famille de *Belges ou de citoyens de l'Union* peuvent également faire leur demande à l'ambassade belge de leur pays de résidence ou en Belgique. Ils peuvent aussi faire cette demande en Belgique, quel que soit leur statut de séjour. S'ils sont en séjour irrégulier, une amende de €200 peut leur être imposée. La loi belge ne fixe pas un délai dans lequel l'autorité est tenue de répondre à une demande de visa²⁷⁷. Par contre, si la demande est introduite en Belgique, l'administration compétente doit y répondre dans les cinq mois.

Le séjour des membres de la famille

Les membres de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour limité disposeront d'un droit de séjour d'une durée identique que celui de la personne qu'ils rejoignent. S'ils rejoignent un ressortissant d'un pays tiers en séjour illimité, un citoyen de l'Union ou un Belge ils disposeront d'un séjour conditionnel pendant les trois premières années de leur séjour et ensuite seulement d'un séjour illimité, si les conditions de base du regroupement familial sont encore remplies.

Conclusion

Cette présentation simplifiée ne doit pas cacher la complexité croissante des différents régimes du regroupement familial. De nombreuses dérogations à ces règles générales existent²⁷⁸. L'évolution du droit européen, qui influence déjà le regroupement familial en Belgique, sera déterminante pour le futur du regroupement familial. A cet égard, la directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi hautement qualifié (directive carte bleue) contient des dispositions plus favorables qui dérogent aux dispositions applicables aux ressortissants de pays tiers en vertu de la directive relative au regroupement familial. Il s'agit là d'une approche qui peut amener à encore plus de différenciation dans les régimes relatifs au regroupement familial, si l'UE continue dans cette voie.

274 Voir l'arrêt Chakroun : *Les conditions (matérielles) applicables au regroupement familial*, plus bas dans ce chapitre.

275 En tant qu'indépendant ou travailleur salarié.

276 Art. 12bis, §1, 3° de la loi du 15 décembre 1980.

277 Voir : *Droit d'accès au territoire de l'UE pour les membres de la famille des citoyens de l'Union*, Chapitre 1.

278 Ces dérogations concernent entre autres la situation des étudiants étrangers, des mineurs non accompagnés, des réfugiés reconnus, mais aussi le regroupement avec des personnes possédant la nationalité d'un pays avec lequel la Belgique a signé un accord bilatéral, à savoir, Maroc, Tunisie, Algérie, Turquie, les pays de l'ex-Yougoslavie, etc.

Dans ce contexte général de complexité croissante, le Centre plaide pour que les différences de traitement qui sont établies entre les différentes catégories soient soigneusement étudiées au regard de l'objectif qui est

poursuivi. En outre, toute réforme des règles relatives au regroupement familial doit se faire dans le strict respect des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

Tableau 13 : Tableau synthétique²⁷⁹

		Ressortissants de pays tiers		Belges et citoyens de l'Union	
		En séjour limité	En séjour illimité	Belges	Citoyens de l'Union
Membres de la famille	Enfants mineurs	Oui, jusqu'à 18 ans	Oui, jusqu'à 18 ans	Oui, jusqu'à 21 ans	
	Enfants majeurs	Non (sauf pour l'enfant handicapé)	Non (sauf pour l'enfant handicapé)	Oui, à condition qu'ils soient à charge	
	Conjoint ou partenaire	Oui, à partir de 21 ans (18 ans si le lien préexiste au mouvement migratoire)	Oui, à partir de 21 ans (18 ans si le lien préexiste au mouvement migratoire)	Oui (à partir de 21 ans pour le partenaire, ramené à 18 ans s'ils ont cohabité au moins un an à l'étranger avant l'arrivée en Belgique du citoyen de l'Union)	
	Ascendants	Non	Non	Oui, à condition qu'ils soient à charge	
Conditions matérielles	Ressources	Non (sauf pour l'enfant handicapé)	Non (sauf pour l'enfant handicapé)	Non (sauf pour les ascendants à charge)	Non (sauf pour le citoyen de l'Union qui n'exerce pas d'activité économique)
	Logement suffisant	Oui	Oui	Non	Non
	Assurance maladie	Oui	Oui	Non (sauf pour les ascendants à charge)	Non (sauf pour le citoyen de l'Union qui n'exerce pas d'activité économique)
Procédure	Depuis l'étranger	Demande de visa		Demande de visa	
		Durée de traitement max. 15 mois		Pas de durée max. de traitement dans la loi belge	
	En séjour régulier	Demande à l'administration communale		Demande à l'administration communale	
		Durée de traitement max. 15 mois		Durée de traitement max. 5 mois	
	En séjour irrégulier	Demande à l'administration communale		Demande à l'administration communale	
		Conditions de recevabilité : circonstances exceptionnelles		Pas de condition de recevabilité	
		Pas de durée de traitement pour l'examen de la recevabilité			
		Durée de traitement max. 15 mois à partir du moment et si la demande est recevable		Durée de traitement max. 5 mois	
		Pas d'amende administrative		Amende administrative de 200 €	
Titre de séjour		Limité, de durée identique à la personne rejointe	Conditionnel les trois premières années	Conditionnel les trois premières années	
			Inconditionnel à partir de la troisième année	Inconditionnel à partir de la troisième année	

279 Comme le texte qui le précède, ce tableau ne reprend que les grands principes de base sans s'attarder sur les dérogations apportées aux regroupements de certaines catégories d'étrangers (étudiants étrangers, réfugié reconnu, étrangers visés par les accords bilatéraux conclus avec le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Turquie et les pays de l'ex-Yougoslavie)

2. Les Belges, les citoyens de l'Union et le droit à une vie de famille : les ressortissants belges sont-ils des citoyens de second rang de l'Union européenne ?

Il ressort clairement de cet aperçu des différents régimes de regroupement familial que les règles applicables aux citoyens de l'Union européenne (UE) découlent de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union²⁸⁰ et que ces règles sont somme toute très favorables. Leur finalité sous-jacente n'est pas tellement d'encourager le regroupement familial mais bien de favoriser la mobilité des citoyens de l'Union et donc la mobilité des membres de leur famille. Le « droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres »²⁸¹ est en effet un élément essentiel de la citoyenneté de l'UE.

« De plus en plus de voix s'élèvent depuis 2007 et demandent de rendre plus sévères malgré tout les règles applicables aux Belges. »

les citoyens de l'Union. Mais de plus en plus de voix s'élèvent depuis 2007 et demandent de rendre plus sévères malgré tout les règles applicables aux Belges. Selon le Centre, il convient dans ce contexte de tenir compte d'un débat qui occupe actuellement la scène européenne et qui touche aux compétences de l'Union, à la citoyenneté de l'Union européenne et à l'égalité de traitement.

*La discrimination « à rebours »*²⁸³

Un citoyen de l'Union est défini par la directive sur les droits des citoyens de l'Union comme « toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre »²⁸⁴. Toujours est-il que tous les citoyens de l'Union ne peuvent invo-

quer la directive sur la citoyenneté, par exemple en ce qui concerne leur droit au regroupement familial avec des membres de la famille originaires de pays tiers. La portée de cet instrument est en effet limitée aux citoyens de l'Union qui utilisent leur droit de circuler librement : « La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un Etat membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille (..) qui l'accompagnent ou le rejoignent »²⁸⁵. La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la Cour) a confirmé à plusieurs reprises qu'il doit y avoir un élément transfrontalier en jeu pour pouvoir invoquer ces règles européennes. Cela signifie par exemple qu'un Belge qui habite en Allemagne relève de l'application de la directive, au contraire d'un Belge habitant en Belgique.

Par conséquent, les Etats membres ne sont pas liés au droit de l'UE pour leurs propres ressortissants et peuvent donc leur imposer des conditions qu'ils ne peuvent imposer aux autres citoyens de l'Union. Dans la théorie du droit, on parle de discrimination « à rebours » quand des Etats membres offrent à leurs propres ressortissants (via le droit national) un traitement moins favorable qu'aux ressortissants d'autres Etats membres en séjour dans leur pays (auxquels le droit de l'UE est applicable). Cette discrimination « à rebours » semble exister dans plusieurs Etats membres – citons à titre d'exemple les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche, la France et le Royaume-Uni²⁸⁶.

*La Cour de justice de l'Union européenne et l'affaire Zambrano contre l'ONEM belge*²⁸⁷

Sur le point de la discrimination « à rebours », la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres suscite la controverse. Tous les citoyens de l'Union ne peuvent en effet pas invoquer les mêmes droits. A ce jour, la Cour de Justice avait répété qu'elle ne pouvait se prononcer sur des situations internes ne présentant

280 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

281 Article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

282 Loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (MB 10 mai 2007).

283 La discrimination « à rebours » est le terme utilisé dans la jurisprudence et que nous employons pour cette raison. Le Centre estime malgré tout que ce terme n'est pas bien choisi. En effet, il est question en un mot de discrimination.

284 Art. 2 de la directive 2004/38 (et article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

285 Art. 3 point 1 de la directive 2004/38.

286 Regioplan Beleidsonderzoek, *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie. Het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen*, Amsterdam, 2009, p.55.

287 Office national de l'Emploi.

aucun point de rattachement pour le droit communautaire et faisait, pour résoudre le problème, référence à l'ordre juridique interne des Etats membres²⁸⁸. Il ne peut y avoir d'exceptions que lorsque la discrimination « à rebours » met en danger les objectifs du droit européen (comme le droit de circuler librement).

La question subsiste du point de vue du concept de la citoyenneté de l'Union européenne : cette position de la Cour est-elle défendable, en particulier dans les affaires où les droits fondamentaux des citoyens de l'Union (comme le droit à une vie de famille) sont en cause ? Cette question se pose d'autant plus que la Cour – dans toute sa jurisprudence – interprète dans un sens toujours plus large les situations transfrontalières et étend ainsi le champ d'application du droit de l'UE. La limite entre les situations internes et transfrontalières est donc toujours plus ténue – elle en devient parfois floue.

Dans l'affaire Ruiz Zambrano, le tribunal du travail de Bruxelles avait adressé plusieurs questions préjudicielles à la Cour. Fin septembre 2010, l'Avocat général Eleanor Sharpston²⁸⁹ a rendu un avis qui a fait parler de lui. Avant de le commenter, dressons tout d'abord le tableau des faits. Ruiz Zambrano est un Colombien qui a demandé en 1999 l'asile en Belgique pour lui et sa famille et qui y séjourne depuis. Sa demande d'asile a été refusée, mais – étant donné la guerre civile en Colombie – la décision a été assortie d'une clause de non-reconduite. La famille a introduit ensuite plusieurs nouvelles demandes de séjour mais ces demandes sont à chaque fois refusées. Pendant son séjour en Belgique, le couple a eu deux enfants, lesquels ont obtenu – conformément à la loi sur la nationalité de l'époque – la nationalité belge. Depuis avril 2001, monsieur Zambrano est employé dans une entreprise belge et des cotisations de sécurité sociale sont retenues sur son salaire. Lorsqu'il perd son travail en octobre 2006 à la suite d'une enquête de l'inspection sociale, l'allocation de chômage lui est refusée – décision contre laquelle il a fait appel. Ce refus est motivé par le fait qu'il a travaillé sans être titulaire d'un permis de travail (compte tenu de son séjour illégal/précaire).

Puisque M. Zambrano est père de deux enfants qui ont (par la naissance) la nationalité d'un Etat membre de l'UE, cette affaire rappelle l'arrêt Chen. Pour différentes raisons – dont l'arrêt susmentionné (commenté en note de bas de page)²⁹⁰ – le tribunal du travail de Bruxelles consulte la Cour sur l'application de quelques dispositions du droit de l'UE. Il s'agit en l'occurrence du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (article 21 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE)²⁹¹, l'interdiction de la discrimination (article 18 TFUE)²⁹² et l'effet prolongé des droits fondamentaux. Trois questions sont posées à la Cour ; nous en reprenons deux brièvement. Premièrement, un citoyen de l'UE a-t-il le droit de séjourner sur le territoire de son propre Etat membre ? Et deuxièmement, le droit de séjour d'un citoyen mineur de l'UE qui reste dans son propre Etat membre engendre-t-il un droit dérivé au bénéfice du parent dont il est à charge (et qui dispose de moyens suffisants et d'une assurance-maladie) ?

« La distinction opérée entre les situations internes et transfrontalières entraîne des « résultats étonnamment arbitraires ». »

Dans l'avis qu'elle a remis à la Cour, l'Avocat général Sharpston estimait qu'il n'était pas souhaitable que la Cour poursuive son approche classique – à savoir la neutralité dans les affaires internes. Elle affirme que la distinction opérée entre les situations internes et transfrontalières soulève de nombreuses questions. Sur la base de la jurisprudence existante, elle démontre que cette attitude entraîne des « résultats étonnamment arbitraires » et donc engendre l'insécurité juridique.

290 Cour de justice de l'Union européenne, Zhu en Chen contre Secretary of state for the Home Department, 19 octobre 2004, n°C-200/2. Il s'agit dans cette affaire d'une mère chinoise qui donne naissance à une fille pendant un voyage en Irlande du Nord (Royaume-Uni). La fille reçoit conformément à la législation de l'époque la nationalité irlandaise (et non anglaise ou chinoise) parce qu'elle est née en Irlande. La famille déménage ensuite au Pays de Galles (Royaume-Uni également). La famille dispose de moyens d'existence suffisants et d'une assurance maladie. Dans ces circonstances, la Cour estime que la fille, citoyenne de l'Union, a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre. La mère ne peut toutefois pas invoquer la législation qui stipule que les ascendants à charge d'un citoyen de l'Union ont le droit de s'établir avec lui. Le bébé est en effet à la charge de ses parents et non le contraire. Malgré tout, la Cour juge que la mère dispose ici d'un droit de séjour dérivé : lui refuser ce droit supprimerait en effet l'effet utile du droit de séjour de l'enfant.

291 Article 21 TFUE : « 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. ».

292 Article 18 TFUE : « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

288 La Cour juge toutefois que l'interprétation du droit de l'UE peut être utile pour le juge national. Voir : *Cour de justice de l'Union européenne, Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon*, C-212/06, pt.40.

289 Cour de justice de l'Union européenne, *Conclusion de l'avocat général E. Sharpston dans l'affaire Gerardo Ruiz Zambrano contre l'Office national de l'emploi*, 30 septembre 2010, C-34/09.

L'avocate générale proposait deux solutions à la Cour. La première solution était de considérer que les citoyens de l'Union, indépendamment du fait qu'ils circulent d'un Etat membre à l'autre, doivent pouvoir tirer des droits de la citoyenneté de l'Union européenne. Un Etat membre peut alors encore refuser d'attribuer un droit de séjour dérivé si ce refus est conforme au principe de proportionnalité. En deuxième lieu, l'avocate générale cherchait une solution via l'interdiction de la discrimination (article 18 TFUE), laquelle devrait être applicable – selon elle – dans certains cas de discrimination « à rebours » également, et plus précisément lorsque trois conditions cumulatives sont satisfaites : (1) la situation doit être comparable à celle des autres citoyens de l'Union dans le même Etat membre qui bénéficient de droits au titre du droit européen (article 21 TFUE) ; (2) il doit s'agir d'une violation d'un droit fondamental, lequel est protégé par le droit de l'UE ; et (3) le droit national n'offre pas une protection juridique efficace. Elle conclut que « *L'article 18 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il interdit la discrimination à rebours, causée par l'interaction de l'article 21 TFUE avec le droit national, qui implique une violation d'un droit fondamental protégé par le droit de l'Union européenne, lorsqu'une protection au moins équivalente n'est pas disponible en droit national* »²⁹³.

L'arrêt de la Cour est tombé le 8 mars 2011 – au moment de mettre ce rapport sous presse. Bien que la Cour souligne que la directive relative aux droits des citoyens de l'Union n'est pas applicable, elle affirme que le droit communautaire s'oppose aux mesures nationales qui ont « *pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union* ». La Cour décide en conséquence que Monsieur Zambrano, comme père d'enfants belges qui dépendent de lui, a un droit au séjour et un droit d'accès au marché du travail en Belgique. Sans leurs parents, ces enfants ne pourraient pas rester sur le territoire d'un des Etats membres et ne pourraient dès lors pas exercer leurs droits de citoyens.

Pour la première fois, la Cour s'exprime sur les droits liés à la citoyenneté européenne dans une situation

purement interne. Ce point mérite notre attention, et demande une analyse approfondie. Ceci étant, la Cour se focalise sur la circonstance que les enfants dépendent de leurs parents, et la question générale de la « discrimination à rebours » semble être mise de côté. La portée de l'arrêt sur ce point est difficile à déterminer. Il est toutefois certain que la Cour devra tôt ou tard se pencher sur cette question.

Route européenne et Route belge

La discrimination « à rebours » engendre également des effets secondaires considérés par les Etats membres comme indésirables. On désigne par le terme « route européenne »²⁹⁴ le phénomène par lequel des gens essaient de contourner les règles nationales plus strictes en matière de regroupement familial en faisant temporairement usage de leur droit de circuler librement. Ils activent ce faisant leurs droits communautaires et peuvent, au retour dans leur Etat membre, continuer d'invoquer le droit de l'Union (élément transfrontalier)²⁹⁵.

Une illustration des routes belge et européenne : certains Néerlandais qui ne répondent pas aux critères nationaux applicables au regroupement familial déménagent temporairement en Belgique afin d'entrer dans le champ d'application de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union. Les Pays-Bas appliquent en effet des règles relativement strictes à leurs propres ressortissants qui souhaitent procéder à un regroupement familial (exigences d'âge, de revenu et d'intégration). Les intéressés s'informent souvent de cette possibilité via Internet, où certains forums proposent un « manuel » pour une route belge ou européenne.

293 Cour de justice de l'Union européenne, *Conclusion de l'avocat général E. Sharpston dans l'affaire Gerardo Ruiz Zambrano contre l'Office national de l'Emploi*, 30 septembre 2010, C-34/09, point 144.

294 Dans une communication, la Commission européenne parle dans ce contexte d'un abus lorsqu'un citoyen de l'UE déménage « *dans l'unique but de contourner, à son retour dans son Etat membre d'origine, la législation nationale qui a entravé ses tentatives de regroupement familial* ». Pour pouvoir faire la différence avec l'usage dit courant, la Commission prévoit une série de critères indicatifs permettant d'évaluer si le séjour dans l'Etat membre de l'UE, destination du déménagement, est « *réel et effectif* ». Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la Directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, COM (2009) 313 définitif, Bruxelles, 2 juillet 2009, p.18 -19.

295 Cour de justice de l'Union européenne, *The Queen contre Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh*, 7 juillet 1992, C-370/90.

Conclusion

Deux directives européennes règlent respectivement le droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers (directive sur le regroupement familial) et pour les citoyens de l'Union (directive sur les droits des citoyens de l'Union) mais les Belges se trouvent pour ainsi dire entre deux chaises. Il s'ensuit l'apparition de deux catégories de citoyens de l'Union et même de deux catégories de Belges : ceux qui restent dans les frontières de leur Etat et ceux qui font usage de leur droit de circuler librement. Le premier groupe risque d'être désavantagé par rapport au deuxième.

En cas de réforme éventuelle de la législation applicable au regroupement familial, les Belges seraient également traités plus strictement que les autres citoyens

de l'Union sur le territoire. Nous devons malgré tout nous demander s'il n'est pas illogique – voire contre-productif – qu'un Belge qui habite en Belgique ait moins de droits que son voisin néerlandais ou que son voisin belge qui a fait usage d'une route néerlandaise (ou autre) ?

En ce qui concerne le droit fondamental au regroupement familial, le Centre réitère la recommandation de prendre comme point de départ l'égalité de traitement (donc aussi entre les citoyens de l'Union). Tout écart par rapport à ce principe doit être mûrement réfléchi et bien argumenté.

« Nous devons nous demander s'il n'est pas illogique – voire contre-productif – qu'un Belge qui habite en Belgique ait moins de droits que son voisin qui est un citoyen de l'Union. »

3. Conditions matérielles applicables au regroupement familial

Dans cette section, nous allons aborder certaines évolutions relatives aux conditions applicables au regroupement familial. Tout d'abord, nous porterons notre attention sur les modifications apportées à la condition de logement et sur l'interprétation du caractère durable et stable de la relation, à la suite de deux arrêts d'annulation du Conseil d'Etat. Nous détaillerons ensuite un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, dans lequel la Cour s'est penchée sur une question préjudicielle des Pays-Bas relative à la condition de revenu.

3.1. Annulation et rétablissement de la condition de logement

Logement suffisant

La loi stipule que l'étranger qui souhaite se faire rejoindre doit disposer d'un « logement suffisant » pour lui-même et pour les membres de sa famille²⁹⁶. Cette condition est précisée par l'AR du 8 octobre

1981. Avant l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, l'arrêté royal stipulait que cette condition était remplie lorsque l'étranger présentait une attestation²⁹⁷ de la commune établissant que le logement où il séjourne répond pour lui-même et pour les membres de sa famille aux exigences élémentaires de sécurité, de santé et de qualité d'habitation applicables dans la région concernée. En d'autres mots, les codes régionaux du logement sont applicables²⁹⁸.

Dans son arrêt du 26 février 2010²⁹⁹, le Conseil d'Etat a annulé l'article³⁰⁰ relatif à cette question dans l'AR du 8 octobre 1981. Le Conseil d'Etat juge que cette disposition outrepassait l'intention qui était celle du législateur fédéral au moment d'inscrire cette condition dans la loi³⁰¹. De plus, l'arrêté royal octroie aux

²⁹⁶ Art. 10 et art. 10bis de la loi du 15 décembre 1980. Cette exigence n'est pas applicable au regroupement familial avec un Belge ou un citoyen de l'UE. Voir également : *Comparaison du droit au regroupement familial en fonction de la nationalité du requérant*, Chapitre 4.

²⁹⁷ Une annexe 6 ou 7.

²⁹⁸ La Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée sur cette construction dans son arrêt n°95/2008 du 26 juin 2008. Voir également *Rapport annuel Migration 2008*, pp. 108-109.

²⁹⁹ Conseil d'Etat, 26 février 2010, n°201375.

³⁰⁰ Ancien article 26/3 de l'AR du 8 octobre 1981.

³⁰¹ Ici, le législateur vise plutôt les conditions de logement. Il s'agissait par cette exigence de mettre un terme à certaines situations inacceptables liées au logement des étrangers, comme des conditions de logement contraires aux règles de l'hygiène ou même dangereuses, et les marchands de sommeil. *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2478/001, pp. 23-24.

codes régionaux du logement une portée incorrecte. Tout d'abord, le Conseil d'Etat estime que l'exigence de logement suffisant impose dans le cadre du regroupement familial une obligation aux habitants du logement. Ce point contredit les codes régionaux du logement qui imposent des obligations aux personnes qui mettent leur logement à la disposition de tiers,

« Le Conseil d'Etat estime que le système qui interdit le regroupement familial dès l'instant où l'une des normes du code régional du logement n'est pas satisfaite viole le principe de proportionnalité. »

par exemple en le louant. De plus, le Conseil d'Etat affirme qu'aucun code du logement ne prévoit de sanctions pour les habitations qui ne sont pas conformes aux règles. Par conséquent, le Conseil d'Etat estime que le système qui interdit le regroupement familial dès l'instant où l'une

des normes du code régional du logement n'est pas satisfaite – sans opérer de distinction en fonction de la gravité du manquement³⁰² – est bien plus sévère que ce que les codes du logement avaient pour objectif d'organiser. Ce point viole également le principe de proportionnalité.

Suite à cet arrêt, selon l'OE, il n'a provisoirement plus été nécessaire de présenter une preuve d'un logement suffisant. Depuis l'AR de réparation du 26 août 2010³⁰³ (en vigueur depuis le 8 octobre 2010), l'OE peut toutefois de nouveau contrôler cette condition. Selon ce nouveau règlement, le logement est jugé suffisant lorsqu'il répond aux exigences élémentaires de sécurité, de santé et d'habitabilité telles que stipulées dans le Code civil relatif aux baux à loyer³⁰⁴. Concrètement, l'exigence peut être satisfaite en présentant un contrat de bail enregistré ou un titre de propriété notarié de l'habitation où l'étranger a sa résidence principale³⁰⁵.

Le caractère stable et durable de la relation

Un étranger qui conclut un partenariat enregistré avec un étranger titulaire d'un droit de séjour peut via le regroupement familial venir en Belgique dans la

mesure où certaines conditions sont remplies³⁰⁶. L'une de ces conditions est que les partenaires entretiennent une relation dûment attestée depuis au moins un an³⁰⁷. Les modes de preuve sont déterminés par arrêté royal³⁰⁸. Jusqu'il y a peu, un des critères était que les partenaires se connaissent depuis deux ans déjà et ont entretenu des contacts réguliers par téléphone, e-mail ou lettre, et se sont rencontrés pendant ces deux ans au moins à trois reprises, pour une durée totale d'au moins 45 jours³⁰⁹. Cette exigence a été annulée le 26 février 2010³¹⁰ par le Conseil d'Etat, parce que la loi impose uniquement une relation d'un an³¹¹.

A la suite de l'arrêt d'annulation, les critères d'établissement du caractère stable de la relation ont été adaptés dans le sens de l'arrêt par l'AR du 5 juillet 2010. Bien que l'arrêt ne porte que sur la situation du ressortissant d'un pays tiers, les critères ont également été adaptés pour le regroupement familial d'un Belge ou d'un citoyen de l'UE. L'arrêté royal est ainsi harmonisé dans sa totalité. Le nouveau règlement est en vigueur depuis le 30 juillet 2010.

Le caractère stable de la relation peut aujourd'hui être prouvé de trois manières différentes. Premièrement, les partenaires peuvent démontrer qu'ils ont cohabité pendant un an au moins de manière ininterrompue et légale en Belgique ou dans un autre pays. Ensuite, les partenaires peuvent prouver qu'ils se connaissent depuis au moins un an et qu'ils ont entretenu régulièrement des contacts (par téléphone, courrier ou e-mail) et qu'ils se sont rencontrés avant d'introduire leur demande à trois reprises au moins pour une durée totale de 45 jours ou plus³¹². Et troisièmement, le caractère stable de la relation est également démontré lorsque les partenaires ont un enfant ensemble³¹³. Ces

302 Et sans prévoir une procédure qui vérifie si les manquements sont de telle nature qu'un logement devient inacceptable.

303 Arrêté royal du 26 août 2010 modifiant l'AR du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

304 Art. 2 de la loi du 20 février 1991 modifiant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer.

305 Art. 26/3 de l'AR du 8 octobre 1981 modifié par l'AR du 26 août 2010.

306 Voir : *Comparaison du droit au regroupement familial en fonction de la nationalité du requérant*, Chapitre 4.

307 Art. 10 §1, 5° de la loi du 15 décembre 1980.

308 AR du 17 mai 2007 sur le regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers ; AR du 7 mai 2008 sur le regroupement familial avec des citoyens de l'Union et des Belges.

309 Ancien article 11 de l'AR du 17 mai 2007. Annulé par le Conseil d'Etat.

310 Conseil d'Etat, 26 février 2010, n°201.374.

311 L'arrêt du Conseil d'Etat du 26 février 2010 annule aussi le critère d'engagement de prise en charge (lequel est également exigé pour le critère des deux années de relation et pour le critère d'un an de cohabitation) dans l'AR du 17 mai 2007 pour cause d'incompatibilité avec la loi du 15 décembre 1980. Le Roi ne peut ajouter aucune condition matérielle lorsqu'il s'agit de préciser le critère d'une relation durable et stable.

312 Art. 11 de l'AR du 17 mai 2007, tel que modifié par l'AR du 5 juillet 2010.

313 Art. 11 de l'AR du 17 mai 2007, tel que modifié par l'AR du 5 juillet 2010.

critères sont également applicables pour ouvrir le droit au regroupement familial en cas de partenariat enregistré avec un Belge ou un citoyen de l'Union, à la différence que la cohabitation ne doit pas se dérouler de manière légale³¹⁴.

3.2. L'arrêt Chakroun sur les conditions de revenu

A la lumière des actuelles propositions de loi relatives au regroupement familial et aux conditions supplémentaires de ressources, il importe de se pencher un moment sur un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la Cour).

L'arrêt Chakroun³¹⁵ concerne un homme de nationalité marocaine qui habite depuis 1970 aux Pays-Bas et est titulaire d'un permis de séjour ordinaire pour une durée indéterminée. L'épouse de monsieur Chakroun (avec laquelle il est marié depuis 34 ans déjà au moment des faits) demande en 2006 à l'ambassade des Pays-Bas à Rabat une autorisation de séjour provisoire en vue de pouvoir habiter avec son époux. Cette demande est rejetée parce que monsieur Chakroun ne dispose pas de revenus suffisants. L'arrêté néerlandais sur le statut des étrangers (Vreemdelingenbesluit) exige en effet que le regroupant dispose de moyens équivalents à 120 % du salaire minimum³¹⁶. Les allocations de chômage dont bénéficie monsieur Chakroun depuis 2005 sont moins élevées que la norme de revenus applicable pour le regroupement familial.

Le Raad van State (le Conseil d'Etat des Pays-Bas) a posé une question préjudicielle à la Cour sur la

compatibilité de la norme des 120 % avec la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial des ressortissants de pays tiers, sur la base suivante : les Etats membres peuvent-ils demander une preuve de « *revenus suffisants pour pourvoir à l'entretien sans recourir au régime d'aide sociale de l'Etat membre concerné* »³¹⁷?

La Cour affirme qu'un droit au regroupement familial, individuel et clairement défini, existe dès que les conditions de ce droit sont satisfaites³¹⁸. Toute limitation de ce droit doit être interprétée de manière restrictive. La Cour interprète l'aide sociale au sens de la directive comme l'aide qui remplace le manque de revenus réguliers et stables et non comme l'aide destinée à couvrir des coûts spécifiques et imprévus³¹⁹. Par conséquent, le droit au regroupement familial ne peut être refusé à une personne en mesure d'attester de revenus stables, réguliers et suffisants pour couvrir les frais généraux indispensables à sa subsistance, même si cette personne a recours à une aide pour couvrir des frais spécifiques et imprévus³²⁰. Le Cour considère qu'elle n'est pas compétente lorsqu'il s'agit d'évaluer le montant que les revenus doivent atteindre mais elle souligne que l'ampleur des besoins peut varier fortement d'une personne à l'autre. Les Etats membres peuvent bel et bien définir un montant de référence mais ils ne peuvent fixer de revenu minimum au-dessous duquel le regroupement familial n'est plus autorisé, sans qu'il y ait eu une évaluation concrète de la situation de chaque requérant³²¹. Un examen individuel doit par conséquent avoir lieu.

314 Après l'arrêt du Conseil d'Etat, la preuve du caractère stable de la relation ne pouvait plus être contrôlée. En ce qui concerne les demandes pour lesquelles l'OE n'avait pas encore pris de décision avant le 30 juillet 2010, des critères légèrement moins stricts ont donc été appliqués. Dans ces cas-là, l'OE va uniquement contrôler s'il existe une relation d'un an entre les partenaires. Si les partenaires ont un enfant ensemble, le caractère durable est prouvé (art. 11 de l'AR du 17 mai 2007, modifié par l'AR du 5 juillet 2010). Cette règle de transition ne s'applique toutefois pas à un regroupement familial demandé par un Belge ou par un citoyen de l'UE (art. 40bis de la loi du 15 décembre 1980). Puisque l'arrêt d'annulation porte uniquement sur le regroupement familial avec les ressortissants de pays tiers, seule reste d'application pour les demandes et les décisions de regroupement familial avec des Belges ou des citoyens de l'Union, datées d'avant le 30 juillet 2010, l'exigence d'une relation d'au moins deux ans, de trois rencontres au cours des deux années précédant le dépôt de la demande qui ont duré un minimum de 45 jours. Pour les décisions ultérieures au 30 juillet 2010, le nouveau règlement est également d'application.

315 CJUE, R. Chakroun contre le Ministre des Affaires étrangères, 4 mars 2010, C-578/8.

316 Art. 3.22 et art. 3.74 de l'arrêté du 23 novembre 2000 portant exécution de la loi sur les étrangers de 2000.

317 Une question est également soulevée, à savoir celle de l'admissibilité de la différence pratiquée par les Pays-Bas entre le regroupement familial et la formation de famille, en appliquant dans le dernier cas un montant sensiblement plus élevé. Dans son arrêt, la Cour stipule que le législateur européen avait expressément pour intention de ne pas opérer de distinction en fonction du moment où se constitue la famille. La directive interdit donc une différence en fonction du fait que le lien familial s'est concrétisé avant ou après la venue de celui qui séjourne dans l'Etat membre. La Cour précise par ailleurs que les Etats membres ne disposent pas d'une marge d'appréciation permettant d'instaurer cette différence. La Cour estime en effet que la directive ne peut être interprétée de manière restrictive et ne peut perdre son effet utile (§ 59, §64 arrêt Chakroun).

318 CJUE, R. Chakroun contre le Ministre des Affaires étrangères, 4 mars 2010, C-578/8, point 41.

319 Ibid., point 49.

320 Ibid., point 52.

321 Ibid., point 48.

Impact

La Cour a, par son jugement, restreint considérablement la latitude offerte par la directive aux Etats membres. Dans un premier temps, la Cour rappelle que la directive impose des obligations positives qui répondent à des droits subjectifs clairement définis. Les Etats membres ne disposent en effet d'aucune marge d'appréciation pour autoriser ou non le regroupement familial lorsque l'intéressé répond aux conditions stipulées dans la directive³²². De plus, cette marge ne peut de toute manière pas être utilisée à l'encontre de l'effet utile de la directive, ni de sa finalité, à savoir favoriser le regroupement familial³²³. Par conséquent, la compétence des Etats membres de limiter ce droit doit être interprétée de manière stricte. Ce

322 CJUE, *Parlement européen contre Conseil de l'UE*, 27 juin 2006, C-540/03, point 60.

323 CJUE, *op. cit.*, point 43.

point contraste fortement avec la tendance croissante des Etats membres de l'UE à réglementer de manière toujours plus stricte le regroupement familial.

Les implications pratiques de l'arrêt Chakroun sont grandes. Concrètement, lors de l'examen de la condition de ressources il faudra tenir compte des circonstances de chaque cas individuel. Par conséquent, les Etats membres doivent justifier dans chaque cas de figure pourquoi cette exigence de ressources est nécessaire afin d'éviter que l'intéressé ait recours au régime d'aide sociale. Cette obligation va imposer à l'administration une charge de travail supplémentaire. L'OE va devoir rédiger des formulaires de demande clairs et procéder à l'enquête sur le fond dans les délais imposés³²⁴.

324 P. De Bruycker et Y. Pascouau, *Le regroupement familial à la croisée des droits européen et belge*, Fondation Roi Baudouin, 2011, pp. 26-27.

4. Le regroupement familial comme principal canal migratoire

CONTRIBUTION EXTERNE :

LE REGROUPEMENT FAMILIAL EN BELGIQUE: LA FONDATION ROI BAUDOUIN DONNE LA PAROLE AUX ACTEURS DU TERRAIN, FONDATION ROI BAUDOUIN

En Belgique, comme dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne, le regroupement familial est devenu la principale porte d'entrée légale des migrants. Selon des statistiques récentes, plus de la moitié des demandes de permis de séjour concernent le regroupement familial.

Bien que l'importance de ce canal migratoire n'ait cessé de s'affirmer ces dernières années, le regroupement familial occupe une place relativement marginale dans les débats sur la migration. Et quand il en est question, notamment dans les médias, les prises de position trahissent souvent un manque de connaissance de la complexité de cette thématique et se fondent rarement sur des données objectives. En outre, on a jusqu'à présent peu cherché à identifier les problèmes que posent la réglementation et à évaluer l'im-

pact des procédures sur le travail des acteurs de terrain. Par conséquent, nous ne disposons pas d'une image précise et complète du regroupement familial.

Ce constat a convaincu la Fondation Roi Baudouin d'engager en 2010 un processus de dialogue sur ce thème dans lequel les différentes perspectives des experts de terrain sont rassemblées et échangées dans une approche interactive et pluridisciplinaire.

La Fondation veut ainsi contribuer à élargir les connaissances sur le regroupement familial en Belgique, à établir un état des lieux des défis qui se posent aujourd'hui au plan juridique, administratif et social et, en collaboration avec les acteurs concernés, formuler des pistes d'actions concrètes qui permettront de relever ces défis.

Le regroupement familial implique un grand nombre d'intervenants : juristes, fonctionnaires communaux, travailleurs sociaux actifs dans le milieu associatif ou les plannings familiaux, enseignants ou professionnels de la santé. Forts de leur pratique quotidienne, ces acteurs accumulent au

contact des migrants des connaissances et une expertise considérables. Toutefois, ils restent le plus souvent cantonnés dans leur domaine d'expertise particulier, sans avoir l'occasion d'être exposés à d'autres pratiques et à d'autres points de vue.

Qu'elles soient confrontées directement au regroupement familial ou qu'elles doivent en gérer les conséquences sur le plan social, plus de 150 personnes ont ainsi été invitées à participer à deux moments de dialogue en 2010.

Dans un premier temps, des focus groups ont été organisés par domaine d'intervention d'avril à juin 2010, tant en Flandre qu'en Communauté française. Ces groupes regroupaient une douzaine de personnes invitées à dialoguer sur les leviers dont elles disposent, les difficultés qu'elles rencontrent et les solutions qu'elles proposent dans leur secteur respectif.

Dans un deuxième temps, les participants de tous les groupes ont été invités à se rencontrer afin de favoriser un échange entre les différents secteurs concernés et se mettre d'accord sur des pistes d'actions concrètes. Ce deuxième moment d'échange a eu lieu le 15 octobre 2010.

Afin d'objectiver les constats et contribuer à la formulation de recommandations réalistes, un travail de recherche sur le contexte juridique et politique et de compilation de données chiffrées sur l'ampleur du phénomène et le profil démographique et socio-économique des regroupants et des regroupés a été mené parallèlement à la consultation des acteurs³²⁵.

Les résultats de ce processus seront diffusés au printemps 2011 tant auprès des décideurs que des praticiens. La Fondation espère ainsi contribuer à créer les conditions d'un débat bien informé et équilibré sur le regroupement familial dans le contexte plus large des politiques migratoires.



C. RECOMMENDATIONS

123456789101112131415161718192021222324252627282930313233343536373839404142434445464748495051525354555657585960616263646566676869707172737475767778798081828384858687888990919293949596979899100

La législation belge multiplie les procédures, les conditions d'accès et les statuts liés à l'exercice du droit au regroupement familial. Le Centre recommande que chaque nouvelle norme dans cette matière fasse l'objet d'un examen approfondi au regard de l'objectif qu'elle poursuit, du moyen qu'elle met en œuvre et de l'éventuelle atteinte aux droits fondamentaux qu'elle comporte.

Le Centre recommande de prendre en considération, au sein des critères de durabilité du partenariat, d'autres aspects pertinents qui constituent de bons indicateurs des intentions du couple d'entretenir une relation durable.

Un dispositif équilibré de lutte contre les mariages simulés doit explicitement poursuivre les finalités de préserver au maximum la vie de famille et les intentions de partenaires candidats au mariage, ainsi que de mener une lutte efficace contre les abus et la traite des êtres humains.

Conformément à l'interprétation qu'a donnée la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt Chakroun, le Centre recommande que la Belgique organise explicitement dans la procédure de vérification de la condition de ressource, l'examen au cas par cas de toutes les situations individuelles qui seront soumises au titre du regroupement familial et donc la motivation individualisée des éventuelles décisions négatives prises pour défaut de remplir cette condition matérielle précise.



CHAPITRE 5 : MIGRATION ET LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ECONOMIQUEMENT ACTIVES

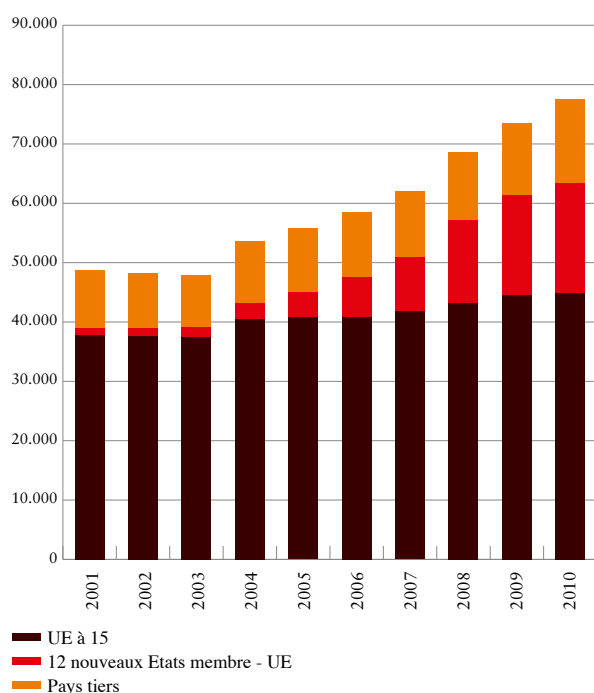


A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



1. Le travail indépendant

Figure 29 : Evolution du nombre d'indépendants inscrits à l'assurance obligatoire par groupes de nationalité au 1er janvier, 2001-2010 (Source : INASTI)



Le travail non salarié en Belgique peut être approché par le biais des données de l'Institut national d'assurance sociale pour travailleurs indépendants (INASTI). Ces données mesurent le nombre d'étrangers qui exercent une activité économique indépendante au 1er janvier de chaque année. Bien que ces informations ne

mesurent pas les entrées de travailleurs indépendants en Belgique, elles permettent d'apprécier l'intensité de l'activité économique des étrangers exerçant ce type d'activité. Depuis 2003, le nombre de travailleurs indépendants de nationalité étrangère n'a cessé d'augmenter. Cette augmentation est liée à l'inscription des ressortissants des douze nouveaux Etats membres l'Union européenne (UE – les dix pays entrés au 1er mai 2004, plus la Bulgarie

et la Roumanie qui ont adhéré le 1er janvier 2007). En effet, si début 2000 ces pays représentaient 2,2 % des inscriptions d'étrangers à l'INASTI, au 1er janvier 2010, ils représentent 24 % des inscriptions (Figure 29). Soulignons également que ce sont principalement les Polonais, suivi des Roumains et dans une moindre mesure des Bulgares, qui alimentent cette progression de l'activité indépendante. Soulignons aussi l'augmentation des inscriptions des ressortissants de pays tiers pour l'année 2009 (+16 %), alors que cette augmentation annuelle était plus faible les années précédentes (+2,9 % entre 2004 et 2008). On observe également une augmentation du nombre d'indépendants pour les citoyens de l'UE à 15, principalement en 2003 (+35 %) ainsi qu'entre 2007 et 2008 (+ 12 % par année). En conclusion, depuis l'année 2003, le travail indépendant des étrangers s'est intensifié, principalement sous l'impulsion des nouveaux citoyens de l'UE à 27.

« Depuis 2003, le nombre de travailleurs indépendants de nationalité étrangère n'a cessé d'augmenter, principalement sous l'impulsion de nouveaux citoyens de l'UE à 27. »

2. Le travail salarié

En principe, les étrangers qui souhaitent exercer un travail salarié en Belgique doivent obtenir un permis de travail, sauf s'ils en sont dispensés. L'article 2 de l'AR du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers précise donc que les citoyens de l'Espace économique européen³²⁶ sont exemptés de permis de travail. Cepen-

dant, les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE (à l'exception des Chypriotes et des Maltais) sont, ou ont été, soumis à des restrictions temporaires destinées à disparaître progressivement. Ainsi, les pays qui ont adhéré à l'UE le 1er mai 2004³²⁷ ne sont plus soumis à ces restrictions depuis le 1er mai 2009. Les

326 UE à 27 et Islande, Liechtenstein, Norvège

327 Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Chypre, Malte.

Roumains et les Bulgares seront probablement soumis à ces restrictions au moins jusqu'au 1er janvier 2012. Ajoutons que les ressortissants de ces pays ont bénéficié, ou bénéficient encore, de procédures accélérées pour l'octroi de permis de travail B³²⁸ dans certaines professions en pénurie de main-d'œuvre. En principe, l'autorisation d'occupation doit être obtenue par l'employeur avant que le travailleur n'arrive en Belgique³²⁹. Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour et à l'immigration.

Les données statistiques disponibles sur les premiers permis de travail B peuvent être utilisées pour apprécier l'immigration liée au travail salarié³³⁰. Toutefois, il faut rester prudent lorsque l'on interprète ces résultats. En effet, les changements concernant le statut particulier des nouveaux citoyens de l'Union expliquent en grande partie l'évolution des entrées de travailleurs depuis le milieu des années 2000. À partir du 1er janvier 2011, les citoyens de l'Union (excepté les Bulgares et les Roumains) pourraient ne plus figurer dans les statistiques sur les

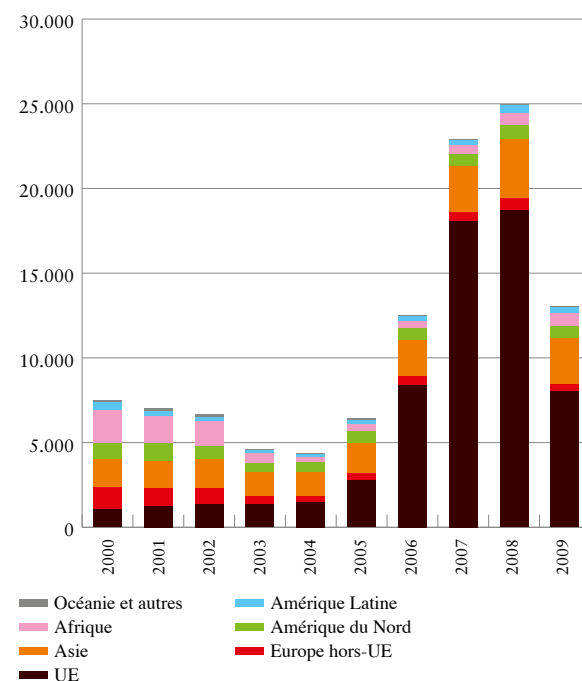
« On constate une forte augmentation du nombre de premiers permis B délivrés entre 2005 et 2008, en lien avec l'augmentation des permis délivrés aux nouveaux citoyens de l'Union. »

permis de travail.

Les statistiques disponibles sur les premiers permis de travail B peuvent donc nous aider à apprécier l'immigration de travail, ainsi que son évolution depuis le début des années 2000. Le nombre de permis de travail B délivrés n'a cessé de baisser entre 2000 et 2004, passant de 7.467 à 4.373 permis accordés (Figure 30). La forte baisse enregistrée en 2003 coïncide avec l'année de création du permis de travail C, dont les

ressortissants africains sont les principaux bénéficiaires. Néanmoins, la proportion de permis de travail délivrés à des Africains a également baissé en 2003. En effet, en 2002, 21,5 % des premiers permis A ou B était délivrés à des Africains, alors que ce chiffre est descendu à 12 % en 2003, et à 6 % en 2004. Ceci dit, on constate une forte augmentation du nombre de premiers permis B délivrés entre 2005 et 2008, qui est passé de 6.428 à 24.980 autorisations de travail. Cette progression est liée à l'augmentation des permis délivrés aux nouveaux citoyens de l'Union, plus spécifiquement aux Polonais, qui ont fait usage de procédures simplifiées leur permettant d'occuper des emplois dans des secteurs en pénurie de main-d'œuvre.

Figure 30 : Premiers permis de travail B délivrés par grands groupes de nationalité, 2000-2009 (Source : SPF Emploi)



328 En Belgique il existe trois types de permis de travail :

- Le permis de travail A, qui est valable pour toutes les professions salariées et qui est d'une durée illimitée. Il est délivré si l'étranger justifie « sur une période maximale de dix ans de séjour légal et ininterrompu précédant immédiatement la demande, de quatre années de travail couvertes par un permis de travail B ».
- Le permis de travail B, qui est valable pour un maximum de douze mois et ce auprès d'un seul employeur.
- Le permis de travail C, qui a été créé en 2003 et est destiné aux étrangers qui ont un droit de séjour limité ou précaire (étudiants, demandeurs d'asile, etc.). Ce type de permis de travail ne garantit pas l'exercice effectif d'un emploi pour les personnes que le possèdent.

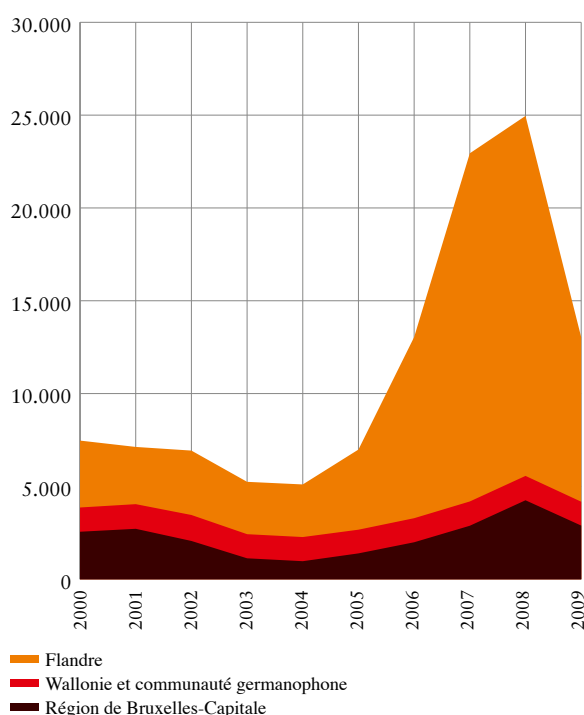
329 Art. 4, §2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

330 Comme on souhaite ici appréhender les entrées des travailleurs salariés en Belgique, la délivrance des permis de travail A et C ainsi que le renouvellement des permis B ne sont pas pris en compte dans notre analyse. En effet, ces autorisations de travail sont délivrées à des étrangers déjà présents sur le territoire.

On constate aussi que le nombre de premiers permis de travail B a chuté de près de 48 % entre 2008 et 2009. Cette baisse vaut pour l'ensemble des pays qui ont adhéré à l'UE en 2004, et elle s'explique principalement par la très forte diminution du nombre de permis délivrés à des Polonais entre 2008 et 2009, qui est passé de 12.320 à 1.943 permis délivrés. Quant aux Etats membres toujours soumis au régime des permis de travail, on observe une augmentation des premiers permis B délivrés à des Roumains, et à une stagnation pour ceux octroyés à des Bulgares sur la même période.

Notons également la baisse du nombre de permis B délivrés à des Asiatiques en 2009, alors qu'on observait une tendance à la hausse depuis 2004, principalement sous l'impulsion des permis délivrés à des Indiens.

Figure 31 : Premiers permis de travail B délivrés par région, 2000-2009 (Source : SPF Emploi)

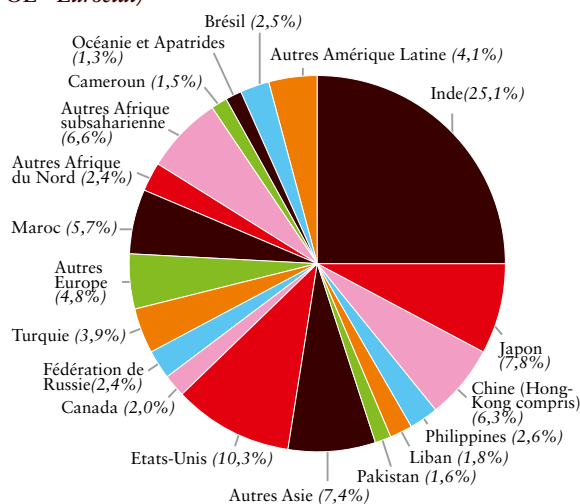


La forte progression du nombre d'octroi de permis de travail observée entre 2005 et 2008 s'explique principalement par l'augmentation du nombre de permis délivrés par la Région flamande (Figure 31). En effet, le nombre de premiers permis délivrés par la Flandre a presque été multiplié par six, passant de 2.834 délivrances en 2004³³¹ à 19.295 premiers permis délivrés en 2008. Le nombre d'autorisations de travail délivrées par la Région de Bruxelles-Capitale a également connu une forte augmentation durant le même période, passant de 969 autorisations délivrées en 2004 à 4.251 en 2008. Depuis le début des années 2000, le nombre de premiers permis délivrés par la Région wallonne et la Communauté germanophone est, quant à lui, resté assez stable, variant entre 1.285 et 1.400 premières autorisations de travail annuelles. En 2009, le nombre de premiers permis B a connu une

forte baisse en Région flamande (-184 %), une baisse plus faible en Région de Bruxelles-Capitale (-32 %), alors que ce nombre est resté assez stable en Région wallonne et pour la Communauté germanophone.

Les statistiques sur la délivrance des premiers titres de séjour permettent aussi d'appréhender la migration de travail des étrangers en provenance de pays tiers, aussi bien pour le travail salarié que pour le travail indépendant. Ainsi, 5.291 premiers titres de séjour ont été délivrés en 2009 à des ressortissants de pays tiers, leur permettant d'exercer une activité rémunérée. Ceci représente 7 % du total des premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers. Notons que le nombre de premiers permis B délivrés à ces ressortissants en 2009 était de 5.058. La combinaison de ces données montre des résultats très proches non seulement par rapport au nombre de nouveaux travailleurs de pays tiers entrés sur le territoire belge, mais aussi par rapport à leur répartition par nationalité (Figure 32).

Figure 32 : Répartition par nationalité des premiers titres de séjours délivrés pour une activité économique, 2009 (Sources : OE - Eurostat)



Si l'on prend en compte les pays d'origine des migrants de pays tiers, on constate qu'un peu plus de la moitié proviennent d'Asie (52 %). Parmi eux, un travailleur sur quatre provient de l'Inde, ce qui en fait de loin le premier pays d'origine pour ce type de migration. Avec 12 % des travailleurs, l'Amérique du Nord (principalement les Etats-Unis) reste la seconde zone de provenance des migrants de travail de pays tiers. Les statistiques sur les premiers titres de séjour fournissent une information complémentaire sur les niveaux de qualification de ces travailleurs. Ainsi, sur les 5.291 travailleurs de pays tiers entrés en Belgique en 2009,

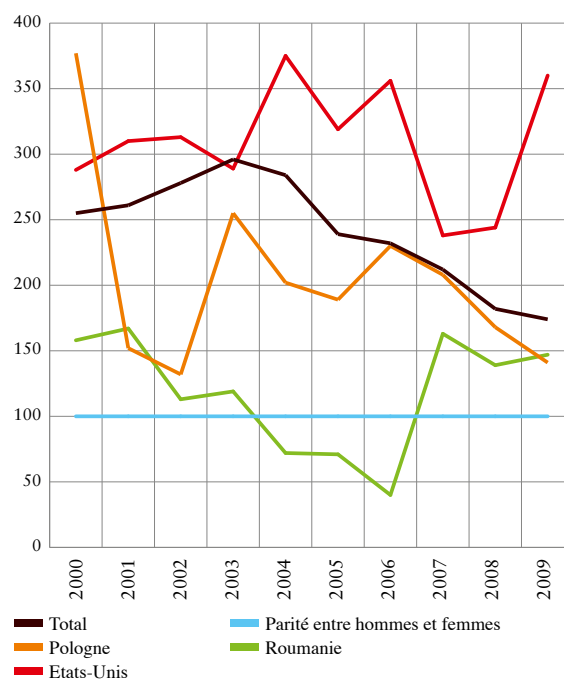
331 Excepté pour les Chypriotes et les Maltais, qui n'ont pas été soumis à ce régime de restrictions temporaires d'accès aux autorisations de travail.

22 % étaient hautement qualifiés. Cette proportion varie fortement selon le pays d'origine, s'élevant à 47 % pour les Indiens, à 16 % pour les Japonais et les Américains, à 11 % pour les Brésiliens, et à 7,5 % pour les Marocains.

« L'immigration de travail est majoritairement masculine. »

Si l'on peut apprécier de manière satisfaisante l'origine des travailleurs migrants soumis au régime des permis de travail, est-il possible de mettre en évidence les caractéristiques démographiques de cette immigration de travail ? Les données sur les premiers permis B permettent de distinguer le genre de la personne bénéficiaire. L'analyse du rapport de masculinité dans l'immigration de travail montre donc qu'il s'agit d'une migration majoritairement masculine. En effet, avant 2005, il y avait plus de 250 migrants masculins pour 100 femmes migrantes. Depuis, ce rapport a baissé et, en 2009, on décomptait 174 migrations masculines pour 100 entrées de femmes. Par exemple, la forte augmentation de l'immigration de travail polonaise en 2006 s'est caractérisée par un mouvement de masculinisation. Même si la migration polonaise reste majoritairement masculine, depuis 2007 on observe tout de même un mouvement de féminisation de cette migration, qui a atteint 141 entrées d'hommes pour 100 femmes en 2009. On peut également observer la féminisation de l'immigration roumaine, surtout entre 2004 et 2006, période pour laquelle plus de la moitié des migrants étaient des femmes. Depuis l'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007, le rapport de masculinité est remonté à 150 immigrations d'hommes pour 100 de femmes, et ce schéma vaut également pour les Bulgares (Figure 33). Pour les pays tiers, les immigrations indienne et japonaise se caractérisent par une sur-masculinisation encore plus marquée. Pour les Indiens, on observe donc annuellement de cinq à douze fois plus d'hommes que de femmes qui entrent en Belgique pour travailler. Pour ce qui est des Japonais, on observe annuellement de huit à treize fois plus de migrants masculins.

Figure 33 : Rapport de masculinité des premiers permis de travail B délivrés entre 2000 et 2009 (Source : SPF Emploi)



B. ANALYSE ET ENJEUX



I. Inscription des citoyens de l'Union dans les registres de la population

Dans le Rapport annuel Migration 2008 (p. 112), le Centre abordait brièvement l'extension des compétences communales à l'occasion de la transposition de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union³³². Nous constatons que le but poursuivi par l'UE d'organiser une procédure simple, transparente et efficace ne semblait pas vraiment avoir été atteint en Belgique : tant du point de vue des intéressés que du point de vue des communes, la procédure restait trop compliquée et insuffisamment claire.

Deux ans plus tard, nous constatons que la situation des citoyens de l'Union au moment de leur inscription en Belgique ne s'est pas sensiblement améliorée. Ces derniers temps, le Centre a été régulièrement contacté par ces citoyens ou par des membres de leur famille.

Les questions posées concernent autant la procédure pour s'inscrire en Belgique que les délais qu'elle comporte. Sur le point de la procédure, les problèmes rencontrés sont liés à l'identification des documents qui doivent être adressés à l'Office des étrangers (OE) pour constituer le dossier de demande d'inscription. Nous constatons que l'information donnée par les communes dans ce cadre n'est pas toujours exacte ni complète. Par ailleurs, le délai dans lequel la commune transmet le dossier une fois qu'il est constitué est également source de difficultés.

Il en va de même pour le délai de traitement des demandes d'inscription à l'OE. Tant les grandes villes (comme Anvers, plusieurs communes bruxelloises, Gand, etc.) que les communes plus petites sont confrontées à ce problème. Ainsi, dans certaines communes, les intéressés ne peuvent-ils introduire effectivement leur demande d'inscription qu'après avoir obtenu un rendez-vous à cet effet. Mais il faut parfois attendre des mois pour obtenir ce rendez-vous.

Cette longue attente n'est pas sans conséquence pour l'intéressé. Sans inscription (et donc sans le numéro national qui en découle), il n'est pas possible de s'affilier auprès d'une mutuelle, on peut difficilement ouvrir un compte en banque etc.

Pour les citoyens de l'Union demandeurs d'emploi, par exemple, cette attente est d'autant plus lourde que leur situation administrative est moins bien connue

que d'autres : même s'ils ont en fait le droit de s'inscrire immédiatement au VDAB, au FOREM ou à ACTIRIS, et même s'ils ont le droit de commencer à travailler avant que leur procédure d'inscription ne soit clôturée, ceci suscite la méfiance des employeurs comme des autres administrations tant que leur procédure d'inscription est en cours. Par ailleurs, plusieurs communes signalent que des obstacles administratifs les empêchent de mettre en œuvre de la manière la plus efficace possible leur compétence d'inscription des citoyens de l'Union³³³.

Il ressort de tout ceci que la situation en Belgique n'est pas conforme à la réglementation européenne qui impose aux Etats membres de procéder immédiatement à l'inscription des citoyens de l'Union et des membres de leur famille qui ont exercé leur droit à la libre circulation³³⁴. La Commission européenne a affirmé l'année passée que « *En principe, tout citoyen de l'Union européenne a le droit de travailler et de vivre dans un autre Etat membre sans faire l'objet d'une discrimination en raison de sa nationalité. Cependant, en dépit des progrès*

« Des obstacles administratifs empêchent les communes de procéder à l'inscription des citoyens de l'Union de la manière la plus efficace possible. »

332 Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille doivent s'adresser à la commune de leur domicile pour entamer leur procédure d'inscription. La situation spécifique de certaines catégories de citoyens de l'Union oblige les communes à poser de nombreux actes administratifs sous leur pleine et entière responsabilité. Par ailleurs, elles ont une compétence décisionnelle sur l'inscription de certaines catégories de citoyens de l'Union. La compétence décisionnelle sur l'inscription ou non de certaines autres catégories (comme par exemple les demandeurs d'emploi) reste à l'OE.

333 Au vu des signalements qui lui sont adressés, le Centre constate par exemple une tension entre les dispositions de la législation relative au séjour des étrangers (loi du 15 décembre 1980 et AR du 8 octobre 1981) et celles de la législation relative à l'inscription dans et à la tenue des registres de la population, en particulier les Instructions générales du 7 octobre 1992 concernant la tenue des registres de la population et des étrangers ainsi que les Instructions pour la tenue à jour des informations, version coordonnée au 1er décembre 2010, disponible sur www.ibz.rn.fgov.be.

334 L'article 10 de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union oblige les Etats membres à constater le droit au séjour de ces citoyens par la délivrance d'un titre de séjour dans les six mois de leur présentation à la commune et par la délivrance immédiate au moment de cette présentation d'une attestation d'introduction de la demande d'inscription. Pour plus d'informations voir : *Droit d'accès au territoire de l'UE pour les membres de la famille des citoyens de l'Union*, Chapitre 1

réalisés, il subsiste encore des obstacles juridiques, administratifs et pratiques à l'exercice de ce droit »³³⁵.

Le Centre est conscient de la complexité de la régle-

335 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Réaffirmer la libre circulation des travailleurs : droits et principales avancées*, COM(2010)373 final, Bruxelles, 13 juillet 2010.

mentation dans cette matière et des problèmes auxquels sont confrontées les administrations locales et de leur volonté de trouver des solutions. Parce que des obstacles administratifs ne peuvent pas entraver le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, le Centre souhaite contribuer activement à la réflexion sur les mesures à prendre pour garantir à ceux-ci une inscription dans les registres communaux rapide, efficace et transparente.

2. Migration des travailleurs : évolutions législatives au niveau européen

Malgré les grandes ambitions en matière de migration des travailleurs formulées à l'occasion du sommet européen de Tampere en 1999, les résultats se firent attendre les premières années. Depuis, les considérations démographiques et l'objectif de la compétitivité ne cessent de souligner le besoin d'une politique européenne commune en la matière. Dans les programmes de La Haye (2004) et de Stockholm (2009), l'UE a confirmé sa volonté de prévoir des procédures d'accès flexibles, adaptées aux besoins et aux désirs des différents marchés nationaux du travail. Les règles institutionnelles ont également changé avec le traité de Lisbonne. La procédure de codécision³³⁶ a été étendue, entre autres, à l'immigration légale : le Parlement européen est aujourd'hui un législateur aussi essentiel que le Conseil, et son influence se manifesterait dans les propositions actuelles.

Fin 2006, la Commission européenne a présenté un programme d'action relatif à l'immigration légale³³⁷ dans lequel elle mentionne cinq directives se rapportant à l'immigration économique des ressortissants de pays tiers : outre une directive-cadre générale, il y avait également quatre directives applicables à des groupes-cible. Ces directives spécifiques doivent définir les conditions applicables à l'accès et au séjour des travailleurs hautement qualifiés, des travailleurs saisonniers,

des employés transférés au sein de leur entreprise (détachés), et des stagiaires rémunérés.

La proposition de la **directive-cadre générale**³³⁸ est débattue depuis 2007, et elle vise à définir une seule procédure de demande d'un permis unique de travail et de séjour « *single permit* » pour les ressortissants de pays tiers. Cette directive horizontale devrait être appliquée à tous les migrants qui viennent travailler légalement dans l'UE et leur octroyer certains droits socio-économiques de base.

La première des quatre directives applicable à des groupes-cible a été adoptée le 25 mai 2009, et doit être transposée pour le 19 juin 2011. La **directive applicable aux travailleurs hautement qualifiés**, mieux connue sous la dénomination de directive carte bleue³³⁹, est exclusivement applicable aux ressortissants de pays tiers qui viennent exercer un emploi hautement qualifié dans l'UE. Vous trouverez davantage d'informations à ce sujet dans le Rapport annuel Migration 2009 du Centre (pp. 173-174).

En juillet 2010, la Commission européenne a lancé les

336 La procédure de codécision est appelée « *procédure législative ordinaire* » depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

337 Commission européenne, *Communication de la Commission, Programme d'action relatif à l'immigration légale*. 21 décembre 2006, COM (2005) 669 déf.

338 Commission européenne, *Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre*. 23 octobre 2007, COM (2007) 638 fin.

339 Directive (CE) n° 2009/50 du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

propositions de directive visant les travailleurs saisonniers et les personnes transférées au sein de leur entreprise. La proposition de directive visant les **travailleurs saisonniers**³⁴⁰ donne aux ressortissants de pays tiers la possibilité de travailler quelques mois par an dans un Etat membre de l'UE, pendant une période de quelques années. L'objectif est de créer une situation avantageuse pour tous : l'instrument doit permettre aux Etats membres de faire aisément appel à cette main d'œuvre tout en octroyant à ce groupe vulnérable la protection indispensable³⁴¹.

La proposition de **directive visant les personnes temporairement transférées au sein de leur entreprise** (directive détachement)³⁴² répond à un besoin des entreprises multinationales. Celles-ci ont souvent besoin de personnes dont les connaissances spécialisées ou certaines compétences ne sont pas disponibles sur le marché du travail local. Les règles communautaires doivent autoriser et simplifier le détachement des travailleurs des pays tiers vers des départements et filiales au sein de l'UE. Il s'agit également de créer des conditions de séjour attrayantes pour les employés temporairement transférés et les membres de leur famille³⁴³.

Pour la dernière catégorie – **les stagiaires rémunérés**³⁴⁴ – aucun texte n'est actuellement discuté. Les règles communes applicables à ce groupe s'inscrivent dans la conviction qu'offrir des opportunités de formation aux ressortissants de pays tiers dans un pays de l'UE va contribuer à la mobilité des personnes hautement qualifiées.

Les initiatives européennes constituent une première étape importante. On peut également considérer l'ou-

verture d'un canal légal à l'immigration économique comme un instrument dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Dans ce contexte, il importe de mentionner la directive européenne fixant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des personnes qui emploient des ressortissants de pays tiers sans droit de séjour³⁴⁵. En sanctionnant l'embauche illégale d'une part et en élargissant la voie vers une immigration légale d'autre part, on peut tendre vers un équilibre dans la politique migratoire.

A l'exception de la proposition visant les travailleurs saisonniers, les instruments sont avant tout destinés aux personnes hautement qualifiées. Le Centre invite les autorités européennes et nationales à réfléchir à une politique d'immigration légale qui tienne également compte des possibilités qui pourraient s'offrir aux immigrés faiblement qualifiés et non-qualifiés.

« En sanctionnant l'embauche illégale d'une part et en élargissant la voie vers une immigration légale d'autre part, on peut tendre vers un équilibre dans la politique migratoire. »

340 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier*. 13 septembre 2010, COM (2010) 0379 fin.

341 En 2008, 61 % des permis de travail destinés aux métiers en pénurie ont été attribuée en Flandre aux métiers en pénurie (saisonniers) dans le secteur de l'horticulture. N. Mussche, V. Corluy, I. Marx, Centrum voor Sociaal beleid Herman Deleeck, *Satisfying labour demand through migration in Belgium*, étude du point de contact belge du Réseau européen des migrations (EMN), août 2010, p. 60.

342 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe*. 13 septembre 2010, COM (2010), 378 déf.

343 Voir : Centre, *Rapport annuel Traite des êtres humains 2009 – Une apparence de légalité*, 2010. Disponible sur : www.diversite.be.

344 Commission européenne, *Communication de la Commission, Programme d'action relatif à l'immigration légale*, 21 décembre 2006, COM (2005) 669 déf., p.8.

345 Directive (CE) n° 2009/52 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

3. Roms et citoyens de l'Union: quel droit de séjour ?

Droit de séjour

La situation des Roms en Europe occidentale a été placée sous le feu des projecteurs en 2010. Cependant, cette attention n'a pas contribué à éclaircir le débat, entre autres en raison de nombreux amalgames qui ont été faits entre les gens du voyage et les Roms originaires d'Europe de l'Est (qu'ils soient des citoyens de l'Union ou non), et entre des problèmes de disponibilité de terrains, de mendicité, de délinquance, etc.

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité accorder de l'attention à leur situation. Plus loin dans ce rapport nous avons demandé une contribution de la ville de Gand sur son expérience quotidienne. Il ressort de ce texte que la majorité des membres de la communauté rom de Gand sont des nouveaux citoyens de l'Union.

Il nous a donc paru utile de présenter sommairement dans ce Rapport annuel Migration les possibilités offertes aux citoyens de l'Union pour obtenir un droit de séjour en application de leur droit à la libre circulation. Il va de soi que ces règles s'appliquent sans distinction à tous les citoyens de l'Union, peu importe qu'ils soient membre de la communauté rom ou non³⁴⁶.

D'autres questions touchant aux conditions d'existence de la communauté rom ou des gens du voyage sont abordées dans d'autres parutions du Centre, comme le Rapport annuel Discrimination/Diversité, ou son Plan stratégique tri-annuel.

Le choix d'aborder le droit de séjour des membres de la communauté rom par le prisme du droit à la libre circulation des citoyens de l'Union entraîne certaines limitations auxquelles le lecteur devra être attentif. D'abord, cette approche ne concerne par définition que les personnes qui sont des citoyens de l'Union et donc pas les membres de la communauté rom originaires de pays tiers. Ensuite, l'outil statistique utilisé ne permet pas de distinguer ceux qui parmi les citoyens de l'Union sont membres de la communauté rom de ceux qui ne le sont pas.

Nous déclinons notre présentation en deux phases. Dans un premier temps nous décrirons les conditions positives que le citoyen de l'Union doit remplir : c'est-à-dire, de disposer de revenus d'une activité professionnelle ou de moyens de subsistance suffisants. Dans le deuxième temps nous décrirons la condition négative qu'il doit remplir : c'est-à-dire, ne pas constituer une charge déraisonnable pour les pouvoirs publics.

Se procurer des revenus ou disposer de moyens suffisants

Le droit à la libre circulation des travailleurs est une liberté fondamentale qui structure le marché unique. Il est aussi un droit fondamental des citoyens de l'Union qui leur permet de s'installer dans un autre Etat membre, sous certaines conditions (être actifs économiquement ou disposer de moyens suffisants et ne pas tomber à charge des pouvoirs publics). Les citoyens de l'Union ont donc un droit d'accès au marché du travail, en tant que salarié ou indépendant, dans tous les pays de l'UE, sans aucune obligation d'obtenir une autorisation préalable.

Lorsque de nouveaux Etats adhèrent à l'UE, les autres Etats membres ont reçu la possibilité de maintenir certaines restrictions à l'accès au marché du travail à l'égard des travailleurs salariés ressortissants des nouveaux Etats membres, et ce pendant une période transitoire. L'exemple type de ces restrictions est le maintien de l'obligation d'obtenir une autorisation (un permis de travail) avant d'exercer un emploi salarié. Durant cette période transitoire, les modalités d'exercice du droit à la libre circulation sont donc différentes selon la nationalité du citoyen de l'Union qui prétend en faire usage.

Ces restrictions ne concernent toutefois pas les personnes qui exercent une activité en tant qu'indépendant ou qui disposent de moyens de subsistance suffisants et ne représentent pas une charge déraisonnable pour les pouvoirs publics.

Aujourd'hui, pour les citoyens de l'UE à 15 plus Malte et Chypre il n'y a aucune entrave à l'accès au marché du travail. Leurs droits sont réglés par la directive relative aux droits des citoyens de l'Union.

346 Pour les règles spécifiques relatives au regroupement familial dans le contexte de la libre circulation des citoyens de l'Union, voir Chapitre 4.

Pour les travailleurs ressortissants des dix pays qui ont adhéré à l'Union en 2004 (excepté Chypre et Malte) des restrictions peuvent être imposées jusqu'au 30 avril 2011 au plus tard. La Belgique a décidé de lever toutes les restrictions pour ces citoyens à partir du 1er mai 2009³⁴⁷. Seuls le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche ont maintenu certaines restrictions.

Pour les Roumains et Bulgares (pays adhérents à l'UE en 2007), les Etats membres pouvaient maintenir des restrictions jusqu'au 31 décembre 2011. Ces restrictions pourront éventuellement être prolongées jusqu'au 31 décembre 2013 à condition d'en avertir la Commission européenne et de faire état de perturbations sur le marché du travail qui justifieraient cette prolongation³⁴⁸. La Belgique a décidé de maintenir des restrictions. Les citoyens roumains ou bulgares ne peuvent obtenir un permis de travail, via une procédure accélérée, que s'ils obtiennent un contrat pour une profession dite en pénurie³⁴⁹. Ce sont les Régions (et la Communauté germanophone) qui établissent la liste des professions dites en pénurie et qui sont compétentes pour délivrer les permis de travail³⁵⁰. Quinze autres Etats membres³⁵¹ ont d'ores et déjà décidé de lever les restrictions pour les citoyens roumains et bulgares.

Le droit de séjour et le recours à l'assistance sociale

Comme nous venons de le voir, la libre circulation est un droit des citoyens de l'Union qui sont économiquement actifs ou qui disposent de ressources suffisantes. La question est de savoir si ces conditions sont compatibles avec le recours au système d'aide sociale.

La matière est vaste et a fait l'objet de nombreuses décisions de la Cour de justice de l'Union européenne. Ce qui suit doit être considéré comme un exposé succinct des règles européennes en la matière.

Les personnes qui exercent une activité économique (travailleurs salariés ou travailleurs indépendants) ne peuvent pas être éloignés du territoire de l'Etat membre d'accueil au motif qu'elles y bénéficient d'une assistance sociale³⁵².

Les demandeurs d'emploi ont le droit de résider dans l'Etat membre d'accueil pendant au moins six mois. Au terme de cette période, s'ils font la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés, la directive relative aux droits de citoyens de l'Union leur donne le droit de séjourner dans l'Etat membre d'accueil tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de cet Etat³⁵³. Il en va de même pour le citoyen de l'Union qui dispose de moyens suffisants et qui ferait appel à une mesure d'assistance sociale. Tous ont un droit d'obtenir une allocation sociale, ce qui comprend également les aides fournies par les CPAS, et ce au nom de l'interdiction de discrimination³⁵⁴.

« Le seul fait de recourir au système d'aide sociale n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement. »

Ainsi, le seul fait de recourir au système d'aide sociale n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement³⁵⁵. Il faut encore que ce recours représente une charge déraisonnable. Pour apprécier cela, les Etats doivent tenir compte de plusieurs éléments : la durée de l'octroi de l'allocation, la durée de séjour du citoyen de l'Union sur le territoire, la situation personnelle du citoyen de l'Union et le montant de l'aide qui

347 AR du 6 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, art. 38ter et 38sexies.

348 Le Centre a déjà recommandé, lorsque la question de la prolongation des mesures transitoires pour les citoyens des pays qui ont adhéré en 2004 a été soulevée, de ne pas prolonger la période transitoire, car elle pousse les personnes vers des statuts précaires de (faux) indépendant ou vers des mécanismes de détachement ou de libre circulation des services, et, à ce titre, risque d'être un facteur de dérégulation du marché du travail. Voir *Rapport annuel Migration 2007*, pp. 138-141. Voir également : *Attention à l'exploitation économique*, plus bas dans ce chapitre.

349 AR du 6 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, art. 38ter et 38sexies.

350 Liste des métiers en pénurie : Pour la Région de Bruxelles-Capitale : www.bruxelles.irisnet.be; Pour la Région flamande : www.werk.be; Pour la Région wallonne : <http://emploi.wallonie.be>; pour la Communauté germanophone : www.dglive.be

351 Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, La République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

352 Commission Européenne, D.G. Justice, *Circuler et séjourner librement en Europe, Guide de vos droits en tant que citoyen de l'Union européenne*, 2010, p. 24.

353 COM (2010)373, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Réaffirmer la libre circulation des travailleurs : droits et principales avancées*, p.16 ; CJUE, *Antonissen*, 26 février 1991 ; Directive 2004/38, considérant 9.

354 P. Dollat, *La citoyenneté de l'Union européenne. Théorie et statuts*, 2008, p. 411.

355 Art. 14.3 de la directive 2004/38. Pour des cas d'applications voir : CJUE, *Martinez Sala*, 12 mai 1998 ; CJUE, *Grzelczyk*, 20 septembre 2001 ; CJUE, *Collins*, 23 mars 2004 ; CJUE, *Trojani*, 7 septembre 2004.

lui est accordé³⁵⁶. C'est à l'Etat membre qu'il reviendra de prouver que cette personne représente une charge déraisonnable³⁵⁷.

De plus, les citoyens de l'Union salariés pourront toujours être considérés comme travailleurs, même après la fin de leur contrat de travail, si ³⁵⁸:

- » ils ont été frappés par une incapacité de travail temporaire en raison d'un accident ou d'une maladie ;
- » ils se trouvent en chômage involontaire après avoir été employés pendant plus d'un an et s'enregistrent comme demandeur d'emploi, ils gardent leur statut pour au moins six mois ;
- » pour une durée limitée de six mois au moins, ils se trouvent en chômage involontaire après un contrat de moins d'un an et s'enregistrent comme demandeur d'emploi ;
- » ils entreprennent une formation professionnelle en relation avec leur activité professionnelle antérieure.

Dans ces cas, les citoyens de l'Union peuvent librement, et sans conséquence sur leur statut de séjour avoir recours aux systèmes d'assistance sociale. Ceci n'entraîne pas de mesure d'éloignement.

Nous pouvons donc conclure que tous les citoyens de l'Union, qu'ils soient Rom ou non, peuvent s'installer en Belgique à condition d'exercer une activité indépendante ou de disposer de moyens suffisants. Les autres citoyens de l'Union, à l'exception des Bulgares et des Roumains (Rom ou non) peuvent également s'établir en Belgique s'ils occupent un emploi salarié, sans restriction aucune. Les citoyens Bulgares et Roumains devront toutefois exercer un emploi salarié repris sur une liste régionale de métiers en pénurie et obtenir un permis de travail pour pouvoir s'établir.

Le citoyen de l'Union qui est à la charge des pouvoirs publics ne peut pas être automatiquement éloigné. Il faut que celui-ci représente une charge déraisonnable, et c'est à l'Etat membre de prouver que tel est bien le cas.

356 Com (2009)313, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

357 P. Dollat, op. cit., p. 268.

358 Art. 7.3 de la directive 2004/38.

CONTRIBUTION EXTERNE :

CHRISTIAAN DE BLANDER, SERVICE INTÉGRATION, DÉPARTEMENT POPULATION ET BIEN-ÊTRE, VILLE DE GAND

L'UE connaît depuis son élargissement un nouveau flux migratoire qui s'inscrit dans le cadre de la libre circulation des personnes. A la ville de Gand, nous constatons qu'un important groupe de ces nouveaux migrants intra-communautaires n'est pas (encore) ou n'est plus actif sur le plan économique. Ce qui est spécifique pour la ville de Gand, c'est que l'on compte parmi ces nouveaux citoyens de l'Union un nombre considérable de personnes d'origine rom. La problématique liée aux Rom est associée, pour la ville de Gand, à la problématique plus large des migrations intra-communautaires.

Le nombre exact des nouveaux citoyens de l'Union et de Rom à Gand n'est pas connu. Deux facteurs sont principalement à l'origine de cette situation. Il y a tout d'abord un groupe de personnes qui ne possèdent aucun statut de séjour régulier ou légal et qui ne figurent donc pas dans les statistiques officielles. Ensuite, les statistiques ne permettent pas de déduire leur origine ethnique puisque seule la nationalité est enregistrée. Le nombre de Rom à Gand ne peut donc pas être déterminé avec certitude. Nous avons donc procédé à une estimation de la proportion de la population Rom, sur la base de notre expérience pratique.

Les registres montrent que ce sont surtout des Slovaques et des Bulgares qui vivent à Gand. Notre expérience pratique nous permet de supposer que la majeure partie des nouveaux citoyens de l'Union venant de Slovaquie est d'origine rom (90 %). Cette part est estimée à 50 % en ce qui concerne les Bulgares.

Plusieurs facteurs ont joué un rôle dans la migration des nouveaux citoyens intra-communautaires à Gand. Les plus importants sont les conditions de vie socio-économiques précaires dans les pays d'origine. En ce qui concerne les Rom, la discrimination sur la base de l'origine ethnique joue également un rôle. Prenons ici un moment d'étude thématique sur quelques uns des points névralgiques identifiés à Gand.

Travail. Les nouveaux citoyens de l'Union soumis aux mesures transitoires (actuellement encore la Bulgarie et la Roumanie) ont fréquemment recours au statut d'indépendant. Il s'agit souvent dans les faits de faux indépendants.

Revenus obtenus autrement que par un travail régulier. Pour survivre, une partie de ces nouveaux citoyens de l'Union doit faire appel à l'économie informelle : troc (p.ex. bricolage en échange d'un loyer), travail irrégulier (prostitution, trafic de drogue, etc.)... Nombreux d'entre eux sont également contraints de recourir aux colis alimentaires et au soutien des travailleurs bénévoles pour subvenir à leurs besoins de base.

Logement. Les problèmes en matière de logement sont les suivants : manque de places d'accueil, de logements sociaux, de logements (sociaux) pour les familles très nombreuses, de loyers abordables, sans oublier la réticence des propriétaires de louer à des gens dont le statut de séjour est précaire et le problème de la discrimination en raison de l'origine des locataires. Certains de ces nouveaux citoyens de l'Union n'ont d'autre solution que de squatter un bâtiment ou de louer chez un marchand de sommeil, ce qui entraîne des problèmes de cohabitation dans les quartiers concernés.

Ecole. Les problèmes signalés à Gand dans le domaine de l'enseignement chez les enfants sont la fréquentation irrégulière des écoles, la présence d'une autre culture scolaire ou l'absence de toute culture éducative, ainsi que le retard scolaire ou au niveau de maîtrise de la langue et ce en particulier pour les enfants Rom. Nous constatons également une demande trop importante dans certaines écoles de Gand. Les heures GOK (égalité des chances dans l'enseignement) sont en effet insuffisantes pour rencontrer les besoins des enfants Rom.

Formation (adultes). Il n'est possible de suivre des formations en langues ou professionnelles à l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB) que si la

personne intéressée peut s'inscrire au VDAB (ces formations ne concernent donc pas ceux qui ne peuvent travailler que dans les métiers en pénurie). Les autres problèmes concernent le montant élevé des frais d'inscription de nombreuses formations et le fait que ces formations durent souvent longtemps. On nous a également signalé que, dans certains cas, une partie de ces nouveaux citoyens de l'Union manquent d'ardeur à suivre une formation régulière.

Santé et soins de santé. Les problèmes les plus courants auxquels sont confrontés les nouveaux citoyens de l'Union dans le domaine de la santé sont les affections des voies respiratoires et des poumons ou les maladies de la peau, lesquelles sont souvent liées aux mauvaises conditions de logement. On constate ensuite surtout des maladies consécutives à une mauvaise alimentation. Enfin, le nombre de plaintes psychiques (dépressions) est également très élevé.

Problèmes financiers : dettes. Un important problème est le poids des dettes accumulées par quantité de nouveaux citoyens de l'Union. Les créanciers sont en général les fournisseurs d'énergie, les prestataires de soins et (dans une moindre mesure) les propriétaires. Une part importante de ces dettes est encaissée par des huissiers de justice.

Image. Nous voulons pour finir souligner le problème d'image auquel sont confrontés les Rom. Selon leurs propres dires, la situation à Gand est comparable à la situation dans leur pays d'origine. Nous ne devons cependant pas rester aveugles quant aux éventuels préjugés que nourrissent les employeurs, les propriétaires, les enseignants, les assistants sociaux, etc.



4. Attention à l'exploitation économique

Dans le Rapport annuel Traite des êtres humains 2009 (publié en octobre 2010), le Centre a choisi de mettre l'accent sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation économique (par le travail). Une attention particulière a été portée sur les constructions légales, semi-légales ou illégales qui résultent de la libre circulation des personnes et des services, et qui peuvent donner lieu à des faits et des pratiques de traite des êtres humains. Il en est ainsi notamment du détachement des travailleurs ou en encore des faux indépendants, comme

l'attestent plusieurs dossiers dans lesquels le Centre s'est constitué partie civile, ainsi que les entretiens avec divers acteurs de terrain. L'apparence de légalité qui accompagne souvent l'exploitation économique rend difficile le travail de détection des victimes.

Ces dernières années, les services d'inspection ont de plus en plus été confrontés,

« L'apparence de légalité qui accompagne souvent l'exploitation économique rend difficile le travail de détection des victimes »

lors de contrôles, à des (faux) indépendants (étrangers), surtout dans des secteurs tels que celui de la construction et des magasins de nuit. Le travail comme faux indépendant peut prendre différentes formes. Il s'agit dans tous les cas de contourner les restrictions d'accès au marché du travail européen, mais également d'éviter le respect des normes et des conditions sociales minimales dans le pays hôte. La fausse indépendance peut aussi prendre la forme de la création ou du rachat d'une

« Dans certains cas, les conditions de rémunération et de travail, ainsi que l'environnement de travail et les conditions de logement sont contraires à la dignité humaine, et constituent de la traite des êtres humains. »

société en Belgique, entre une (ou plusieurs) personne(s) de nationalité belge et des personnes étrangères. Ces dernières investissent parfois un montant déterminé et reçoivent quelques parts sociales. En réalité, elles se trouvent dans un lien de subordination et sont des travailleurs salariés, dépendantes de

la personne de nationalité belge (ou d'un autre gérant). Parfois, elles ne connaissent même pas leur statut social et ne savent pas réellement ce qu'elles ont signé. Lorsque cette situation de travail se dégrade ou est entamée dans des conditions contraires à la dignité humaine, la législation sur la traite des êtres humains trouve en principe à s'appliquer.

Par ailleurs, l'unification croissante de l'Europe et l'augmentation conséquente de la mobilité des travailleurs se reflètent notamment dans une augmentation du nombre de travailleurs détachés. Lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une prestation de services, la libre circulation des travailleurs soulève des difficultés spécifiques. L'un des enjeux majeurs est en effet d'éviter les risques de concurrence déloyale et de dumping social. Ces risques sont cependant accrus dans le cadre du détachement de travailleurs en provenance de pays à faibles coûts salariaux vers des pays présentant des coûts salariaux plus élevés. En pratique, le détachement (dans le cadre de variantes parfois complexes - comme une longue chaîne de sous-traitance, la sous-traitance par le biais de bureaux d'intérim ou de faux indépendants) fait l'objet d'abus et de diverses fraudes, notamment dans le secteur de la construction. Dans certains cas, les conditions de rémunération et de travail, ainsi que l'environnement de travail et les conditions de logement sont contraires à la dignité humaine, et constituent de la traite des êtres humains.

Traite des êtres humains 2009, Une apparence de légalité, octobre 2010, disponible sur : www.diversite.be.

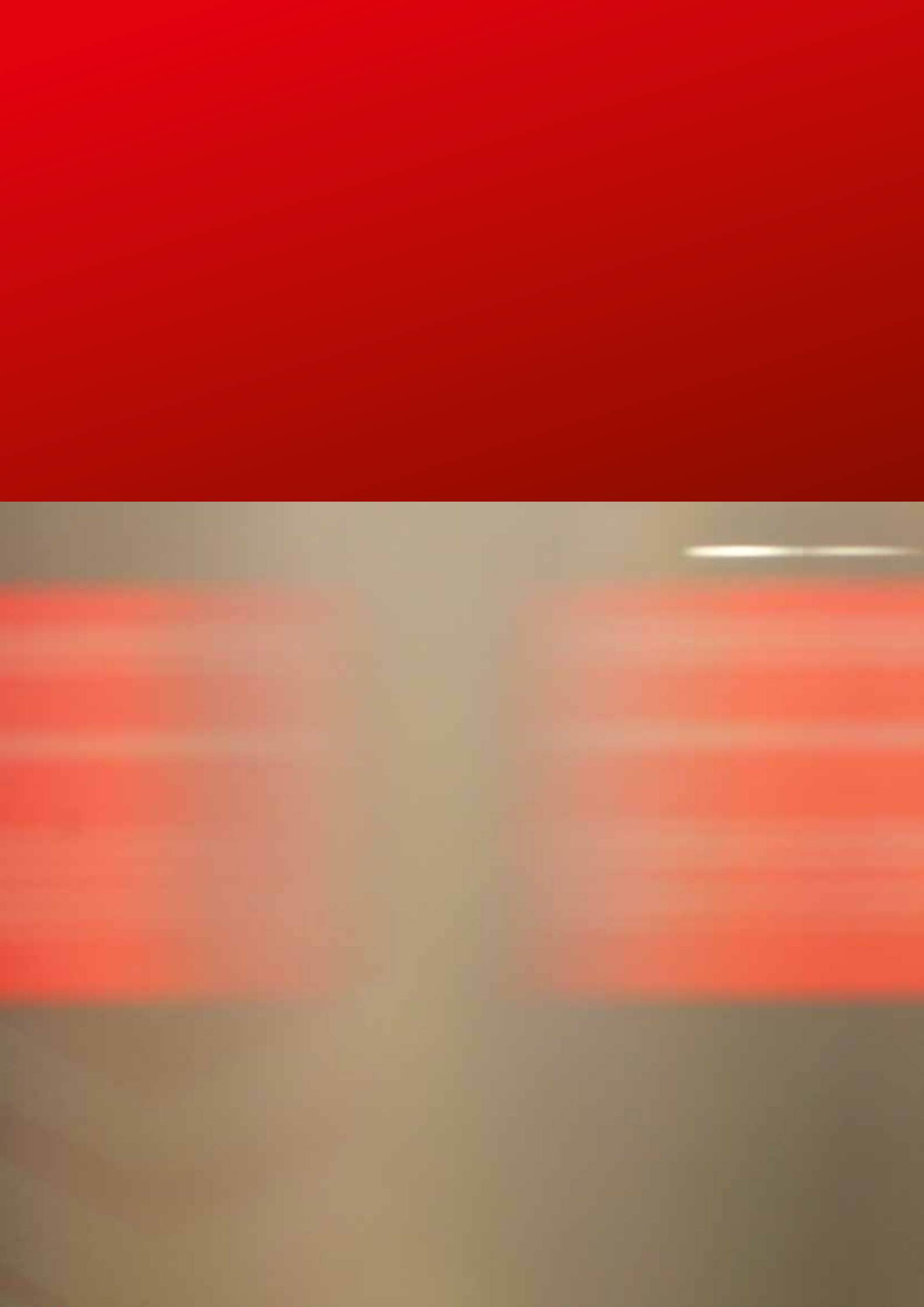
C. RECOMMENDATIONS

123456789101112131415161718192021222324252627282930313233343536373839404142434445464748495051525354555657585960616263646566676869707172737475767778798081828384858687888990919293949596979899100

Le Centre recommande l'examen par les autorités (nationales et européennes), et en concertation avec les partenaires sociaux, de la possibilité d'ouvrir des canaux migratoires réels et transparents à destination des migrants faiblement qualifiés.

Le Centre recommande qu'une information plus claire et transparente sur les voies de migration légale soit disponible auprès des consulats et ambassades pour les candidats à la migration, quel que soit leur niveau de qualification.

Le Centre est conscient de la complexité de la réglementation en ce qui concerne l'inscription des citoyens de l'Union dans les registres de la population, des problèmes auxquels sont confrontées les administrations locales et de leur disponibilité pour chercher des solutions. Parce que des obstacles administratifs ne peuvent pas entraver le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, le Centre souhaite contribuer activement à la réflexion sur les mesures à prendre pour garantir aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille une inscription dans les registres communaux rapide, efficace et transparente.



CHAPITRE 6 :
RETOUR,
DETENTION
ET ELOIGNEMENT



A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



1. Introduction

Plusieurs statistiques peuvent être utilisées pour appréhender l'immigration et le séjour irrégulier :

- » le nombre d'éloignements et de départs volontaires d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire belge ;
- » le nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière.

Précisons que ces données se basent sur une activité administrative et policière obéissant à des règles et des pratiques qui peuvent évoluer dans le temps. Il faut donc rester prudent quant à l'utilisation et l'interprétation de ces statistiques. En effet, ces données ne reflètent pas autant le phénomène de l'immigration irrégulière qu'elles reflètent les pratiques mises en place pour prévenir et maîtriser cette immigration.

2. Les éloignements et départs volontaires

Il existe plusieurs moyens d'éloignement et de départ volontaire. Les statistiques et pratiques de l'Office des étrangers (OE) nous permettent de distinguer les catégories suivantes³⁵⁹:

- » Les refoulements à la frontière. Ils concernent les étrangers et les demandeurs d'asile déboutés à qui l'on refuse l'entrée sur le territoire belge. Le nombre de refoulements d'étrangers désirant franchir les frontières de la Belgique est *a priori* l'un des principaux indicateurs à utiliser pour appréhender l'immigration irrégulière³⁶⁰. Toutefois, l'utilisation de ce chiffre comme indicateur absolu de l'immigration irrégulière est quasi impossible, car les refoulements sont uniquement liés à l'activité administrative et policière du contrôle des frontières.
- » Les rapatriements d'étrangers en situation irrégulière. L'OE distingue deux grands types de rapatriements : les rapatriements directs, qui sont la suite directe d'une interception d'un étranger en situation irrégulière³⁶¹; et les autres rapatriements, qui nécessitent un examen de certains éléments du dossier ou

l'attente de certaines pièces nécessaires pour réaliser l'éloignement (par ex., papiers d'identification, délivrance d'un laissez-passer). C'est à partir des centres fermés ou des prisons que sont organisés ces rapatriements. Au sein même des rapatriements, il est possible de distinguer deux autres modes d'éloignement liés à des situations administratives particulières. Le premier est la prise et reprise en charge en application du règlement Dublin ³⁶². Dans ce cas de figure, les étrangers sont rapatriés vers le pays en charge de leur procédure d'asile. Le second moyen est le rapatriement par voie terrestre en application d'accords bilatéraux de reprise avec d'autres Etats membres de l'Union européenne (UE).

- » Les retours volontaires assistés d'étrangers en situation irrégulière qui décident de quitter le pays en faisant appel aux programmes d'assistance au retour volontaire.

Depuis le pic de 5.781 refoulements observé en 2000, on constate que l'activité de répression de l'immigration irrégulière a fortement diminué, atteignant 1.232 refoulements en 2007. Depuis 2008, on observe un regain du nombre de refoulements annuels. En conséquence, 2.111 refoulements ont été enregistrés en 2010, ce qui correspond à un niveau qui n'avait plus

359 SPF Intérieur, OE, *Rapport d'activités 2009*, www.dofi.fgov.be, 2010.

360 Traverser la frontière de manière irrégulière ne veut pas nécessairement dire ne pas être en possession des documents de voyage requis (passeport et, si besoin, visa). Un refoulement peut toujours avoir lieu, même si on est en possession des documents de voyage nécessaires, si l'on ne peut pas justifier de manière satisfaisante le motif du voyage, ou si l'on ne peut pas justifier des ressources suffisantes pour couvrir la durée du séjour.

361 En dehors des heures de bureau, les décisions administratives qui font suite à une interception sont prises en charge par le service de permanence de l'OE.

362 Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

été atteint depuis 2003 (*Tableau 14*). Une explication possible de la chute du nombre de refoulements après 2003 est le fait qu'après cette date les contrôles d'entrée

« Le nombre de prises et reprises en charge « Dublin » a très peu évolué entre 2007 et 2010, c'est remarquable vu que le nombre de demandeurs d'asile augmente en Belgique depuis 2008 »

à la zone Schengen effectués pour les voyages en Eurostar n'étaient plus effectués en Belgique par des gardes-frontière belges, mais à Londres, par des gardes-frontière français³⁶³. Une explication possible de la baisse du nombre de refoulements au cours des années 2000 pour-

rait être la modification des pratiques en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, notamment par l'instauration de contrôles plus stricts exercés à l'égard des voyageurs dans les pays de départ. Le fait que d'autres pays ont rejoint l'UE entretemps joue aussi un rôle important ici (voir plus bas).

Des statistiques de l'OE sont disponibles depuis 2007 sur la reconduite à la frontière de demandeurs d'asile ayant fait une demande dans un autre pays signataire

363 La Belgique n'a qu'une seule frontière terrestre extérieure à la zone Schengen – Bruxelles-Midi – et celle-ci est uniquement utilisée pour les arrivées et départs en Eurostar. Le nombre de refoulements à ce poste frontière est lié au nombre d'arrivées de l'Eurostar à partir de Grande-Bretagne. Depuis 2004, seuls les départs de Grande-Bretagne sont encore contrôlés à ce poste frontière. Les statistiques sur ces contrôles ne sont cependant pas reprises dans celles des refoulements.

de la convention de Dublin (*Colonne A, Tableau 14*). Le nombre de prises et reprises en charge « Dublin » a très peu évolué entre 2007 et 2010, oscillant entre 907 et 1.092. Il est remarquable que ce mode d'éloignement soit resté aussi stable, considérant que la Belgique a vu le nombre de demandeurs d'asile augmenter depuis 2008. A côté de cela, on constate que très peu de reconduites à la frontière en application d'accords bilatéraux sont effectuées (*Colonne B*).

Comme on peut le voir dans le *Tableau 14*, le nombre de retours volontaires organisés par l'OIM ou l'OE a beaucoup fluctué entre 2000 et 2010. Alors qu'on dénombrait 3.183 retours en 2000, on en dénombrait 2.820 en 2003. 2004 et 2005 ont été témoin d'un regain de retours volontaires, qui remontent à 3.741 en 2005. Entre 2006 et 2009, ce mode de départ a connu une nouvelle baisse, arrivant à 2.668 cas en 2009. On observe toutefois une légère remontée des départs volontaires en 2010.

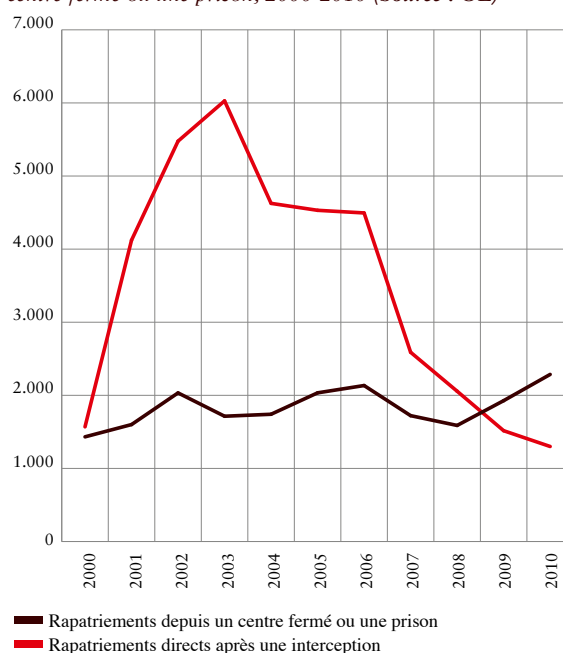
En résumé, en 2001 et 2002 le nombre total d'éloignements et départs volontaires frisait les 15.000 cas. Ce nombre a commencé à baisser de manière significative à partir de 2004, avec une forte rechute en 2006. Cette baisse fait suite à la diminution des refoulements après 2003, et des rapatriements après 2006. Il faut tout de même souligner la légère reprise dans le nombre de refoulements à la frontière et de départs volontaires en 2010.

Tableau 14 : Evolution du nombre d'éloignements et de départs volontaires, 2000-2010 (Source : OE)

	Prises et reprises en charge Dublin (A)	Reconduites à la frontière dans le cadre d'accords bilatéraux (B)	Autres rapatriements (C)	Nombre total de rapatriements (A+B+C)	Départs volontaires (OIM + OE)	Refoulements	Nombre total des éloignements et des départs volontaires
2000				3.301	3.183	5.781	12.265
2001				5.994	3.633	5.350	14.977
2002				7.677	3.225	4.084	14.986
2003				7.951	2.820	3.339	14.110
2004				6.616	3.275	1.894	11.785
2005				7.136	3.741	1.403	12.280
2006				7.381	2.812	1.535	11.728
2007	1.037	110	3.771	4.918	2.595	1.232	8.745
2008	907	112	3.072	4.091	2.669	1.333	8.093
2009	982	153	2.656	3.791	2.668	1.557	8.016
2010	1.092	75	2.419	3.586	3.094	2.111	8.791
Total	4.018	450	11.918	62.442	33.715	29.619	125.776

Comme nous l'avons indiqué, parmi le nombre total de rapatriements, on peut distinguer ceux qui ont lieu directement après l'interception des personnes en possession de documents de voyage de ceux qui n'en ont pas. On constate que l'évolution du nombre total de rapatriements a largement été influencée par le nombre de rapatriements directs suivant une interception par les services de police. Ces rapatriements directs expliquent la hausse du nombre total de rapatriements entre 2000 et 2003, ainsi que la baisse observée entre 2006 et 2007 (*Figure 34*). Depuis lors, le nombre total de rapatriements a continué de diminuer suite à la baisse continue des rapatriements directs et ce malgré la reprise, depuis 2009, des rapatriements organisés depuis un centre fermé.

Figure 34 : Evolution du nombre total de rapatriements directs après une interception et du nombre de rapatriements depuis un centre fermé ou une prison, 2000-2010 (Source : OE)



3. Les interceptions d'étrangers en situation irrégulière

Le nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière peut être utilisé comme élément d'analyse pour mieux cerner la présence d'étrangers en séjour irrégulier en Belgique. Comme pour les refoulements, un biais non négligeable résulte des probabilités d'interception assez variables selon l'activité policière. Cet indicateur est également biaisé par le fait qu'une même personne peut être appréhendée à plusieurs reprises, ce qui peut donner lieu à un double comptage dans les statistiques.

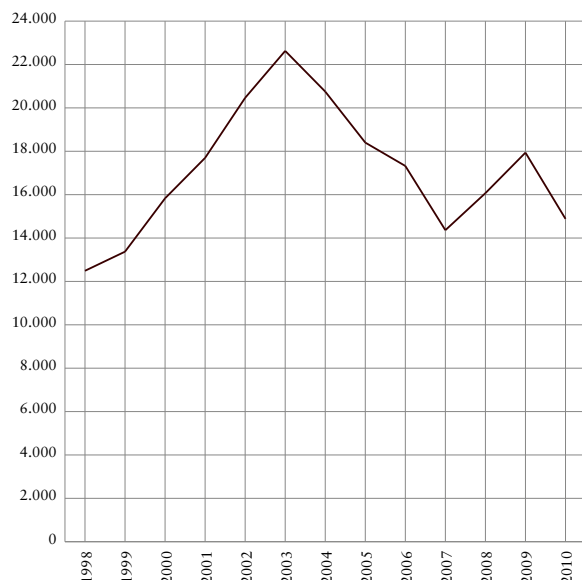
Le nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière a beaucoup fluctué entre 1998 et 2010. On peut distinguer trois phases dans l'évolution de ce nombre (*Figure 35*). La première s'étale de 1998 à 2003, et a été le témoin d'une forte augmentation du nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière, qui est passé de 12.490 à 22.627 cas durant cette période. La deuxième phase (2004-2007) a vu une baisse dans le nombre d'interceptions, qui est passé de 20.752 en 2004 à 14.363 cas en 2007. La troisième phase (2008-2009) a vu un regain dans le nombre d'interceptions, qui sont remontées jusqu'à 17.938 cas en 2009. La

tendance était de nouveau à la baisse en 2010, quand 14.880 personnes ont été interceptées.

Les interceptions d'étrangers en séjour irrégulier connaissent trois issues possibles (*Tableau 15*) : la délivrance d'un ordre de quitter le territoire (OQT), le rapatriement direct, ou la mise sous écrou dans un centre fermé en vue d'un éloignement (sans qu'il soit possible de déterminer le nombre de personnes écrouées qui sont effectivement éloignées *in fine*)³⁶⁴. En 2010, 76 % des étrangers en situation irrégulière qui ont été interceptés se sont vus délivrer seulement un OQT ; 9 % ont fait l'objet d'un rapatriement direct ; et 15 % ont été placés en centre fermé, pour lesquels nous ne connaissons pas la proportion qui a été éloignée.

³⁶⁴ Ce chapitre prend uniquement en compte les personnes en séjour irrégulier. À côté de cela, il existe une quatrième issue, mais elle concerne les étrangers en séjour régulier ou qui ont une procédure de suspension contre une décision qui est en cours. Ces personnes ne sont donc pas en situation irrégulière et se verront délivrer un « *laissez disposer* ». Pour cette raison, nous ne les reprenons pas dans le Tableau 15.

Figure 35 : Nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière, 1998 – 2010 (Source : OE)



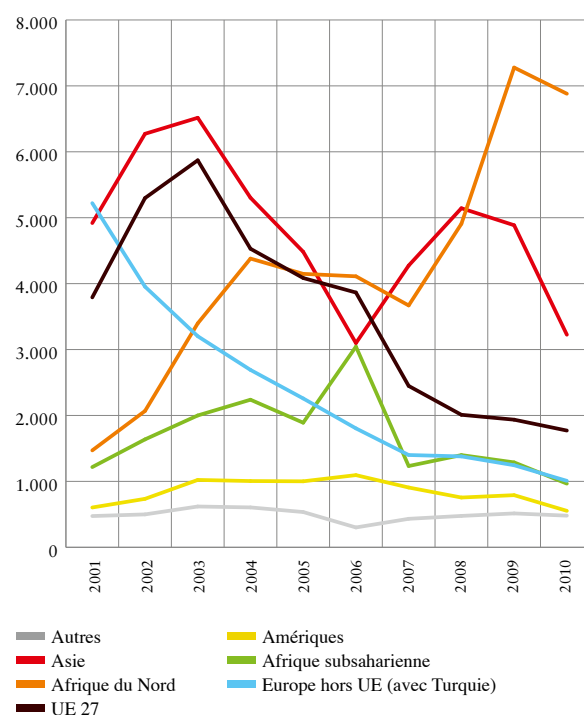
■ Nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière

Tableau 15: Evolution des suites immédiates des interceptions d'étrangers en situation irrégulière, 1998-2010 (Source : OE)

	Ordre de quitter le territoire (OQT)	Mise sous écrou (personnes sans documents)	Rapatriements directs (personnes avec documents)	Total
1998	9.315	1.148	2.027	12.490
1999	11.443	824	1.105	13.372
2000	13.563	699	1.569	15.831
2001	11.599	1.975	4.122	17.696
2002	12.589	2.398	5.477	20.464
2003	14.429	2.170	6.028	22.627
2004	14.370	1.756	4.626	20.752
2005	12.110	1.759	4.531	18.400
2006	11.026	1.802	4.495	17.323
2007	9.617	2.157	2.589	14.363
2008	11.716	2.298	2.056	16.070
2009	14.008	2.414	1.516	17.938
2010	11.359	2.225	1.300	14.884
Total	157.144	23.625	41.441	222.210

Comme nous l'avons évoqué dans le dernier rapport statistique et démographique du Centre³⁶⁵, l'évolution du nombre d'interceptions et des suites qui leurs sont données n'est pas sans lien avec l'origine des personnes qui sont interceptées. Ainsi, le nombre d'interceptions d'Africains du Nord (principalement les Algériens et les Marocains) a connu une croissance continue entre 2001 et 2004, suivie par une légère décroissance entre 2005 et 2007, pour enfin repartir à la hausse à partir de 2008 (Figure 36).

Figure 36: Evolution des interceptions d'étrangers par grands groupes de nationalités, 2001-2010 (Source : OE)



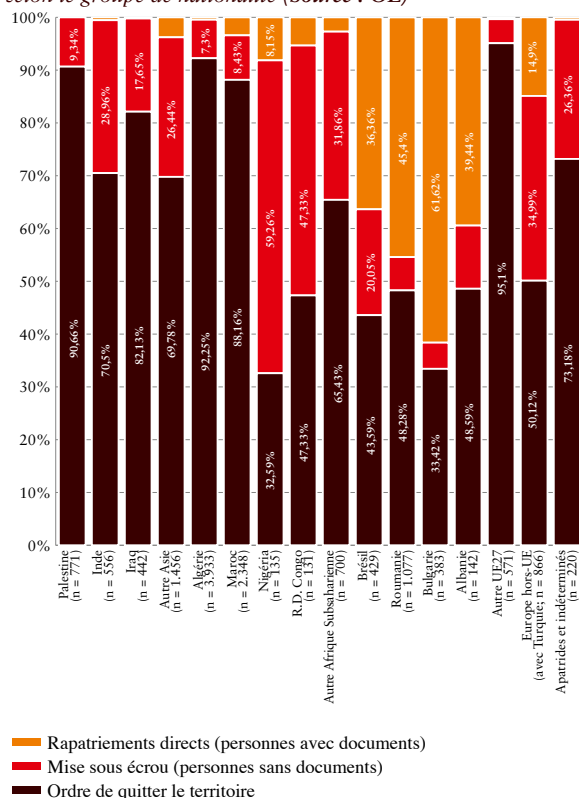
Les ressortissants d'Afrique subsaharienne, dans une moindre mesure, ont également vu le nombre d'interceptions en leurs rangs augmenter, jusqu'au pic d'un peu plus de 3.000 interceptions de 2006. Depuis lors, les interceptions de ce groupe de nationalité sont redescendues à un niveau plus bas, avec même une légère tendance à la baisse ces dernières années. Après un pic d'un peu plus de 6.500 cas en 2003, les interceptions d'Asiatiques ont diminué de moitié au cours

365 Centre/Gécap, Etude statistique et démographique 2009 : Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique, Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2010.

des trois années suivantes. Toutefois, entre 2007 et 2008, les interceptions d'Asiatiques en séjour irrégulier ont à nouveau augmenté. Finalement, les interceptions d'Asiatiques ont connu une légère diminution en 2009 et une baisse plus significative en 2010.

Les interceptions d'étrangers en provenance des douze nouveaux Etats membres de l'UE ont connu une première chute importante entre 2003 et 2004, et une seconde entre 2006 et 2007. Les années d'adhésion de ces pays à l'UE (2004 et 2007), coïncident avec une diminution importante du nombre total d'interceptions, et avec une baisse du nombre de rapatriements directs. Depuis 2007, les interceptions de ces nouveaux citoyens de l'Union continuent à baisser. Les interceptions des ressortissants de pays européens hors-UE ne cessent de diminuer, passant de plus ou moins 5.200 en 2001 à 1.008 en 2010.

Figure 37 : Suites données aux interceptions effectuées en 2010 selon le groupe de nationalité (Source : OE)



Le croisement de la variable « nationalité » avec celle des suites données aux interceptions peut affiner notre analyse. En 2010, on remarque que pour certaines nationalités, de 40 % à 60 % des interceptions donnent lieu à un rapatriement direct (Figure 37). Il s'agit des

Roumains, des Bulgares, des Albanais et des Brésiliens (ces quatre nationalités couvrent 71 % des rapatriements). Notons qu'en 2010, le rapatriement de Polonais est devenu quasi inexistant (seulement un cas) alors qu'entre 2006 et 2008, au moins la moitié des Polonais interceptés étaient directement rapatriés. La levée des mesures transitoires de restriction à l'accès au marché de l'emploi en mai 2009 pourrait expliquer cette évolution. La question est de savoir si l'on peut maintenant s'attendre à une évolution similaire pour les Roumains et les Bulgares. Précisons, que 15 % des ressortissants de pays tiers (excepté les Albanais) sont rapatriés après une interception. Ce constat s'explique par la proportion relativement élevée de rapatriements parmi les Turcs (23 %) et les Ukrainiens (22,5 %).

A côté de ces groupes soumis à une plus forte probabilité de rapatriement direct, on constate que pour les autres nationalités au moins 90 % des interceptions donnent lieu soit à la délivrance d'un

« La probabilité de rapatriement direct et celle de privation de liberté varient fortement en fonction de la nationalité de la personne interceptée. »

OQT ou à une mise sous écrou. La proportion de mise en centre fermé varie selon l'origine des personnes interceptées. Ainsi 60 % des Nigériens, 47 % des Congolais et 32 % des autres ressortissants d'Afrique subsaharienne ont été écroués après une interception. La part des personnes mises en centre fermé est moins élevée pour les Indiens (29 %), les apatrides et les indéterminés (26 %), ou les Irakiens (18 %), et elle est à peine de 10 % pour les Pakistanais, Algériens, Marocains et les citoyens de l'Union (excepté pour les Bulgares et les Roumains). Notons que les ressortissants de ces pays reçoivent souvent un OQT lorsque qu'ils ne sont pas mis sous écrou.

Ces chiffres montrent que les probabilités de rapatriement sont très variables selon les nationalités. Ils suggèrent aussi que le niveau assez faible de rapatriements directs (mis en œuvre par le Bureau C) ces dernières années peut s'expliquer par l'évolution de la situation administrative des nouveaux citoyens de l'Union, ainsi que par le fait que certains obstacles peuvent être rencontrés lors des éloignements. Tout d'abord, l'organisation pratique des rapatriements nécessite que soient remplies de nombreuses conditions. Par ailleurs, l'existence d'accords de coopération et de réadmission facilite les démarches en vue de l'éloignement, tandis que leur absence (ou l'absence de coopération des autorités du pays de destination) peut

grandement réduire les possibilités de procéder à un rapatriement. Finalement, la coopération des étrangers interceptés détermine en partie la possibilité d'effectuer immédiatement un rapatriement direct, la nécessité d'écrouer la personne, et la possibilité d'exécuter effectivement la décision d'éloignement (un ressortissant d'un pays proche ou d'un pays dont les ressortissants ne sont pas soumis à l'obligation de visa peut plus facilement accepter de repartir sachant qu'il pourra aisément revenir).

B. ANALYSE ET ENJEUX



I. Quelques enjeux relatifs à la transposition de la directive retour

La directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-dessous: directive retour) devait être transposée pour le 24 décembre 2010. A l'heure d'écrire ces lignes, aucun projet ni aucune proposition de loi de transposition n'étaient déposés au Parlement.

Cette directive entend régler les décisions de retour, les garanties procédurales, les garanties dans l'attente du retour, les conditions légales et matérielles de la rétention dans l'attente de l'éloignement, les obligations des Etats en la matière ainsi que les droits des étrangers en situation irrégulière sur le territoire. Sa transposition peut avoir un impact important sur la politique d'éloignement de la Belgique.

C'est pour cette raison que le Centre a souhaité organiser un colloque sur certains aspects qui touchent à cette transposition, le 26 novembre 2010. Lors des travaux, les participants se sont focalisés sur la notion centrale de risque de fuite, la situation des personnes inéloignables, la priorité à donner au retour volontaire sur le retour forcé, l'instrument de l'interdiction d'entrée, et les mécanismes de contrôle des éloignements. Ce colloque a assurément permis au Centre et, nous l'espérons, aux participants, d'approfondir les réflexions sur les enjeux et défis de la transposition de la directive.

Le retour volontaire

La directive retour offre une occasion pour repenser radicalement la politique d'éloignement en Belgique. En effet, elle affirme une priorité au retour volontaire sur le retour forcé. Certes, il n'y a rien de neuf dans l'affirmation de principe, mais la directive donne des instruments qui permettraient de créer dans la loi du 15 décembre 1980 un cadre dans lequel une politique de retour volontaire autrement plus ambitieuse que celle qui existe aujourd'hui pourrait se développer.

En effet, certaines de ses dispositions permettraient d'accorder à l'étranger qui reçoit un ordre de quitter le territoire un délai allant jusqu'à 30 jours pour s'y conformer³⁶⁶. Ce délai pourrait être mis à profit par

l'étranger pour recevoir les informations nécessaires et s'inscrire dans un projet de retour volontaire. L'étranger devrait être protégé contre l'éloignement forcé pendant ce délai. Ce délai de 30 jours pourrait également être prolongé³⁶⁷ si le projet de retour volontaire nécessite une préparation plus longue.

Ces mécanismes peuvent fournir un cadre plus adéquat que celui qui existe aujourd'hui en matière de retour volontaire. Il ne sera cependant utile que si une politique déterminée à donner la priorité au retour volontaire est mise en place, que le Centre appelle de ses vœux mais sur laquelle il n'a pas encore d'expertise spécifique. Le Centre recommande donc que la transposition de la directive retour permette de créer une telle politique dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980.

L'interdiction d'entrée

Si la transposition de la directive retour peut offrir l'opportunité de donner la priorité au retour volontaire, elle comporte également certains dangers. Le principal danger est cristallisé dans l'instrument de l'interdiction d'entrée.

L'interdiction d'entrée est une décision administrative qui interdit à l'étranger qui en fait l'objet toute nouvelle entrée dans l'espace Schengen pour le futur. En Belgique, un tel instrument n'existe que pour les personnes qui ont été condamnées pénalement. Pour le Centre, il n'est pas souhaitable que la norme devienne d'assortir d'une interdiction d'entrée la décision de retour délivrée à tous les étrangers en séjour irrégulier en Belgique. La directive prévoit cet instrument pour les personnes qui n'ont pas obtempéré à l'ordre de quitter le territoire dans le délai qui leur était imparti et celles qui n'ont pas reçu de délai de départ pour quitter le territoire.

Le Centre recommande de transposer les dispositions relatives aux interdictions d'entrée de manière telle que cette mesure reste un instrument exceptionnel.

366 Art. 7.1 de la directive 2008/115/CE.

367 Art. 7.2 de la directive 2008/115/CE.

Le risque de fuite

Le Centre constate qu'il existe un lien entre le délai de départ volontaire, son respect et une éventuelle interdiction d'entrée. Il est donc utile de revenir sur les conditions auxquelles le délai de départ volontaire pourrait être refusé par l'Etat.

La directive prévoit que les Etats membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire dans les hypothèses suivantes³⁶⁸ :

- » une demande de séjour a été rejetée car manifestement non fondée ou frauduleuse ;
- » la personne constitue un risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale ;
- » il existe un risque de fuite.

Ce dernier élément surtout retiendra notre attention. Malgré son caractère central dans la directive, le législateur européen n'en a pas donné de définition univoque. La directive définit le risque de fuite comme « *le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour puisse prendre la fuite* »³⁶⁹.

La partie substantielle de cette notion (les critères objectifs) devra donc être définie par le législateur national, soit le pouvoir législatif belge. Or, selon que cette notion recevra une acception large ou stricte, le visage de notre politique d'éloignement pourra être fondamentalement différent et influencera le nombre d'étrangers pour qui il sera possible de s'inscrire dans un programme de retour volontaire, ainsi que le nombre d'étrangers qui feront l'objet d'une interdiction d'entrée.

Le Centre recommande de définir strictement dans la loi la notion de risque de fuite. Ce risque pourrait n'être retenu qu'après un examen individuel de la situation de la personne et après une évaluation de la réalité, de la gravité et de l'actualité du risque.

La situation des personnes inéloignables

Un des objectifs de la directive est d'éviter qu'une zone grise n'existe dans laquelle navigueraient des étrangers dont le séjour n'est pas régulier mais qui ne peuvent

être éloignés et sont donc tolérés de facto sur le territoire des Etats membres.

La transposition de la directive retour permettrait également d'apporter une solution à la situation de ces personnes dites inéloignables. Son texte prévoit que les Etats membres peuvent reporter l'éloignement d'une personne lorsque des motifs techniques le rendent impossible³⁷⁰. Dans ce cas, l'Etat membre doit donner une confirmation de ce report à l'étranger concerné³⁷¹ et lui accorder certains droits³⁷² tant que dure cette impossibilité³⁷³. Ceci n'offre qu'une solution temporaire.

La directive donne des instruments permettant aux Etats membres de trouver une solution définitive à la situation des personnes inéloignables. En effet, les Etats peuvent accorder un titre de séjour aux étrangers qui se trouvent sans droit de séjour sur leur territoire³⁷⁴, en d'autres mots régulariser les étrangers. Si cette disposition permet d'offrir une solution définitive aux étrangers inéloignables, elle s'applique également à tous les étrangers en séjour irrégulier.

Le contrôle des décisions de détention en vue d'éloignement

La transposition de la directive retour devrait également amener à modifier la procédure de contrôle juridictionnel des décisions de détention³⁷⁵. En effet, aujourd'hui, le contrôle des décisions de détention en vue de l'éloignement par la Chambre du conseil se limitent au contrôle de la légalité³⁷⁶.

Or, la Cour de cassation s'est prononcée à plusieurs reprises sur les limites que le droit belge pose au contrôle du juge. Selon la Cour, aucune « *illégalité ne saurait se déduire du seul fait que l'autorité administrative impose à l'étranger une mesure de détention prévue par la loi, alors même que d'autres mesures moins contraignantes pourraient être prises* »³⁷⁷. Dans un autre arrêt, la Cour conclut que « *en lui interdisant*

368 Art. 7.4. de la directive 2008/115/CE.

369 Art. 3.7. de la directive 2008/115/CE.

370 Art. 9.2.b de la directive 2008/115/CE.

371 Art. 14.2 de la directive 2008/115/CE.

372 Art. 14.1 de la directive 2008/115/CE.

373 Pour des développements sur cette question voir : *Rapport annuel Migration 2009*, p. 43.

374 Art. 6.4 de la directive 2008/115/CE.

375 Sur ce même sujet, indépendamment des obligations de transposition découlant de la directive, voir : *Le contrôle judiciaire de la détention préventive et de la détention administrative*, Chapitre 6.

376 Loi du 15 décembre 1980, art. 71 et suivants.

377 Cass, 14 janvier 2009, RG P.8.1787.F, *Pas*, 2009, I, 97.

de statuer en opportunité, la loi a seulement attribué au juge le pouvoir de vérifier la réalité et l'exactitude des faits invoqués par l'autorité administrative »³⁷⁸.

Le droit belge est donc actuellement en contradiction avec le texte de la directive qui prévoit que la détention ne peut être envisagée que lorsque d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent pas être appliquées effectivement³⁷⁹. Cette disposition introduit la notion de proportionnalité dans les décisions de rétention, ce qui est confirmé dans le considérant 16 de la directive, qui dispose que « *le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. La rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas* ».

Le Centre recommande que les dispositions relatives à la détention des étrangers soient modifiées pour étendre le contrôle de la Chambre du conseil à la proportionnalité de la mesure.

378 Cass, 4 novembre 2009, RG P.09.1457.F, *Rev. dr. étr.* 2010, p. 11.

379 Art. 15.1 de la directive 2008/115/CE.

Le contrôle des retours forcés

La directive impose aux Etats membres de mettre en place un système efficace de contrôle du retour forcé. Ce mécanisme de contrôle doit porter sur les opérations d'éloignement et doit offrir des garanties d'indépendance fonctionnelle et structurelle.

L'indépendance de l'organisme de contrôle est bénéfique pour toutes les parties impliquées dans les opérations d'éloignement. Elle contribue en effet en premier lieu à protéger les droits des migrants, mais protégera également les agents effectuant les éloignements contre des fausses accusations. De manière générale elle permettra aussi d'améliorer la transparence des procédures de retour³⁸⁰. Les experts que le Centre a consultés sont d'accord pour dire que cette exigence d'indépendance ne serait probablement pas rencontrée par la mise en place d'un système de contrôle interne à la police.

Le Centre recommande que l'Etat belge mette en place un mécanisme de contrôle externe des opérations d'éloignement.

380 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Workshop on monitoring of forced returns, Independent return monitoring in the Return Directive*.

2. La Commission des plaintes³⁸²

Introduction

L'arrêté royal (AR) du 2 août 2002³⁸², qui régit le fonctionnement des centres fermés qui accueillent des étran-

gers, prévoit la création d'une Commission et d'un secrétariat permanent chargés du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés. La procédure de dépôt des plaintes est entrée en vigueur en janvier 2004. Depuis 2009, la Commission des plaintes est également habilitée à traiter les plaintes déposées par les occupants des centres INAD³⁸³ ou des « lieux d'hébergement »³⁸⁴ destinés aux familles avec enfants.

L'AR susmentionné confère au Centre le droit de visiter les centres fermés³⁸⁵. Ce droit est exercé régulièrement. L'arrêté royal qui instaure la procédure de

381 Pour tout complément d'information sur la Commission des plaintes, voir également: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) : *Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, janvier 2008, disponible sur www.diversiteit.be.

382 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. Cet arrêté royal a été modifié par l'AR du 8 juin 2009. Les articles 130 à 134 de l'AR du 2 août 2002 sont consacrés à la création par le ministre d'une Commission dotée d'un secrétariat permanent, chargée exclusivement du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés. L'arrêté ministériel adopté le 23 janvier 2009 fixe les règles applicables à la procédure et au fonctionnement de la Commission et du secrétariat permanent.

383 Art. 130, 3e alinéa de l'AR du 2 août 2002.

384 Art. 130, 2e alinéa de l'AR du 2 août 2002.

385 Art. 44, 4e alinéa de l'AR du 2 août 2002.

dépôt des plaintes prévoit en outre l'information systématique du Centre sur les plaintes déposées par les occupants des centres fermés, des centres INAD et des « lieux d'hébergement ».

Diffusion de l'information

Le secrétariat permanent est donc tenu d'informer le Centre des plaintes auxquelles il a donné suite ainsi que de la décision prise par la Commission sur ces plaintes³⁸⁶.

Pour pouvoir assurer ce contrôle, il importe que le Centre dispose du maximum d'informations possible³⁸⁷. Toutefois, le secrétariat interprète l'obligation d'information de manière très restrictive. Le secrétariat informe bel et bien le Centre du caractère recevable ou fondé d'une plainte, mais la motivation des décisions prises – qu'elles soient négatives ou positives – ne sont pas communiquées. Concrètement, cela signifie que le Centre dispose surtout de données de nature statistique.

Analyse des données

Nous ne pouvons pas vraiment conclure des données dont nous disposons que le système connaît un grand

« 270 plaintes ont été déposées durant la période 2004-2010 dont 8 ont été jugées partiellement ou totalement fondées. Pendant cette même période, plus de 50.000 personnes ont été maintenues dans des centres fermés. »

succès. Bien que l'on veuille fournir aux étrangers en détention administrative un moyen souple d'exprimer leurs griefs, quelque 270 plaintes seulement ont été déposées durant la période 2004-2010. Seules huit plaintes ont été jugées partiellement ou totalement fondées. Pendant cette même période, plus de 50.000

personnes ont été maintenues dans des centres fermés.

Une trentaine de plaintes ont été déposées en 2010. Elles étaient recevables pour moitié, mais une seule d'entre elles a été déclarée fondée. Neuf des plaintes restantes ont été considérées irrecevables, quinze infondées, et quatre ont été retirées après conciliation³⁸⁸.

En 2010, plus de la moitié des plaintes proviennent du centre fermé de Merksplas. En 2009, les plaintes étaient davantage réparties entre les centres fermés de Bruges, 127bis et Merksplas. Bien que la procédure de dépôt des plaintes soit également applicable depuis 2009 dans les centres INAD et les lieux d'hébergement, aucune plainte n'a été à ce jour déposée dans ces structures. La répartition inégale des plaintes sur les différents centres fermés peut donc être imputée en partie aux différentes politiques d'information en vigueur dans les différents centres fermés. Comme les années précédentes, nous constatons pour 2010 également que les plaintes ont trait en majeure partie au personnel puis au service médical.

Lorsqu'une plainte est déclarée fondée, la Commission peut adresser une recommandation au directeur général de l'OE³⁸⁹. L'AR ne prévoit pas de procédure d'appel d'une décision contestée. La nature des recommandations adressées à la direction des centres fermés et à la Direction générale de l'OE n'est pas communiquée par le secrétariat au Centre.

Quand l'on peut trouver une solution pour une plainte à la suite d'un règlement à l'amiable, l'arrêté ministériel prévoit que l'intéressé retire sa plainte³⁹⁰. Il ressort de l'analyse du Médiateur fédéral qu'il n'y a aucun suivi de la conciliation et de l'exécution donnée par la direction. La non-exécution de la solution préconisée entraîne parfois le dépôt d'une deuxième plainte par l'intéressé. Cette « nouvelle » plainte est alors soumise à toutes les conditions de recevabilité, tant sur le plan de la forme que sur celui du contenu³⁹¹.

386 Art. 131, 2e alinéa de l'AR du 2 août 2002.

387 Afin de pouvoir exécuter sa mission légale de surveillance du respect des droits fondamentaux des étrangers et dans le cadre de son droit de visiter les centres fermés, il est indispensable que le Centre puisse accéder aux données à caractère personnel. La Commission pour la protection de la vie privée a confirmé ce point le 15 juin 2000 par un avis positif : le Centre peut, dans le cadre de sa mission légale, consulter les fiches des données personnelles des occupants des centres fermés. Malgré cet avis positif, on invoque toujours la protection de la vie privée pour refuser au Centre une information plus détaillée sur les plaintes déposées.

388 Le secrétariat permanent peut proposer un règlement à l'amiable. Dans ce cas, le secrétariat tente de trouver une solution avec l'intéressé et la direction du centre fermé. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme n'est toutefois pas informé de la teneur de cette solution.

389 Art. 132 §3 de l'AR du 2 août 2002

390 Art. 9 de l'arrêté ministériel du 23 janvier 2009.

391 Rapport d'investigation du Médiateur fédéral sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers, juin 2009, p.191, disponible sur www.federaalombudsman.be.

Communication imparfaite et procédures rigides

En comparaison avec le passé³⁹², les informations circulent plus aisément. Via la « brochure d'information », l'étranger détenu est informé à son arrivée dans un centre fermé de la procédure de plainte et de ses modalités. Depuis 2008, les occupants reçoivent une fiche expliquant l'existence de la Commission des plaintes. De plus, la fiche consacrée à la procédure de dépôt des plaintes est affichée dans certains centres fermés³⁹³. La confusion est toutefois encore totale quant à la portée effective de la procédure. Mais certains centres fermés connaissent également la bonne pratique consistant à donner une explication orale de la procédure, en plus des éclaircissements écrits qui sont fournis.

Les occupants qui connaissent la Commission des plaintes se montrent souvent sceptiques à son égard parce qu'ils craignent que leur plainte s'accompagne de représailles ; ils pensent aussi souvent que le système n'est pas indépendant. Etant donné que le secrétariat permanent ne tient jamais de permanences dans les centres fermés, l'occupant ne peut déposer sa plainte que devant le directeur (ou son remplaçant)³⁹⁴. Même si elle peut être déposée dans une enveloppe fermée, les occupants restent très réticents quand il s'agit de confier leur plainte au directeur. La barrière psychologique à franchir pour déposer une plainte devant celui qui dirige le centre fermé est sans doute l'une des explications au nombre si réduit de plaintes introduites.

Nous constatons également des problèmes au niveau du traitement des plaintes. Puisque que la Commission des plaintes n'est pas tenue par un délai pour statuer, la durée de traitement était souvent fort longue par

le passé. Pour l'année 2010, nous constatons cependant que les plaintes ont été en majorité traitées dans le mois de leur introduction.

La Commission des plaintes rejette également les plaintes des occupants qui ont entretemps quitté le centre fermé. Le 13 août 2010, la Commission a rejeté une plainte introduite le 12 mai 2010 parce que l'ancien occupant ne présentait plus à cette date d'intérêt légitime. Un autre problème déjà survenu est celui du « caractère intraduisible » des plaintes. Selon l'arrêté ministériel, les occupants peuvent déposer leur plainte soit dans l'une des langues du pays, soit dans leur langue maternelle³⁹⁵. En 2009, le secrétariat permanent a informé le Centre qu'une plainte avait été déclarée irrecevable parce qu'elle semblait intraduisible – ce qui ne constitue pourtant pas un motif d'irrecevabilité. La réticence de la part des occupants est donc tout sauf étonnante.

Recommandations

Le Centre plaide en faveur d'une plus grande accessibilité de la procédure de dépôt des plaintes. Il demande d'adapter l'arrêté royal de sorte que le secrétariat permanent tienne des permanences dans les centres fermés. D'une part, cela rend la procédure plus accessible aux occupants et, d'autre part, cela renforce l'indépendance de la procédure.

Le Centre réitère sa demande d'être informé de la manière la plus exhaustive possible des suites données aux plaintes des étrangers maintenus en centres fermés, notamment via la réception d'une copie de la plainte, de la décision qui a été prise et du PV de conciliation. Des informations complètes permettront au Centre de poursuivre la mise en œuvre de ses missions légales et contribuera à une évaluation plus approfondie de la procédure de dépôt des plaintes.

392 Pour tout complément d'information sur la Commission des plaintes, voir également *La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) : Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, janvier 2008, disponible sur www.diversite.be.

393 L'article 17 de l'AR du 2 août 2002 oblige les centres fermés à mettre à la disposition des occupants le texte de l'arrêté royal et du règlement d'ordre intérieur. Les occupants doivent pouvoir les consulter. En outre, chaque occupant doit être en possession d'une brochure d'accueil « sur les droits et devoirs relatifs à son séjour dans le centre et les possibilités en matière d'assistance médicale, psychosociale, morale, philosophique ou religieuse ». Il doit également posséder une brochure d'information qui l'informe des possibilités d'appel contre la détention, la mise à disposition du Gouvernement ou le maintien, et des possibilités de déposer une plainte relative aux conditions de la détention, de la mise à disposition du Gouvernement ou du maintien, de bénéficier de l'aide d'une organisation non gouvernementale et de faire appel à une assistance juridique.

394 L'article 131 de l'AR du 2 août 2002 prévoit la possibilité pour le secrétariat permanent d'organiser des permanences dans les centres fermés.

395 Art. 1 de l'arrêté ministériel du 23 janvier 2009.

3. Le contrôle judiciaire de la détention préventive et de la détention administrative

La personne détenue en centre fermé fait l'objet d'une décision d'éloignement et d'une mesure de détention administrative³⁹⁶. La décision d'éloignement est susceptible d'un recours en annulation³⁹⁷ devant le Conseil du Contentieux des Etrangers. La détention administrative peut, quant à elle, être soumise au contrôle de la Chambre du conseil, chargée de vérifier sa légalité ainsi que la légalité de la mesure d'éloignement dont elle est l'accessoire. Le principe est en effet que toute personne privée de liberté doit pouvoir faire examiner la régularité de la mesure par un tribunal³⁹⁸.

Les modalités du contrôle judiciaire de la détention administrative sont décrites aux articles 71 et suivants de la loi du 15 décembre 1980. Il a été calqué sur le

“Les différences entre le régime du contrôle judiciaire de la détention préventive et le régime du contrôle judiciaire de la détention administrative sont considérables. Les garanties procédurales offertes à l'étranger détenu sont nettement moindres que celles offertes à l'inculpé sous mandat d'arrêt.”

contrôle judiciaire de la détention préventive : la loi qui régit le statut des étrangers renvoie en effet aux dispositions légales relatives à la détention préventive, sauf les exceptions qu'elle énonce³⁹⁹.

Les différences entre le régime du contrôle judiciaire de la détention préventive et le régime du contrôle judiciaire de la détention administrative sont pourtant

considérables. Les garanties procédurales offertes à l'étranger détenu sont nettement moindres que celles offertes à l'inculpé sous mandat d'arrêt.

Recours individuel versus contrôle judiciaire systématique

Contrairement au contrôle qu'exerce la Chambre du conseil sur la détention préventive en matière pénale, celui qu'elle exerce sur la décision privative de liberté annexe à une décision d'éloignement n'est pas automatique : il dépend d'un recours exercé effectivement par l'étranger détenu. Il existe une exception à ce sujet : pour la deuxième prolongation de la détention, le Ministre doit se tourner vers la Chambre du conseil.

Contrôle de la légalité de la détention versus contrôle de la légalité et de la nécessité de la détention

Saisie d'une requête de mise en liberté par un étranger détenu en centre fermé, la Chambre du conseil ne peut que vérifier « si les mesures privatives de liberté et d'éloignement du territoire sont conformes à la loi sans pouvoir se prononcer sur leur opportunité »⁴⁰⁰. En matière pénale, en revanche, la Chambre du conseil est appelée non seulement à s'assurer de la régularité du mandat d'arrêt au regard des dispositions de la loi relative à la détention préventive, mais en outre à juger de la nécessité du maintien de la détention ce qui suppose, de sa part, un examen du critère « [d']absolue nécessité pour la sécurité publique seulement »⁴⁰¹.

Maintien de la détention après une décision de libération prise par la Chambre des mises en accusation et recours en cassation possible de la part du Ministère public, du Ministre ou de l'OE versus libération immédiate et exclusion d'un recours en cassation par le Ministère public en cas de décision de libération prise par la Chambre des mises en accusation.

En matière pénale, si la Chambre des mises en accusation a décidé ou confirmé la libération du détenu, le Parquet ne peut pas intenter de pourvoi en cassation : l'inculpé est aussitôt libéré. Le seul pourvoi en cassation possible contre les décisions des juridictions d'instruction est celui de l'inculpé lui-même, contre une décision de maintien de la détention prise par la

396 Ces décisions sont tantôt formalisées par un document unique, tantôt par deux documents distincts.

397 Eventuellement assorti d'une demande de suspension de la décision attaquée. La décision peut aussi faire l'objet d'une requête en suspension d'extrême urgence, qui doit être introduite dans les cinq jours.

398 Conformément, notamment, à l'art. 9§4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à l'art. 5§4 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et aux art.12 et 144 de la Constitution.

399 Voir art. 72 de la loi du 15 décembre 1980.

400 Art. 72, §2 de la loi du 15 décembre 1980.

401 Art. 21 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

Chambre des mises en accusation⁴⁰². En revanche, la décision de la Chambre des mises en accusation qui fait droit à la requête de mise en liberté de l'étranger est susceptible d'un recours en cassation, tant par le Ministère public, que par le ministre ou l'OE⁴⁰³.

Le Ministère public, le Ministre ou l'OE peuvent introduire un pourvoi même s'ils s'étaient abstenus d'interjeter appel d'une décision de libération prise par la Chambre du conseil. Le Ministre ou l'OE peut introduire un pourvoi même s'ils s'étaient abstenus de se faire représenter devant les juridictions d'instruction⁴⁰⁴.

Pour intenter ce pourvoi en cassation, ils disposent d'un délai de quinze jours, durant lequel l'étranger restera détenu⁴⁰⁵: tant que ce délai n'est pas écoulé, en effet, la décision de libération prononcée par la Chambre des mises en accusation n'est pas « coulée en force de chose jugée »⁴⁰⁶.

Saisie d'un recours en cassation contre la décision de la Chambre des mises en accusation en matière de détention administrative, la Cour de cassation n'est tenue à aucun délai⁴⁰⁷.

Ainsi, la détention en centre fermé peut parfaitement se poursuivre en dépit de plusieurs décisions successives ordonnant la libération de l'étranger si soit le Ministère public, soit le Ministre, soit l'OE entendent les contester. « Libéré » par la Chambre du conseil, puis « libéré » par la Chambre des mises en accusation, l'étranger restera détenu tant que le délai de quinze jours prévu pour l'exercice du pourvoi en cassation ne sera pas écoulé et, en cas de pourvoi, tant que la Cour de cassation – qui n'est tenue par aucun délai – n'aura pas statué.

402 Art. 31 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

403 C'est la loi du 15 septembre 2006, entrée en vigueur le 1er décembre 2006, qui a conféré au Ministre ou son délégué (c'est-à-dire l'OE) la qualité de partie à la cause devant la Chambre du conseil et devant la Chambre des mises en accusation si l'étranger a introduit une requête de mise en liberté, et qui leur a reconnu le droit d'interjeter appel d'une décision de la Chambre du conseil, distinct de celui du Ministère public.

404 Cass., 27 mai 2009, P.09.0737.F.

405 Cass., 21 mars 2001, P.01.0163.F.

406 L'art. 73 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit la remise en liberté de l'étranger « dès que la décision (de ne pas maintenir l'arrestation) est coulée en force de chose jugée ».

407 En matière de détention préventive en revanche, la Cour de cassation, saisie d'un recours (qui doit être exercé dans les 24 heures) contre une décision de maintien de la détention – seule hypothèse dans laquelle elle peut être saisie – doit statuer dans un délai de quinze jours, à défaut de quoi l'inculpé est remis en liberté.

C'est qu'en effet, la Cour de cassation a jugé à plusieurs reprises que les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 sur la détention préventive, qui a considérablement renforcé les garanties procédurales offertes à l'inculpé placé sous mandat d'arrêt, ne pouvaient pas bénéficier à l'étranger détenu en centre fermé⁴⁰⁸ : c'est, curieusement, à des dispositions d'une loi abrogée de 1874 qu'elle se réfère pour estimer que le Ministère public et l'OE peuvent se pourvoir en cassation contre une décision de libération prise par la Chambre des mises en accusation. Ce qui peut avoir pour effet de rendre le contrôle de la légalité de la détention inopérant. Et ce, d'autant plus que l'introduction d'une requête de mise en liberté n'a en principe pas d'incidence sur la décision d'éloignement, celle-ci étant réputée distincte de la décision de détention qu'elle sous-tend. La loi n'interdit nullement au Ministre de procéder à l'éloignement forcé de l'étranger au départ d'un centre fermé, alors même que l'examen de la régularité de la détention est toujours pendante devant l'une ou l'autre juridiction⁴⁰⁹. Saisie, d'ailleurs, d'un recours en cassation concernant la détention d'un étranger qui, entre-temps, a été éloigné, la Cour de cassation le déclare sans objet⁴¹⁰.

La transposition de la directive retour⁴¹¹ doit amener la Belgique à se pencher sur les dispositions légales qui organisent la détention administrative des étrangers :

408 Le raisonnement tenu est, en substance, le suivant : les art. 71 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 ne traitent pas spécifiquement du pourvoi en cassation ; l'art. 72 renvoie au droit commun du contrôle judiciaire de la détention préventive. Or, à l'époque où a été adoptée la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, c'est une loi du 20 avril 1874 qui régissait la détention préventive. La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive est muette quant au contrôle judiciaire de la détention administrative et n'a pas modifié les art. 71 et suivants de la loi du 15 décembre 1980. Les modalités du contrôle judiciaire de la détention administrative restent dès lors calquées sur celles du contrôle judiciaire de la détention préventive qui étaient en vigueur en 1980. La loi du 20 avril 1874 ne prévoyait aucune disposition particulière à propos du pourvoi en cassation. En conséquence, c'est aux dispositions de droit commun du code d'instruction criminelle qu'il faut se référer. Voy. notamment Cass, 9 décembre 1992, RG361, n°782, Cass.14 mars 2001, P.01.0179.F, Cass. 21 mars 2001, P.01.0163, Cass. 31 juillet 2001, P.01.1011.F, Cass. 29 avril 2008, P.8.0583.N, Cass. 27 mai 2009, P.09.0737.F.

409 Même si, dans la pratique, il n'est normalement pas procédé à l'exécution de la décision d'éloignement de l'étranger dont la Chambre du conseil a ordonné la libération, dans l'attente d'une décision de la Chambre des mises en accusation, si l'OE ou le Parquet a interjeté appel de l'ordonnance de libération. Et ce, à la suite de l'arrêt dit « *Tabitha* » de la Cour européenne des Droits de l'Homme, au terme duquel la Belgique a été condamnée notamment pour violation de l'art. 5§4 de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour avoir éloigné la petite Tabitha le lendemain d'une décision de libération prononcée par la Chambre du conseil : le recours avait été dépourvu de tout effet utile. Voy. Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, 12 octobre 2006, 13178/03, §113.

410 Voir notamment Cass, 1er octobre 2008, P.8.1355.F.

411 Directive 2008/115/CE du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

il s'agit non seulement de concrétiser le principe selon lequel « *le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité et subordonné au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis* »⁴¹², de n'envisager la détention que si d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent être appliquées⁴¹³, mais également de confier au juge le devoir de le vérifier. Et de faire en sorte que « *le ressortissant concerné d'un pays tiers soit immédiatement remis en liberté si la rétention n'est pas légale* »⁴¹⁴.

412 Considérant 16 de la directive 2008/115/CE.

413 Art. 15, 1 de la directive 2008/115/CE.

414 Art. 15, 2, al. 4 de la directive 2008/115/CE.

L'étranger détenu en centre fermé devrait bénéficier de garanties procédurales au moins équivalentes à celles qui sont accordées à l'inculpé dans le cadre du contrôle judiciaire de la détention préventive.

Le Centre appelle le législateur :

- » à rendre systématique le contrôle judiciaire de la détention administrative ;
- » à subordonner la légalité de la détention administrative au principe de nécessité et de proportionnalité ;
- » à rendre expressément applicables aux étrangers détenus en centre fermé les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive qui concernent le contrôle judiciaire de la détention.

Le régime de la détention administrative: deux arrêts du Conseil d'Etat

La fin de l'année 2010 a vu le Conseil d'Etat (CE) se prononcer sur les recours introduits par plusieurs associations (Ligue des droits de l'homme, CIRE, Jesuit Refugee Service Belgium, Liga voor Mensenrechten, Vluchtelingenwerk Vlaanderen) contre d'une part l'arrêté royal (AR) du 2 août 2002, texte qui organise le régime de la détention administrative en centre fermés, et, d'autre part, contre l'AR du 8 juin 2009, qui organise le régime de la détention en centre INAD. En voici un bref commentaire.

Arrêt n°208.281 du 20 octobre 2010 sur l'AR du 2 août 2002 (centres fermés)

Le CE juge non fondés tous les moyens pris ici de la comparaison entre le régime applicable aux étrangers détenus administrativement (AR du 2 août 2002) et les prisonniers de droit commun (loi du 12 janvier 2005), que ce soit en ce qui concerne les visites et leurs modalités, les mesures d'ordre et leur application, l'accès aux publications à caractères pornographique et érotique ou encore les recours qui sont accessibles aux détenus. Selon lui en effet, la loi du 12 janvier 2005 a pour objectif « *d'empêcher les effets préjudiciables évitables de la détention, particulièrement en ce qui concerne les*

relations familiales du détenu, de manière à favoriser (sa) réinsertion sociale et familiale lors de sa libération ». Par contre, « *le seul objectif de la détention d'un étranger dans un centre fermé est d'assurer aussi rapidement que possible sa reconduite dans son pays d'origine* ». Cette différence fondamentale constitue un critère objectif » pour la différence de traitement organisée par les deux textes pour les deux catégories de personnes détenues.

Cette analyse est en rupture directe avec celle faite dans un précédent arrêt n°188.705 du 10 décembre 2008 que le Centre a analysé et commenté précédemment¹. On suggère ici deux remarques. La première concerne la portée exacte de cet arrêt : se limite-t-elle aux seules dispositions comparées entre l'AR de 2002 et la loi de 2005 que le recours a avancées ou couvre-t-elle toute comparaison entre ces deux textes ? La seconde, c'est que cette analyse tient peu compte d'un élément de réalité qui caractérise la pratique belge de la détention

1 Rapport annuel Migration 2008, p. 134 et Rapport annuel Migration 2009, p. 144 « Le Conseil d'Etat y rappelait notamment que rien ne pouvait justifier que les étrangers détenus dans un centre fermé – qui ne s'y trouvent ni en raison d'une condamnation ni en raison d'une inculpation – y soient soumis à un régime plus sévère que les personnes détenues en prison ».

administrative, à savoir le nombre de libérations².

Pour appuyer son rejet d'un moyen pris du caractère disproportionné de la disposition restreignant les visites (art. 12 de l'AR 2 août 2002), le CE mobilise le titre VI de l'AR de 2002 intitulé « Plaintes individuelles d'occupants et rapport annuel » pour souligner qu'il « *suffit à offrir les garanties nécessaires* », alors même que « *il n'existe pas de droit pour la personne détenue de contester la décision du directeur* ». Le Centre fait pourtant une analyse critique du dispositif de plaintes en centres fermés depuis plusieurs années³.

Le CE décline également toute comparaison en vue d'une application du principe d'égalité entre le groupe des étrangers détenus en centres fermés et celui des étrangers détenus dans un centre INAD, et ce principalement au nom des contraintes liées à l'infrastructure particulière de ces centres et de leur faible nombre d'occupants. Il convient toute fois de relativiser ce dernier élément au vu du nombre croissant de détenus dans les centres INAD régionaux et au centre INAD de Zaventem⁴.

Le CE se contente d'annuler l'article 111/1 alinéa 1er qui élargit les possibilités d'une fouille de sécurité au delà des trois cas que décrit la base légale de l'arrêté royal, à savoir l'article 74/8 §1er de la loi du 15 décembre 1980, disposition qui est dès lors méconnue.

Arrêt n°207.819 du 1er octobre 2010 sur l'AR du 8 juin 2009 (centres INAD)

Le CE juge, ici encore, non fondées toutes les

comparaisons proposées entre le régime organisé pour les occupants des centres fermés et celui organisé pour les occupants des centres INAD, la différence de traitement reposant selon lui sur des éléments objectifs et raisonnablement justifiés, à savoir les contraintes liées à l'infrastructure et le faible nombre d'occupants de ces centres. Il énonce à plusieurs reprises que la seule circonstance qu'un acte réglementaire n'organise pas, par exemple, une surveillance médicale détaillée ou une promenade quotidienne à l'air libre, ne constitue pas en soi un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il réaffirme ce faisant la limite de son contrôle au seul contrôle de légalité.

Ici encore, le CE déclare pourtant fondé le moyen relatif à la nouvelle disposition concernant l'extension des possibilités de fouilles au delà de ce que prévoit l'article 74/8§5 de la loi du 15 décembre 1980 et il prononce l'annulation de l'article 69 de l'AR du 8 juin 2009.

Le CE n'annule ici aucune disposition des deux arrêtés royaux relatifs au fonctionnement des centres fermés et des centres INAD où les étrangers sont détenus administrativement sur la base d'une comparaison avec la loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus. On ne peut toutefois pas en déduire que la comparaison entre ces deux types de détention ne soit pas pertinente à tous points de vue.

En tout état de cause, le Centre suivra avec attention le développement des pratiques administratives, tout comme les normes applicables à la privation de liberté administrative des étrangers, parce que les centres fermés sont, comme tous les lieux de détention, des lieux à risque du point de vue du respect des droits fondamentaux.

2 Voir : *Chiffres et démographie*, plus haut dans ce chapitre.

3 Voir : *Commission des plaintes*, plus haut dans ce chapitre.

4 Voir : *Chiffres et démographie*, plus haut dans ce chapitre.

4. Les alternatives à la détention des familles avec enfants en centres fermés

C'est à l'automne 2008 que les premiers « lieux d'hébergement » à destination de familles ont vu le jour. Il s'agissait de répondre aux nombreuses voix qui critiquaient la détention d'enfants dans les centres fermés et qui réclamaient le développement d'alternatives réelles. Dans l'attente de l'exécution d'une mesure d'éloignement, des familles avec enfants seraient dorénavant hébergées dans des habitations individuelles où elles jouiraient d'un certain degré de liberté et où elles bénéficieraient d'un accompagnement.

En 2009, ce qui jusque là n'était qu'un projet-pilote, fut consacré par l'adoption d'un arrêté royal⁴¹⁵ : au même titre que les centres fermés⁴¹⁶ et que les centres INAD⁴¹⁷, les « lieux d'hébergement » destinés à l'accueil des familles se voyaient dotés d'un statut juridique, d'un régime et de règles de fonctionnement. Cette infrastructure spécifique était mise en place « *dans l'intérêt des familles avec enfants pour mieux satisfaire leurs besoins de vie privée que dans un centre fermé et pour améliorer les conditions de vie offertes aux familles notamment par l'accompagnement des petits enfants dans leur éducation* », et devait « *permettre de garantir les droits fondamentaux des familles* »⁴¹⁸.

Des « lieux d'hébergement » ont ainsi été aménagés à Zulte, à Tubize et à Sint-Gillis-Waas⁴¹⁹.

La première réglementation a été modifiée en 2010⁴²⁰, de manière à renforcer juridiquement la pratique consistant à permettre également aux familles « frontières » d'y être hébergées : les habitations en question sont désormais assimilées à des « lieux situés aux frontières »⁴²¹ ; les personnes qui y séjournent alors qu'elles font l'objet d'une décision de refoulement ou qu'elles ont demandé l'asile à la frontière peuvent y être accueillies, sans pour autant être considérées comme ayant eu accès au territoire. C'est là une nouvelle étape importante franchie afin qu'aucun enfant ne soit plus détenu en centre fermé.

Par ailleurs, la révision de cet arrêté royal a aussi été l'occasion de souligner que le séjour d'une famille dans un de ces lieux d'hébergement ne se solde pas nécessairement par un éloignement : l'accès au territoire ou l'autorisation de séjour sont envisageables, tout autant que le sont la prise ou la reprise en charge par un autre Etat membre en application du règlement Dublin, le refoulement, ou le retour (volontaire ou non) vers le pays d'origine ou un autre pays d'accueil⁴²². Ceci confère également à l'agent de soutien qui supervise les familles ainsi hébergées un rôle qui ne peut se réduire à celui de fonctionnaire de retour.

Le recours à ces lieux d'hébergement comme alternative à la détention été salué, notamment par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) qui l'a qualifié de bonne pratique, dont les autres Etats membres pourraient utilement s'inspirer⁴²³. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines

415 AR du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de 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.

416 Régis par l'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.

417 Il s'agit des centres fermés des aéroports qui constituent un poste-frontières Schengen. Les personnes qui font l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire y sont détenues dans l'attente de leur refoulement ou d'une décision d'accès. Ils sont régis par l'AR du 8 juin 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

418 AR du 14 mai 2009, préambule et rapport au Roi.

419 AR du 19 mai 2009 et arrêté ministériel du 25 octobre 2010 de désignation des lieux d'hébergement au sens de 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, qui désignent respectivement de tels lieux d'hébergement à Tubize et Zulte, et à Sint-Gillis-Waas.

420 AR du 22 avril 2010 modifiant l'AR du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, §2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

421 Ce que le Centre appelait de ses vœux dans son *Rapport annuel Migration 2009*, p.151.

422 L'art. 1er, 4° définit désormais l'agent de soutien comme un « *collaborateur désigné par le Directeur général de l'Office des étrangers qui gère les contacts entre les étrangers et les différentes instances compétentes jusqu'à l'organisation de leur accès au territoire, de leur autorisation de séjour, de leur refoulement, de leur reprise conformément au Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, de leur retour volontaire ou de leur éloignement* ».

423 FRA, La rétention des ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour, Infosheet, novembre 2010, http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/infosheet-detention_FR.pdf. [Consultation 16/12/2010.]

ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a, lui aussi, marqué un intérêt appuyé pour cette initiative, se félicitant « *de cette décision de ne plus héberger, en principe, les familles avec enfants dans des centres de rétention fermés* »⁴²⁴.

Le fondement légal de ce mode d'hébergement reste cependant problématique : il ne s'agit que d'une des formes possibles que peuvent prendre le maintien, la détention ou la mise à la disposition du gouvernement d'un étranger, formes de mesures privatives de liberté que la loi énonce, sans les définir. C'est sur la même disposition légale⁴²⁵ – celle qui autorise à prendre des dispositions afin qu'un étranger ne quitte pas, sans autorisation, le lieu où il est ainsi privé de liberté – que s'appuient l'existence des centres fermés et celle des lieux d'hébergement. Ni le principe de l'exclusion de la détention d'enfants dans des centres fermés⁴²⁶, ni même celui de la détention de familles comme mesure exceptionnelle et de dernier ressort en cas d'échec de toutes les mesures alternatives, ne sont ancrés dans la loi. En d'autres termes, rien, juridiquement, n'interdit au Ministre ou à l'OE d'ordonner la détention d'une famille dans un centre fermé plutôt que de lui imposer de séjourner dans un « lieu d'hébergement ». Les importants progrès engrangés en matière de respect des droits de l'enfant restent réversibles.

Le Centre recommande d'inscrire dans la loi l'exclusion de principe de la détention des enfants dans les centres fermés et la définition spécifique de la mesure d'hébergement des familles alternative à leur détention.

Dans la pratique actuelle, certaines des familles qui se présentent à la frontière et qui s'y voient refuser l'accès au territoire restent détenues dans un centre INAD dans l'attente de leur refolement, si celui-ci paraît pouvoir être réalisé endéans les 48 heures. Et, si elles ont demandé l'asile, elles peuvent également y être détenues pour une durée qui ne doit en principe pas dépasser 48 heures, avant d'être accueillies dans un lieu d'hébergement.

La question se pose dès lors, de savoir si les centres

INAD des aéroports de Zaventem, Gosselies et Bierset offrent à ce jour l'infrastructure et l'accompagnement requis pour permettre d'héberger dignement des familles, même pour des périodes aussi courtes. C'est une thématique que le Centre va certainement continuer à travailler dans les mois à venir.

« Le recours aux lieux d'hébergement comme alternative à la détention a été salué, notamment par la FRA et le CPT. »

CONTRIBUTION EXTERNE :

LES UNITÉS DE LOGEMENT COMME ALTERNATIVE À LA DÉTENTION DES FAMILLES AVEC DES ENFANTS, GEERT VERBAUWHEDE, OFFICE DES ÉTRANGERS (OE)

Le Gouvernement a décidé de mettre des logements à la disposition des familles en séjour irrégulier ou arrêtees à la frontière, et ce pour venir à la rencontre de différents rapports qui ont été consacrés à la détention des familles avec des enfants. Un retour à caractère humain doit être préparé pour ces familles. En tout, onze unités de logement ont été ainsi mises en service.

Quelle alternative ? Un nombre de logements qui ont été totalement adaptés pour accueillir dignement une famille avec des enfants ont été mis à la disposition de l'OE. Les familles sont assignées à un logement par décision de l'OE, mais elles sont en droit de le quitter pour faire leurs courses, consulter un avocat, aller chez le médecin, amener les enfants à l'école, etc. Il est requis qu'un membre majeur de la famille se trouve au logement à tout moment.

Quelles familles sont prises en considération ? En principe, toute famille avec des enfants qui réside irrégulièrement en Belgique entre en ligne de compte pour un séjour dans ces logements. Les familles qui se présentent à la frontière et qui ne reçoivent pas l'autorisation d'entrer en Belgique sont également transférées vers ces unités de logement. Dans certains cas, il s'agit de familles ayant introduit une demande d'asile à la frontière. Ces familles peuvent séjourner dans ces logements jusqu'à ce que leur retour au pays d'origine soit organisé, ou bien jusqu'à ce qu'une décision ait été prise dans le cadre de leur demande d'asile.

Encadrement par un coach. En vue de préparer le retour, les familles sont suivies et accompagnées en permanence par un coach. Les coaches suivent ensemble les dossiers des familles qui séjournent dans ces logements. Ils discutent

424 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009, CPT/Inf (2010), Strasbourg, 23 juillet 2010, §47.

425 Art. 74/8 de la loi du 15 décembre 1980 et AR du 14 mai 2009.

426 Alors que, comme le souligne la FRA, la législation de pays comme la Hongrie, l'Italie et l'Irlande, par exemple, interdisent explicitement l'application aux enfants d'une mesure de rétention avant l'exécution d'une mesure d'éloignement.

aussi souvent que possible avec les familles, afin de les convaincre de collaborer à leur identification (identité + nationalité) et à l'organisation de leur retour, et de les informer du stade d'avancement de leur dossier administratif. Ils aident également lors de l'attribution d'un avocat pro deo.

En cas de décision négative, et à moins qu'elles aient été refoulées à la frontière, les familles peuvent toujours faire appel à la procédure du retour volontaire assisté, ainsi qu'aux programmes de réintégration, ou à ceux destinés aux groupes vulnérables prévus dans ce cadre. Dans cette

optique, les coaches travaillent en étroite collaboration avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM).

Pour que toutes les étapes nécessaires se rapportant à la procédure d'asile, à l'identification et au retour puissent être entreprises, les coaches collaborent avec les services d'exécution compétents de l'OE et du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Pour pouvoir encadrer les familles de manière adéquate et complète, les coaches sont aussi habilités à prendre rendez-vous avec les commerçants locaux, les écoles, les médecins, etc.

5. Donner la priorité au retour volontaire sur le retour forcé : regards croisés

CONTRIBUTION EXTERNE :

RETOUR VOLONTAIRE. *PETER NEELEN*, AGENCE FÉDÉRALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (FEDASIL)

Personne ne conteste le principe selon lequel le retour volontaire doit être la priorité absolue de toute politique en matière de retour. Il est d'ailleurs ancré juridiquement dans la directive retour.

Ce principe n'est toutefois pas facultatif. Il implique bien plus que prévoir au moins sept jours durant lesquels un départ volontaire peut être envisagé. Donner la priorité au retour volontaire signifie avant tout contribuer à éliminer les problèmes susceptibles d'empêcher un retour.

Le retour volontaire n'est pas praticable immédiatement pour tous. Toutes sortes de problèmes administratifs, logistiques ou économiques peuvent compliquer très fortement un départ. Par exemple, les intéressés ne savent pas toujours où aller lorsqu'ils débarquent de l'avion dans leur pays de retour. Des démarches simples – trouver un toit pour la nuit après l'arrivée par exemple – ne sont pas toujours évidentes. Dans de nombreux pays, les soins médicaux ne sont possibles que lorsque l'intéressé s'est mis en ordre sur le plan administratif, ce qui n'est pas une sinécure après une longue absence. Les intéressés citent encore des problèmes purement pratiques. Nombreux sont ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas revenir dans leur famille les mains vides. Trouver un travail

ou à tout le moins pouvoir commencer une activité est une condition absolue pour ne fût-ce qu'envisager le retour. Si la politique applicable au retour volontaire n'essaie pas au moins de trouver dans une certaine mesure des solutions à ces problèmes, la clause des « sept jours minimum de délai de réflexion » restera une traduction purement théorique des termes « donner la priorité à ».

Sur la base de cette réflexion, l'agence Fedasil a étendu le programme d'assistance au retour volontaire par une offre d'aide et d'accompagnement après l'arrivée. Via les réseaux de l'OIM et de Caritas, des interlocuteurs sont désignés ici et dans le pays d'origine. Ils tiennent compte des problèmes des migrants et reçoivent des moyens pour y trouver des solutions. Ce programme offre également depuis peu la possibilité de financer la création de micro-entreprises. A mesure que se développe l'assistance au retour, celle-ci peut devenir un élément à part entière dans l'accompagnement des demandeurs d'asile. Quand une procédure de demande de séjour semble aboutir à une réponse négative, le départ volontaire est mis en évidence comme une solution de rechange praticable et digne. Des conseillers au retour travaillent dans tous les centres d'accueil et pour les initiatives d'accueil locales. On investit dans l'expertise, la communication et le suivi professionnel des dossiers. En dehors des structures d'accueil, l'agence Fedasil peut compter sur l'engagement des ONG et des organisations de migrants désireuses de communiquer à leur public cette autre option qu'est le départ volontaire.

Les chiffres mettent en lumière le résultat de cette approche. En 2010, quelque 3.000 migrants sont retournés volontairement au pays. Sur les 1.200 demandeurs d'asile (déboutés), 750 sont partis pendant leur séjour dans le réseau d'accueil. Conclusion ? Le programme d'assistance au retour volontaire doit être avant tout un programme d'aide sociale, destiné à offrir à tout moment aux migrants qui sont parvenus à la conclusion que leur avenir ne se trouve pas en Europe une solution de rechange praticable : le départ volontaire.

Comme le reste de l'Europe, la Belgique va également évoluer vers une politique de retour intégrée où le retour volontaire et le retour forcé – deux faces d'une même médaille – sont toujours mieux accordés. Ceci pourrait être une évolution positive, à la condition que la spécificité du retour volontaire soit respectée en tant qu'instrument d'aide sociale. A cette condition seulement, le retour volontaire restera un instrument crédible avec lequel les collaborateurs des structures d'accueil et les ONG pourront travailler, et la politique de retour intégrée donnera réellement la priorité au retour volontaire, dans les textes juridiques mais aussi dans les faits.

CONTRIBUTION EXTERNE :

VERS UNE POLITIQUE DE RETOUR HUMAINE ET EFFECTIVE. PIETER STOCKMANS, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN

La politique belge en matière de retour laisse peu de marge à un accompagnement au retour, surtout après une décision négative de la procédure d'asile. Les demandeurs d'asile déboutés reçoivent l'ordre de quitter le territoire ; leur accueil est suspendu et ils sont censés appliquer cet ordre dans les cinq jours qui suivent. Beaucoup disparaissent et tentent de survivre dans l'illégalité dans les grandes villes. Glisser cet ordre dans la main des demandeurs d'asile déboutés et supposer qu'ils vont volontairement retourner au pays sans les accompagner vers une perspective d'avenir est une solution inhumaine et inefficace.

Les renvois forcés et rapides des centres d'accueil, ou la concentration des demandeurs d'asile déboutés dans des centres de retour collectif ne sont pas non plus des solutions bien meilleures. Le premier cas exige de la police qu'elle vienne chercher les demandeurs d'asile déboutés dans les centres d'accueil. Dans le deuxième cas, les gens doivent aller se présenter en vue de leur transfert. Il est déjà apparu par le passé que cela générerait des ondes de choc dans tout le centre d'accueil et que la peur poussait certaines personnes à passer dans la clandestinité. Les renvois forcés

sont en outre particulièrement onéreux, inhumains et, parce qu'aucun travail n'est effectué en vue d'un retour durable, peu efficaces.

Nous devons adopter une vision radicalement novatrice du retour. Miser pleinement sur la carte du retour volontaire par un accompagnement intensif est la seule approche durable. Concrètement, cela signifie que chaque demandeur d'asile reçoit, pour la durée de son accueil, le soutien d'un accompagnateur qui le guide sur deux trajectoires taillées sur mesure : le séjour et le retour. Ce parcours se concrétise par une analyse approfondie des besoins médicaux et psychosociaux du demandeur d'asile. On peut ainsi éviter que des problèmes de ce type ne se manifestent qu'au moment du retour.

Beaucoup de demandeurs d'asile sont vulnérables quand ils arrivent en Belgique. La procédure d'asile et un séjour dans les structures d'accueil renforcent leur vulnérabilité, leur dépendance et leur insécurité, tout en agissant de manière néfaste sur leur bien-être. Confrontés à une décision négative, ils n'ont plus la force nécessaire de faire la démarche difficile d'un retour vers leur pays d'origine. Ils devront en effet y reconstruire leur vie.

Il est donc aussi essentiel que les demandeurs d'asile reçoivent soutien et assistance au plus tôt dans la procédure. A chacune des phases de leur parcours, ils doivent pouvoir prendre des décisions sur la base d'informations claires et complètes quant aux avantages et inconvénients des différentes options qui s'offrent à eux. Si le retour est une option moins concrète ou séduisante pendant la procédure, l'accompagnateur encourage les demandeurs d'asile à réfléchir dès le départ à un retour et aux conséquences d'une éventuelle décision négative dans la procédure d'asile.

Le rôle de l'accompagnateur est reconnu par toutes les instances compétentes en matière d'asile. Il est donc possible qu'il assume également le rôle de navigateur et qu'il communique au demandeur d'asile un message sans ambiguïté tout au long de la procédure. Les demandeurs d'asile savent donc bien mieux où ils en sont. L'accompagnateur recueille également leurs aspirations et leurs besoins, qu'il peut communiquer aux instances compétentes. Les demandeurs d'asile ont ainsi le sentiment d'avoir un impact sur les procédures, ce qui augmente non seulement leur confiance dans ces procédures mais aussi dans leur résultat.

La pratique de la notification d'un ordre de quitter le territoire est également corrigée. Après une décision négative, il est préférable d'intercaler une période flexible permettant de quitter le territoire. Le demandeur a en effet besoin à cet

instant de stabilité, de soutien et de confiance. Les instances concernées, l'accompagnateur, l'avocat et le demandeur d'asile débouté organisent un moment de concertation afin de convenir des étapes ultérieures. On travaille plus intensivement à un retour volontaire, mais l'accompagnateur continue d'analyser et d'envisager d'autres pistes d'avenir éventuelles.

Le parcours est donc flexible, mais aussi définitif : l'accompagnateur et la personne concernée travaillent encore en vue de parvenir à un résultat. Tant qu'il y a des perspectives, le demandeur d'asile débouté est protégé d'un renvoi de la structure d'accueil. Le grand avantage d'un tel parcours est que le nombre de demandeurs d'asile déboutés qui disparaissent est moindre – une solution durable est ainsi trouvée pour davantage de personnes.

Investir dans un accompagnement de parcours sur mesure en vaut la peine. Les résultats de plusieurs programmes d'accompagnement similaires destinés aux demandeurs d'asile vulnérables en Australie l'attestent. Ces demandeurs sont accompagnés même après un refus de leur demande d'asile. Moins de 6 % d'entre eux passent dans la clandestinité, et plus de 67 % retournent volontairement. Le cadre indispensable à cette politique existe déjà en Belgique. L'accord de coopération actuel entre l'OE et la Fedasil du 17 septembre 2010 organise pour la première fois un parcours de séjour et de retour pour les familles en séjour irrégulier dans les structures d'accueil. Ce parcours respecte le rôle et la déontologie de chacun, et ouvre la voie à un accompagnement au retour volontaire dans le cadre des structures d'accueil.



6. La contestation d'une mesure de refoulement devant le Conseil du Contentieux des Etrangers : à la recherche d'un recours effectif

L'étranger qui se présente à une frontière extérieure peut être refoulé si les autorités estiment qu'il ne remplit pas les conditions pour accéder au territoire belge ou à l'espace Schengen.

Il se voit alors délivrer une décision de refoulement et est généralement détenu dans un centre INAD dans l'attente de l'exécution de cette décision ou d'une autorisation d'accès au territoire.

Le Centre a déjà souligné les nombreuses difficultés matérielles et juridiques auxquelles il a à faire face s'il entend contester le bien-fondé de la décision de refoulement⁴²⁷.

La loi du 15 décembre 1980 ouvre à l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente la possibilité d'en réclamer la suspension en extrême urgence devant le

Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE)⁴²⁸. C'est là le seul recours potentiellement utile⁴²⁹. L'étranger dispose d'un délai de cinq jours⁴³⁰ pour l'introduire, délai durant lequel la mesure ne peut pas être exécutée contre sa volonté. Et s'il l'a introduit, elle ne peut être exécutée tant que le CCE ne s'est pas prononcé.

Pourtant, l'issue de ce recours est synonyme de désillusion pour la très grande majorité de ceux qui arrivent à l'intenter.

428 Avant la réforme de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 15 septembre 2006, cette compétence était dévolue au Conseil d'Etat. Voyez sur ce point les arrêts n°73.923 du 27 mai 1998, n°75.736 du 14 septembre 1998, n° 77.878 du 28 décembre 1998, n° 109.914 du 29 août 2002, n° 127.192 du 19 janvier 2004. Le 2 mars 2005, le Conseil d'Etat s'était réuni en assemblée générale pour prononcer trois arrêts n°141.510, n°141.511 et 141.512 uniformisant la jurisprudence des chambres néerlandophones et francophones dans cette matière. Ils sont au fondement de la jurisprudence actuelle du CCE dont ils posent certaines balises. Sur ces trois arrêts importants voy. C. Verbroucke, *La nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'extrême urgence est arrivée*. Mode d'emploi, R.D.E., 2005, n°132, p. 22 et J. Roggen, *De uiterst dringende noodzakelijkheid in vreemdelingenzaken*, TVR, 2005, n°2, p. 126.

429 Il est également possible d'introduire un recours devant la Chambre du conseil du tribunal de première instance contre la mesure de détention qui est l'accessoire de la décision de refoulement. Mais ce recours n'a aucun effet suspensif par rapport à la décision de refoulement elle-même. Si le refoulement menace de porter atteinte à un droit subjectif une requête en référé peut également être introduite devant le président du tribunal de première instance.

430 Et non plus seulement 24 heures. Art. 39/82 de la loi du 15 décembre 1980, tel que modifié par la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses relatives à l'asile et à l'immigration.

427 *Rapport annuel Migration 2007*, pp. 152-153; *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 148-149.

Le Centre s'est penché sur plus de 200 décisions prononcées par le CCE saisi d'un recours en suspension d'extrême urgence par un étranger sous le coup d'une décision de refoulement⁴³¹. A quatre reprises le CCE a accordé la suspension demandée.

Le CCE rappelle que la suspension en extrême urgence ne peut être accordée que si le recours répond à trois conditions cumulatives: celle de l'extrême urgence qui justifie qu'on ait recouru à cette procédure plutôt qu'à la procédure ordinaire de suspension ; celle de l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable en cas d'exécution immédiate de la décision contestée ; et, celle de l'existence de moyens sérieux susceptibles de justifier une annulation ultérieure de la décision contestée.

En ce qui concerne l'extrême urgence, le CCE estime que le recours à la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel, parce qu'elle réduit les possibilités d'instruction de l'affaire par le CCE et l'exercice de ses droits par la partie adverse. La charge de la justification de cette urgence pèse sur le demandeur. Depuis l'adaptation de la loi aux exigences de la Cour constitutionnelle qui avait jugé qu'« *un délai de vingt-quatre heures ne laissait pas à l'étranger le temps nécessaire pour pouvoir exercer utilement ce recours* », le fait d'avoir introduit la requête dans un délai de cinq jours et d'être détenu en vue de l'exécution de la décision de refoulement y suffit généralement⁴³², mais pas toujours⁴³³, et encore faut-il le préciser explicitement dans la requête⁴³⁴. Si la requête fournit des explications valables, le dépassement du délai de cinq jours ne constitue pas nécessairement un frein à l'existence d'un péril imminent et à l'exigence de célérité⁴³⁵.

Le niveau d'exigence requis par le CCE pour qu'il juge établi l'existence d'un **risque de préjudice grave et difficilement réparable** constitue le motif de rejet principal des recours en extrême urgence introduits contre une décision de refoulement. La charge de la preuve de l'existence d'un tel risque incombe entièrement au requérant qui doit en détailler les différents éléments, éventuellement à l'aide de documents probants.

Voici des exemples de circonstances qui ont été invoquées et qui ont été considérées comme insuffisantes :

- » les préjudices financiers sont généralement écartés, au motif qu'ils seraient facilement réparables⁴³⁶ ;
- » la crainte d'être confronté à d'importantes difficultés pour obtenir ultérieurement un nouveau visa Schengen ou pour accéder à l'espace Schengen⁴³⁷ ;
- » l'atteinte à l'honneur que constitue le fait d'être refoulé⁴³⁸ ;
- » le risque d'une atteinte illégitime au droit à la liberté que constitue la mesure de détention accessoire de la décision de refoulement, parce que la détention est déjà accomplie et qu'elle doit prendre fin par l'exécution de la décision⁴³⁹ ;
- » l'annulation d'un visa à entrées multiples subséquente à l'exécution de la décision de refoulement⁴⁴⁰ ;
- » le risque de manquer une année académique qu'invoquait le titulaire d'un visa obtenu en vue de poursuivre des études en Belgique⁴⁴¹ ;
- » l'impossibilité de se marier à la date prévue⁴⁴² ;
- » le fait d'être empêché de revoir des enfants dont on était séparé depuis longtemps⁴⁴³ ;
- » le risque de rater ses vacances et ses congés⁴⁴⁴ ;
- » le préjudice que pourraient encourir des tiers du fait de l'exécution de la décision⁴⁴⁵.

431 Les décisions étudiées ne concernent pas la situation des demandeurs d'asile à la frontière qui, techniquement, font eux aussi l'objet d'une décision de refoulement, dont l'exécution est suspendue dans l'attente d'une décision définitive sur leur demande d'asile.

432 Voir par exemple CCE, 27 avril 2010, n°42.388 ; CCE, 13 juillet 2010, n°46.265 ; CCE, 2 août 2010, n°49.027 ; CCE, 21 octobre 2010, n°49.960.

433 Ainsi, la décision étonnante qui, non seulement, rejette le recours en extrême urgence introduit trois jours seulement après la décision de refoulement, mais laisse en outre entendre qu'elle pourrait être abusive, au motif que le requérant n'a pas agi avec toute la diligence requise, le recours ayant été introduit juste avant un rapatriement programmé: CCE, 21 juin 2010, n°45.125. Dans le même sens, CCE, 12 août 2010, n°47.216: Le recours avait, dans ce cas, été intenté quatre jours après la décision, après un premier rapatriement avorté et la veille d'une seconde tentative programmée.

434 CCE, 11 juin 2010, n° 44.750.

435 Le dépassement du délai de cinq jours est parfois admis. Sur ceci voy. une affaire qui combinait désignation tardive d'un avocat et nécessité d'un interprète CCE, 24 juin 2010, n°45.304.

436 Voir notamment CCE, 23 mai 2008, n°11.633 ; CCE, 24 octobre 2008, n°17.604 du 24 octobre 2008 ; CCE, 7 mai 2010, n°43.127 ; CCE, 13 juillet 2010, n°46.265 (non publié).

437 Voir notamment CCE, 23 mai 2008, n°11.633 ; CCE, 7 novembre 2008, n°18.592 ; CCE, 25 novembre 2008, n°1.922 ; CCE, 4 décembre 2008, n°19.931.

438 Voir notamment CCE, 23 mai 2008, n°11.633 ; CCE, 7 novembre 2008, n°18.592 ; CCE 13 juillet 2010, n°46.265.

439 Voir notamment CCE, 11 avril 2008, n°9.852 ; CCE, 16 octobre 2008, n°17.051 ; CCE, 4 décembre 2008, n°19.931.

440 CCE, 19 novembre 2009, n°34.408.

441 Voir notamment CCE, 8 octobre 2007, n°2.375 ; CCE, 16 novembre 2010, n°51.154 (non publié).

442 CCE, 5 juin 2008, n°12.296 (non publié).

443 Le CCE a jugé qu'il s'agissait d'un préjudice de convenance purement personnelle dont il n'apercevait pas le caractère de gravité. CCE, 21 janvier 2009, n°21.680.

444 Voir notamment CCE, 18 février 2009, n°23.175 ; CCE, 11 juin 2010, n°44.750.

445 Voir notamment CCE, 9 décembre 2008, n°20.177 ; CCE, 12 décembre 2009, n°20.373.

Enfin, le préjudice grave et difficilement réparable invoqué est souvent écarté parce qu'il serait imputable à la négligence ou à la faute du requérant plutôt qu'à la décision de refoulement que celui-ci conteste⁴⁴⁶.

En ce qui concerne l'existence de **moyens sérieux** susceptibles de justifier l'annulation ultérieure de la décision contestée, l'écueil auquel sont le plus souvent confrontés les requérants est lié à la nature même du CCE : en tant que juridiction administrative, il se place dans la situation de l'agent auteur de la décision pour en apprécier la légalité. Il écarte donc de son appréciation les éléments produits ultérieurement par l'étranger en cause⁴⁴⁷, et qui auraient pu susciter une appréciation différente de la part des autorités chargées du contrôle aux frontières si elles en avaient eu connaissance avant de prendre la décision de refoulement.

Les quatre décisions dans lesquelles a été accordée la suspension font donc figure d'exceptions.

Les deux premières concernent une seule et même personne. Il s'agissait d'un ressortissant chinois, détenteur d'un visa Schengen de courte durée en cours de validité qui lui avait été délivré par l'ambassade de France en Chine. La décision de refoulement contestée lui reprochait de ne pas disposer des documents justifiant l'objet et les conditions du séjour. Ayant obtenu la suspension d'une première décision de refoulement⁴⁴⁸, le requérant, toujours détenu, s'est vu notifier une seconde décision de refoulement, autrement motivée. Il lui a fallu saisir à nouveau le CCE pour obtenir la suspension de la nouvelle décision⁴⁴⁹ et être autorisé à accéder au territoire.

Le CCE a considéré que la décision ne paraissait pas répondre à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs. L'objet du voyage était suffisamment établi par l'invitation que le requérant avait présentée lors du contrôle et par les déclarations qu'il avait faites. Quant aux conditions du séjour qu'il projetait, le CCE souligne que, d'après le rapport administratif, l'audition du requérant par les agents chargés du contrôle aux frontières avait été particulièrement difficile en raison du caractère très lacunaire

de la traduction qu'avait assurée un compatriote: si le requérant avait été mis en mesure de fournir plus d'explications, les doutes quant au logement et aux trajets auraient pu être levés.

Le CCE a retenu le risque de préjudice grave et difficilement réparable invoqué par le requérant, estimant qu'il avait entrepris un long voyage pour assister à une conférence consacrée aux ouvriers chinois durant la première guerre mondiale, dont son grand-père avait fait partie. L'exécution de la décision aurait eu pour effet de l'empêcher de participer à cette conférence qui ne devait durer que quelques jours.

Après une nouvelle audition du requérant, l'OE prononça une seconde décision de refoulement, qui lui reprochait, cette fois, d'avoir sollicité un visa auprès de l'ambassade de France alors que sa destination principale était la Belgique, et de ne pas disposer de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour et le retour dans son pays. Le CCE a considéré que cette seconde décision ne semblait pas non plus répondre à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs. Elle n'indiquait pas sur quoi elle se fondait pour affirmer que la destination principale du requérant était la Belgique plutôt que la France, ni pour affirmer que tous les coûts du séjour seraient à sa charge et non pas à celle de l'organisateur. Le CCE insiste encore sur la piètre qualité de la communication entre le requérant et l'agent qui, pour la seconde audition, avait principalement eu recours à des gestes, se demandant comment, menée dans de telles conditions, cette audition avait pu amener l'OE à considérer qu'il ne disposait pas de moyens suffisants. Le préjudice grave et difficilement réparable invoqué et retenu est le même que celui que le CCE avait déjà déclaré établi dans sa première décision.

Le troisième arrêt⁴⁵⁰ par lequel le CCE a accordé la suspension d'une décision de refoulement concerne un homme ayant la double nationalité espagnole et marocaine, dont l'épouse est de nationalité néerlandaise. Domiciliés ensemble en Belgique, ils étaient tous deux titulaires de la carte E qui est délivrées aux citoyens de l'Union. Il se présenta à la frontière, accompagné de son épouse, et porteur de son passeport marocain et de sa carte E. La validité de sa carte E étant mise en doute en raison de la déclaration de perte qu'il avait faite

446 Voir notamment CCE, 13 janvier 2009, n°21.358 ; CCE, 16 novembre 2010, n°51.154 (non publié).

447 Voir notamment CCE, 8 octobre 2007, n°2.375 ; CCE, 5 juin 2008, n°12.296 (non publié) ; CCE, 12 décembre 2008, n°20.373 ; CCE, 28 mai 2010, n°4.415.

448 CCE, 28 mai 2010, n°44.115.

449 CCE, 29 mai 2010, n°44.260.

450 CCE, 2 octobre 2010, n°49.027 (non publié).

lui-même quelques mois plus tôt elle lui fut retirée. Il se vit alors refuser l'accès au territoire au motif qu'il n'était pas porteur des documents requis. Les agents chargés du contrôle aux frontières s'étaient cependant abstenus d'examiner la qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union dont il se réclamait.

Le CCE a souligné que, nonobstant le retrait de sa carte E, il disposait bien d'un titre de voyage en cours de validité, et était accompagné de son épouse, dont la qualité de citoyenne de l'Union n'était pas contestée. La décision de refoulement ne paraissait dès lors conforme ni à la loi⁴⁵¹, ni à la directive relative au droit des citoyens de l'Union⁴⁵².

Le CCE a jugé suffisamment consistant et plausible le risque de préjudice grave et difficilement réparable qu'il invoquait : celui d'être privé de sa liberté d'aller et de venir en dépit de sa qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, celui d'être séparé de sa famille et celui d'être privé du recours prévu par la directive.

Le quatrième arrêt par lequel le CCE a accordé la suspension d'une décision de refoulement⁴⁵³ concerne une ressortissante libanaise qui s'était présentée à la frontière munie d'un visa Schengen de court séjour en cours de validité, délivré par l'ambassade de Belgique au Liban. L'accès au territoire lui fut refusé, l'OE lui reprochant de ne pas faire la preuve de moyens de subsistance suffisants. Il se fondait pour ce faire sur le fait que l'engagement de prise en charge souscrit par un membre de sa famille portait à la fois la mention « refusé » et la mention « recevable », toutes deux apposées par l'ambassade.

Le CCE a jugé que la décision ne semblait pas répondre aux exigences du principe de bonne administration et de celui de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs. Les deux mentions contradictoires figurant sur l'engagement de prise en charge s'apparentaient manifestement à une erreur matérielle et le fait que le visa ait bien été délivré sur la foi de l'engagement en question l'emportait de toute évidence sur cette apparente contradiction, qui ne justifiait en rien l'appréciation selon laquelle le requérant aurait été

dépourvu des moyens de subsistance suffisants exigés par la loi.

Au titre du préjudice grave et difficilement réparable, le CCE retient celui des difficultés toutes particulières que rencontrerait le requérant pour pouvoir passer les fêtes de fin d'année en Belgique avec sa famille si la décision de refoulement devait être exécutée.

En trois ans et demi d'activités, le CCE a ainsi accédé à quatre demandes de suspension de décisions de refoulement. Au cours de la même période, un peu plus de 6.000 personnes⁴⁵⁴ ont fait l'objet d'un refoulement.

Comme on l'a vu, l'un des principaux obstacles à la suspension est celui du niveau d'exigence généralement requis par le CCE en matière de préjudice grave et difficilement réparable. Le CCE traite l'appréciation de l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable de manière autonome par rapport à celle de l'existence de moyens sérieux⁴⁵⁵. C'est ainsi que, régulièrement, il s'abstient de se pencher sur la légalité même de la décision de refoulement au regard des moyens invoqués, dès lors qu'il a estimé que l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable n'était pas établie par l'étranger.

Qu'en est-il alors du recours en annulation ? Le CCE le juge sans objet s'il est appelé à statuer une fois que la décision de refoulement a été exécutée : l'étranger déjà refoulé n'aurait plus d'intérêt à agir contre une décision qui a déjà produit tous ses effets⁴⁵⁶.

Ainsi, fréquemment, une décision dont le bien-fondé est contesté échappe, de fait, à tout examen de sa légalité : elle n'est pas nécessairement vérifiée au moment de la demande de suspension, et elle ne l'est pas a

« Le Centre s'est penché sur plus de 200 décisions prononcées par le CCE saisi d'un recours en suspension d'extrême urgence par un étranger sous le coup d'une décision de refoulement. A quatre reprises le CCE a accordé la suspension demandée. »

451 Art. 41 de la loi du 15 décembre 1980.

452 Art. 5.4 de la Directive 2004/38/C3 du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

453 CCE, 17 novembre 2010, n°51.225.

454 1.232 en 2007 (l'on peut considérer qu'au moins la moitié, soit 556, l'ont été sous l'empire du CCE, dont les activités ont démarré le 1er juin 2007), 1.333 en 2008, 1.557 en 2009 et 2.111 en 2010. Voir : *Chiffres et démographie*, plus haut dans ce chapitre.

455 Voir notamment CCE, 27 octobre 2008, n°17.735.

456 Voir notamment CCE, 7 août 2007, n°1.129 ; CCE, 21 décembre 2009, n°36.331.

posteriori, une fois qu'elle a été exécutée en dépit de la contestation dont elle faisait l'objet.

Pourtant, il s'agit de décisions parfois graves. La Cour constitutionnelle a souligné qu'il y a lieu d'avoir égard aux « lourdes conséquences qu'une mesure d'éloignement ou de refoulement pourrait avoir pour l'intéressé »⁴⁵⁷. Elle a aussi affirmé que le droit à un recours juridictionnel effectif est un principe général de droit⁴⁵⁸.

Au vu de la jurisprudence étudiée, la question est de savoir si le recours en extrême urgence et le recours en

annulation ouverts aux étrangers qui font l'objet d'une décision de refoulement répondent aux exigences de l'article 47 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne qui renforce le droit à un recours effectif et le lie étroitement au droit à un procès équitable.

Dans un Etat de droit, les justiciables ne sont-ils pas en droit d'attendre que les juridictions qu'ils peuvent saisir vérifient effectivement la légalité des actes qui sont soumis à leur contrôle et, le cas échéant, les sanctionnent ?

457 CCE, 27 mai 2008, n°81/2008, B.68.1.

458 *Ibid.*, B.40.2.

L'absence de recours effectif : M.S.S. c. Belgique et la Grèce

Le 21 janvier 2011, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après : la Cour) s'est prononcée dans une affaire qui a beaucoup fait parler d'elle : M.S.S. c. Belgique et Grèce. Les faits ont été exposés plus haut, dans le texte intitulé « *Le système Dublin sur la sellette du fait de la politique d'asile grecque* »². La Cour condamne la Belgique sur deux points. Premièrement, la Cour estime que le transfert Dublin vers la Grèce est contraire à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après : la Convention). Le Cour juge en plus que l'étranger qui s'oppose à une « décision Dublin » en extrême urgence ne dispose pas d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention³, contre une violation de l'article 3 de la Convention.

La Cour évalue si le cadre juridique belge offre un recours effectif au sens de l'article 13 de la Conven-

tion contre un ordre de quitter le territoire dans le cadre d'un transfert Dublin, transfert pouvant entraîner une violation de l'article de la 3 Convention. Avant toute chose, la Cour souligne que le recours en annulation auprès du CCE n'a aucun effet suspensif. Les autorités belges affirment cependant qu'il est possible d'obtenir la suspension de la décision dans le cadre d'une procédure en extrême urgence. Cette procédure est alors examinée par la Cour. Pour que le recours soit bel et bien effectif, l'instance compétente doit avoir le pouvoir d'examiner la plainte sur le fond et d'élaborer une solution adaptée⁴. La Cour insiste sur le fait que toute plainte relative à une expulsion qui expose l'individu à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention exige un examen précis et rigoureux. C'est ici que le bât blesse. Les autorités belges admettent elles-mêmes que la suspension en extrême urgence⁵ est une procédure qui réduit les droits de la défense et que l'analyse de l'affaire sur le fond – dans le cas présent la possible violation de l'article 3 de la Convention – est limitée au strict minimum. La jurisprudence du CCE montre égale-

1 CEDH, *M.S.S contre la Belgique et la Grèce*, 21 janvier 2011, n°30696/09, sur la voie de recours effective : § 369-396.

2 Voir : *Le système Dublin sur la sellette du fait de la politique d'asile grecque*, Chapitre 2.

3 Art. 13 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

4 CEDH, *M.S.S contre la Belgique et la Grèce*, 21 janvier 2011, §387.

5 Pour tout complément d'information sur la procédure en extrême urgence, voir : *La contestation d'une mesure de refoulement devant le Conseil du Contentieux des Etrangers. A la recherche d'un recours effectif*, Chapitre 6.

ment que les plaintes déposées sur la base de l'article 3 de la Convention ne font pas l'objet d'un examen rigoureux. Cet examen se borne en effet à établir un préjudice grave, difficile à réparer, susceptible de résulter d'une violation potentielle de l'article 3 de la Convention⁶. En plaçant aussi haut la charge de la preuve, le risque d'une violation de l'article 3 de la Convention n'est pas examiné sur le fond. La Cour juge par conséquent que la procédure de suspension en extrême urgence ne constitue pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention, combiné à son article 3⁷.

Au moment de la publication du présent rapport, les mesures concrètes qui seront prises à la suite de cet arrêt ne sont pas encore claires. Mais le CCE a, suite

à la condamnation par la Cour, rendu sept arrêts⁸ par la procédure en assemblée générale, dans le but d'unifier sa jurisprudence et de jurisprudence et de la rendre conforme à la jurisprudence de la Cour⁹. Quoi qu'il en soit, les procédures devant le CCE devront être mises en conformité avec le jugement de la Cour. Les problèmes liés aux demandes de suspension en extrême urgence ne se limitent pas à l'article 3 de la Convention mais s'étendent aux autres droits fondamentaux repris par la Convention, lesquels peuvent être menacés en cas d'ordre de quitter le territoire, comme le droit à une vie de famille par exemple¹⁰.

Le Centre continuera de suivre avec grand intérêt les développements sur ce thème.

6 La Cour Européenne des Droits de l'Homme rappelle également que la pertinence d'un recours n'est pas déterminée par l'assurance d'une issue positive pour l'intéressé et affirme que l'absence de toute perspective d'obtention d'une solution appropriée pose problème. Cour Européenne des Droits de l'Homme, M.S.S contre la Belgique et la Grèce, 21 janvier 2011, § 394; Cour Européenne des Droits de l'Homme, Kudla contre la Pologne, 26 octobre 2000, n° 30210/96, § 157.

7 La Cour se prononce également sur les obstacles pratiques auxquels le requérant est confronté. En mettant à l'ordre du jour le traitement d'une affaire une heure après son dépôt, l'avocat s'est trouvé dans l'impossibilité pratique d'être présent dans l'heure (il devait en effet parcourir 130 km). Aucune permanence juridique n'est d'ailleurs organisée en centre fermé. De ce fait, la demande de suspension en extrême urgence a été rejetée. La Cour juge que l'impossibilité pour l'avocat d'arriver à temps au siège du CCE ne peut être en aucune manière reprochée au requérant.

8 Arrêts n° 56.201-56.208.

9 CEE, Communication du 18 février 2011: *La jurisprudence du Conseil satisfait aux exigences du recours effectif*. La procédure en assemblée générale est une procédure assez exceptionnelle. Elle vise à préserver et, le cas échéant, à rétablir l'unité de la jurisprudence au sein du Conseil. Le Conseil dit, entre autre, que « lorsque le Conseil constate lors de cet examen *prima facie* qu'il y a des raisons de croire que le grief invoqué est sérieux ou qu'il y a au moins des doutes quant au caractère sérieux de celui-ci, il considère le moyen invoqué comme sérieux à ce stade de la procédure. En effet, le dommage que le Conseil causerait en considérant, dans la phase du référé, comme non sérieux un moyen qui s'avèrerait ensuite, dans la phase définitive du procès, quand même fondé, est plus grand que le dommage qu'il causerait dans le cas contraire. Dans le premier cas, le préjudice grave difficilement réparable peut avoir eu lieu ; dans le deuxième cas, la décision administrative aura été suspendue sans raison au maximum pendant une période limitée ».

10 Art. 8 CEDH.

C. RECOMMENDATIONS

12345678910

Le Centre rappelle qu'il demande à être informé, de la manière la plus complète, de la suite réservée aux plaintes introduites par les étrangers détenus en centre fermé, notamment par la réception d'une copie de la plainte, de la décision qui la clôture et le cas échéant du procès-verbal de conciliation.

Le Centre recommande la tenue de permanences par le Secrétariat de la Commission des plaintes dans les centres fermés, en vue d'augmenter l'accessibilité de la procédure et de renforcer son indépendance par rapport à la hiérarchie des centres fermés.

Le Centre recommande la pérennisation et la consolidation des alternatives à la détention des familles avec enfants à la détention en centre fermé.

Le Centre recommande d'ancrer dans la loi le principe de l'exclusion de la détention des enfants dans les centres fermés.

La transposition de la directive 2008/115/CE offre à la Belgique une occasion à saisir pour ancrer dans les dispositions légales la priorité du retour volontaire sur le retour forcé. Elle permet de n'envisager le retour forcé qu'après l'échec d'un projet d'accompagnement au retour volontaire et elle permet également de prolonger à 30 jours le délai d'exécution des ordres de quitter le territoire. Le Centre recommande que la Belgique ne laisse pas passer cette occasion de concrétiser les déclarations des autorités compétentes sur ce sujet.

L'interdiction d'entrée est une décision administrative qui interdit à l'étranger qui en est le destinataire toute nouvelle entrée dans l'espace Schengen pour le futur. En Belgique cela n'existe que pour les personnes qui ont été condamnées pénalement. La directive 2008/115/CE prévoit cet instrument pour les personnes qui n'ont pas obtempéré à l'ordre de quitter le territoire dans le délai qui leur était imparti et celles qui n'ont pas reçu de délai de départ pour quitter le territoire. Le Centre recommande de transposer les dispositions relatives aux interdictions d'entrée de manière telle que cette mesure reste un instrument exceptionnel.

La directive 2008/115/CE prévoit que les Etats membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire notamment lorsqu'il existe un risque de fuite de l'intéressé. Si cette notion est introduite dans la loi du 15 décembre 1980, le Centre recom-

mande de la définir strictement dans la loi (examen individuel de la situation de la personne et évaluation de la réalité, de la gravité et de l'actualité du risque).

La directive 2008/115/CE prévoit que les Etats membres peuvent accorder un titre de séjour aux étrangers qui se trouvent sans droit de séjour sur leur territoire (art. 6.4). Cette disposition permet d'offrir une solution définitive à la situation des personnes inéloignables. Le Centre recommande que la Belgique organise un statut de séjour et des droits y afférents pour ces personnes.

Le Centre appelle le législateur à rendre systématique le contrôle judiciaire de la détention administrative, et pas uniquement à la demande du détenu comme c'est le cas actuellement sur la base de l'article 72 de la loi du 15 décembre 1980.

Le Centre appelle le législateur à rendre expressément applicable aux étrangers détenus en centres fermés les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 qui concernent le contrôle judiciaire de la détention.

Actuellement, le contrôle juridictionnel de la détention administrative ne s'applique qu'aux éléments relatifs à la légalité de la décision. La directive 2008/115/CE prévoit explicitement un contrôle étendu à la proportionnalité de la décision. Le Centre recommande de modifier en ce sens les dispositions relatives au contrôle exercé par la Chambre du conseil sur les décisions privatives de liberté

La directive 2008/115/CE impose aux Etats membres de mettre en place un système efficace de contrôle du retour forcé qui porte sur les opérations d'éloignement et offre des garanties d'indépendance fonctionnelle et structurelle. Un dispositif qui rassemble ces caractéristiques n'existe pas actuellement en Belgique. Le Centre recommande que la Belgique se dote d'un organe indépendant de contrôle effectif des opérations d'éloignement.



CHAPITRE 7 : **NATIONALITE**

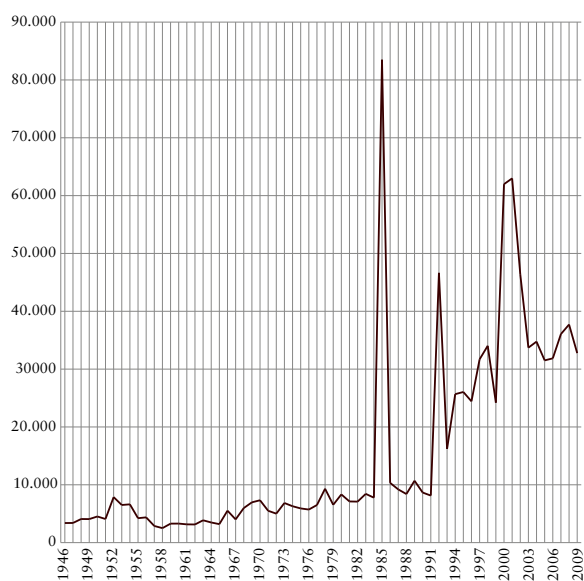


A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



I. Acquisition et attribution de la nationalité belge à des étrangers

Figure 38 : Evolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1948-2009⁴³⁶ (Sources : RN-DGSIE)



Le nombre d'étrangers devenant belges a augmenté de manière constante depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Cependant, depuis 1984, plusieurs événements ont eu des impacts sans précédent sur le nombre d'acquisitions ou d'attributions de la nationalité belge. On peut ainsi observer trois pics distincts dans le nombre d'acquisitions de la nationalité : 1985, 1992 et 2000-01 (Figure 38). La création d'un Code de la Nationalité Belge (CNB) en 1984 et les réformes dont il a fait l'objet contribuent à expliquer ces variations dans le nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge. Ainsi, le pic de 1985 coïncide avec la modification de l'attribution de la nationalité à la naissance pour les enfants nés de mères belges. Durant cette seule année, plus de 80.000 étrangers sont devenus belges, c'est-à-dire près de 10 % de la population étrangère de l'époque. Le pic de 1992 coïncide, lui, avec la réforme du code de la nationalité intervenue en 1991, qui a permis d'attribuer la nationalité aux enfants nés en Belgique de parents eux-mêmes nés sur le territoire du royaume. Cette année là, 61,6 % des

étrangers devenus belges étaient issus de cette troisième génération d'immigrants. La réforme du CNB de 1991 a également eu un effet sur l'accroissement à long terme du nombre d'étrangers devenus belges. Ainsi, l'acquisition de la nationalité par déclaration est devenue la première cause d'acquisition de la nationalité après son introduction en 1991, et la réforme du CNB en 2000 explique en grande partie l'accroissement observé entre 2000 et 2002. L'attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition, qui vise les enfants mineurs dont un parent est devenu belge, est la deuxième procédure la plus fréquente, bien qu'elle soit suivie de près par la naturalisation.

Depuis 2003, la variation du nombre annuel de « nouveaux Belges » est moins prononcée, ce nombre s'étant stabilisé entre 31.500 et 37.700 acquisitions ou attributions par an. La reprise que l'on peut observer en 2007 (Tableau 16) est liée à l'augmentation du nombre de naturalisations (+37 % par rapport à 2006) et d'attributions de la nationalité par effet collectif (+23 %). L'augmentation de 2008 s'explique par une hausse des acquisitions par déclaration de nationalité et des acquisitions de conjoints d'étrangers. La baisse observée en 2009 s'explique principalement par la diminution du nombre de naturalisations (moins 43 % par rapport à 2008) et, dans une moindre mesure, par la baisse de l'attribution par effet collectif (moins 13 %).

Quelles procédures influencent la variation du nombre d'étrangers qui ont acquis la nationalité depuis 2003 ? Des analyses statistiques plus approfondies montrent que la naturalisation, l'acquisition par déclaration de nationalité et l'attribution par effet collectif sont les trois principales procédures qui permettent d'expliquer la variation du nombre d'acquisition et d'attribution de la nationalité belge depuis 2003⁴⁶⁰. Vu que la naturalisation explique plus d'un tiers des variations depuis 2003, il est intéressant de se pencher sur cette procédure afin de mieux comprendre ce qui affecte le nombre de naturalisations. Les variations dans le nombre de naturalisations dépendent non seulement de l'évolution du nombre de demandes et de leur issue,

459 Le nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge en 2009 a été estimé sur base des données du Registre national publiées dans les questions-réponses de la Chambre des Représentants.

460 Plus précisément, la naturalisation explique 35 % des variations, l'acquisition par déclaration de nationalité 24 %, et enfin l'attribution par effet collectif explique quant à elle 20 % des évolutions observées depuis 2003.

mais aussi de l'activité de la commission des Naturalisations. Pour illustrer cette activité variable on peut prendre l'exemple des années où des élections législatives ont eu lieu (1999, 2003, 2007), où le nombre de lois accordant des naturalisations est beaucoup moins élevé que la moyenne, se rapprochant de zéro dans la seconde moitié de ces années. Ce constat, lié à la

logique de mise sur pied de la commission des Naturalisations, montre que le nombre de naturalisations ne dépend pas uniquement de l'évolution des demandes ni de leur taux d'acceptation. Il faudrait mener des investigations plus poussées afin de déterminer avec précision les facteurs qui influencent l'évolution de la naturalisation.

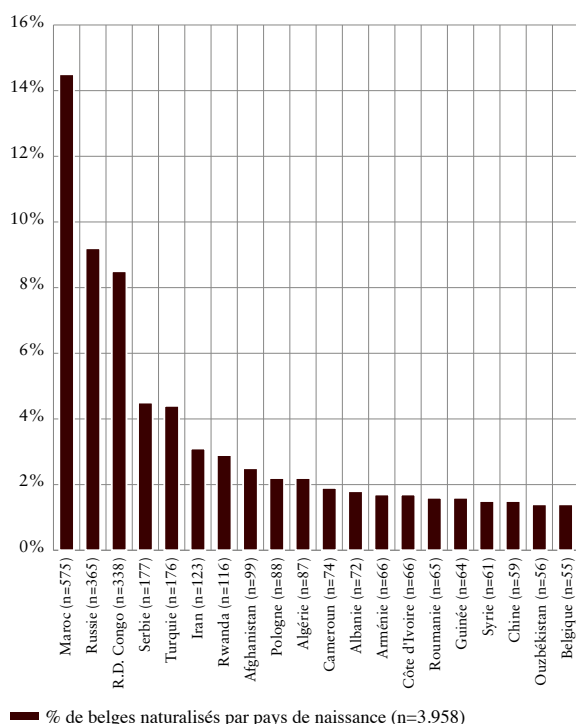
Tableau 16 : Modes d'acquisition et d'attribution de la nationalité belge, 1998-2009⁴⁶¹ (Source : Bulletins des questions-réponses de la Chambre des Représentants, <http://www.lachambre.be>)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8)	6.400	6.531	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971
Attribution de la nationalité en raison d'une adoption (art. 9)	499	504	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288
Attribution en raison de la naissance en Belgique cas d'apatridie (art. 10)	34	38	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17
Attribution 3 ^{ième} génération (art. 11)	1.485	1.377	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599
Attribution 2 ^{ième} génération (art. 11bis)	1.812	1.663	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99
Acquisition par déclaration de nationalité (art. 12bis)	4.841	4.601	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776
Naturalisation (art. 19)	10.833	5.635	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408
Acquisition par option (art. 13 - 15)	752	725	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52
Acquisition par le conjoint étranger d'un belge (art. 16)	3.087	3.587	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	8.826	4.508	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548
Recouvrement (art. 24)	62	60	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70
Autres (cas spéciaux)	135	117	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273
TOTAL	38.766	29.346	70.178	70.752	53.728	41.252	42.153	38.315	39.624	43.958	45.214	40.768

461 Le nombre d'acquisitions et d'attributions est plus important dans les données publiées dans les questions-réponses de la Chambre des Représentants. Plusieurs facteurs expliquent cette différence. Premièrement, le nombre élevé d'attributions de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère pour un enfant né en Belgique (Art. 8, §1er, 1°). Ensuite, l'article 11 précise qu'un enfant est Belge lorsqu'il naît en Belgique d'un parent lui-même né en Belgique et y ayant eu sa résidence principale durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance de l'enfant. Enfin, l'article 10, qui accorde la nationalité belge aux enfants d'apatrides et aux enfants trouvés. Pour ces trois procédures, les enfants se voient attribuer la nationalité belge dès leur naissance. Ces procédures ne se réfèrent pas à un changement de nationalité, qui est le mouvement que les statistiques de la DGSIE prennent en considération.

2. La naturalisation et les demandes de naturalisation en 2010

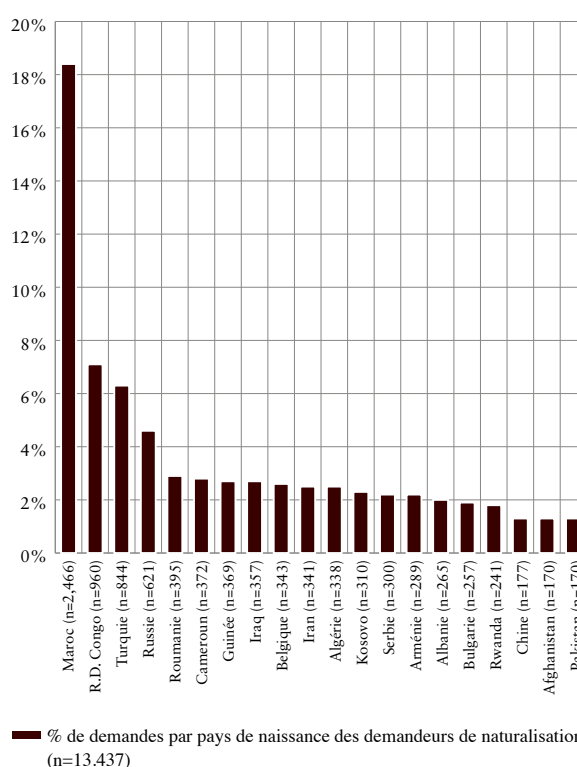
Figure 39 : Top 20 des pays de naissance des Belges naturalisés, 1er janvier 2010 - 21 octobre 2010⁴⁶² (Source: Chambre des Représentants)



Lorsque l'on se penche de près sur les statistiques relatives à la naturalisation, il est important de distinguer entre le nombre de personnes qui en ont fait la demande, et le nombre de personnes qui en ont bénéficié au cours d'une même année. En effet, la procédure de naturalisation dure actuellement entre deux et trois ans, d'après les informations qui ont été transmises au Centre par le Service des Naturalisations de la Chambre des Représentants. Les chiffres repris ici sur les personnes naturalisées en 2010 se rapportent donc à des demandes qui ont été introduites aux cours d'années antérieures. Le nombre de personnes naturalisées en 2010 ne peut donc pas être rapporté au nombre de personnes ayant introduit une demande de naturalisation en 2010. Néanmoins, les chiffres qui nous ont été communiqués par le Service des Naturalisations offrent des indicateurs utiles sur le profil des personnes naturalisées et de celles qui en ont fait la demande.

3.958 personnes ont été naturalisées en 2010 (contre 7.760 en 2008, et 4.408 en 2009), et 13.437 personnes avaient introduit une demande. Parmi les personnes naturalisées, on retrouve légèrement plus de femmes (50,4 % ; n = 1.996) que d'hommes (49,6 % ; n = 1.962), alors que parmi ceux qui ont introduit une demande de naturalisation on retrouve largement plus d'hommes (54,6 % ; n = 7.339) que de femmes (45,4 % ; n = 6.098).

Figure 40 : Top 20 des pays de naissance des demandeurs de naturalisation, 1er janvier 2010 - 31 décembre 2010 (Source: Chambre des Représentants)



On remarque aussi que c'est dans la Région de Bruxelles-Capitale que le plus de naturalisations ont lieu (38,7 % ; n = 1.532), et où le plus grand nombre de demandes sont introduites (42,4 % ; n = 5.704). On retrouve ensuite la Flandre et après seulement la Wallonie, aussi bien pour les naturalisations que pour les demandes. 36,3 % (1.436) des personnes naturalisées vivaient en Flandre, contre 25 % (n = 990) en Wallonie. Pour les demandes, on en retrouve 37,8 % (n = 5.073) en Flandre, et 19,8 % (n = 2.660) en Wallonie.

462 En 2010, la commission des Naturalisations ne s'est plus réunie pour examiner des dossiers après les élections fédérales de juin.

« On observe une diversification de l'origine des nouveaux Belges, avec une plus grande part originaire d'Asie, d'Afrique subsaharienne, ou encore de pays européens ne faisant pas partie de l'Union européenne »

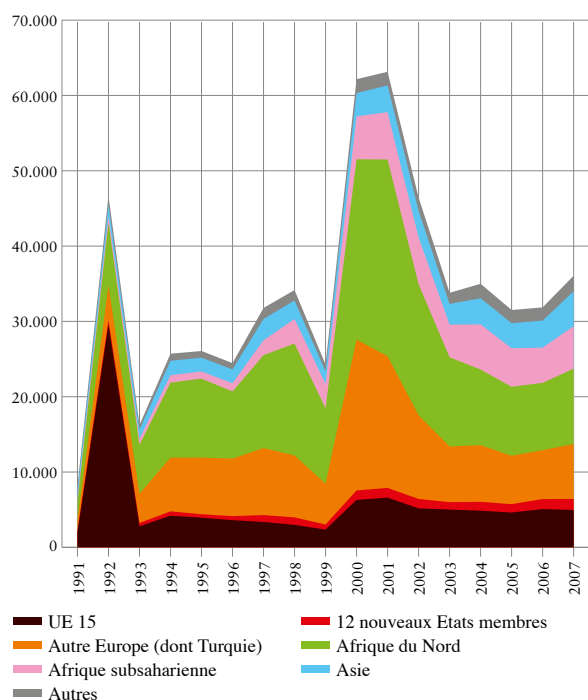
Malgré les proportions plus basses de naturalisations et de demandes en Wallonie, le français est beaucoup plus souvent la langue utilisée dans la procédure, ce qui peut être expliqué par la prépondérance de la Région Bruxelles-Capitale dans les chiffres. Pour l'ensemble de la Belgique, 59,3 % (n = 2.347)

des personnes naturalisées et 58 % des personnes avaient introduit une demande en français. Ces proportions s'élèvent à 40,7 % (n = 1.661) de demandes introduites en néerlandais parmi les naturalisés, et 42 % (n = 5.367) pour les demandeurs.

On ne peut bien sûr pas parler de naturalisation sans mentionner le pays où sont nées les personnes qui en ont bénéficié (Figure 39) ou qui en ont fait la demande (Figure 40). Le principal pays de naissance des personnes naturalisées était le Maroc, qui, avec 14,5 % (n = 575) de toutes les naturalisations, dépasse de loin tous les autres pays d'origine. C'est aussi le cas pour les demandeurs, dont 18,4 % (n = 2.466) étaient nés au Maroc. Il est intéressant de noter que la Russie, la République démocratique du Congo et la Turquie figurent au Top 5 du palmarès des naturalisations et des demandes. Finalement, on peut aussi noter que la Belgique se retrouve à la vingtième place des pays de naissance des personnes naturalisées (1,4 % ; n = 55), et à la neuvième place des pays de naissance des personnes ayant fait une demande de naturalisation (2,6 % ; n = 343).

3. Nationalité précédente et lieu de naissance des nouveaux Belges

Figure 41 : Evolution des groupes de nationalités précédentes des « nouveaux Belges », 1991-2007 (Sources : RN-DGSIE)



Jusquedans les années 1980, les changements de nationalité concernaient essentiellement les ressortissants de

l'Union européenne à quinze, et ce n'est qu'après 1985 que la part des ressortissants de pays tiers commence à augmenter. L'effet de rattrapage de la réforme de 1991 a permis une dernière fois aux citoyens de l'Union d'être les premiers dans le classement (Figure 41). Depuis 1993, l'Afrique du Nord représente la principale région d'origine des nouveaux Belges, suivie de l'Europe hors Union européenne. Il est évident que cette évolution de l'origine des nouveaux Belges peut être liée au développement de nouveaux modes d'acquisition ou d'attribution de la nationalité, comme l'acquisition par déclaration de nationalité, l'attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition, ou encore l'acquisition par le conjoint d'un étranger.

Les données disponibles pour 2008 et 2009 ne donnent pas un aperçu exhaustif des nationalités précédentes des nouveaux Belges. Toutefois, on peut constater qu'en 2008 et 2009, les Marocains et les Turcs constituent encore les deux premiers groupes de nationalité précédente des nouveaux Belges, et cela depuis 2003. Néanmoins, on constate que depuis l'an 2000, la part des ces deux groupes dans les changements de nationalité ne cesse de diminuer. En effet, on observe depuis une diversification de l'origine des nouveaux Belges, avec une plus grande part originaire d'Asie, d'Afrique subsaharienne, ou encore de pays européens ne faisant

pas partie de l'Union européenne. Ce constat peut être mis en relation avec la diversification des flux migratoires de ces dernières années qui s'illustre, dans les données récentes, par l'importance des changements de nationalité de la part de Russes, qu'ils soient reconnus comme réfugiés ou pas.

.....
 Tableau 17 : Top 10 des nationalités précédentes des
 « nouveaux Belges », 2008-2009 (Source : Bulletins des
 questions-réponses de la Chambre des Représentants)

	2008	2009
Maroc	8.362	6.913
Turquie	3.055	2.692
Italie	1.729	1.684
R.D. Congo	1.502	1.385
Réfugiés d'origine russe	1.774	818
Fédération de Russie	793	811
France	816	771
Algérie	713	730
Serbie et Monténégro	794	690
Pays-Bas	667	
Pologne		635

B. ANALYSE ET ENJEUX



1. Aperçu de la situation

Les discussions relatives aux réformes du Code de la Nationalité Belge (CNB) sont en cours depuis plusieurs années déjà⁴⁶³. Un accord politique avait été trouvé fin 2009, mais il n'a pu être concrétisé en raison de la chute du gouvernement en 2010.

Après les élections du 13 juin 2010, le Parlement s'est saisi de ce dossier et des propositions de loi visant à réformer le CNB ont été déposées en décembre 2010. Un avis a été demandé au Centre dans le cadre de ces discussions. Le présent Chapitre s'inspire de cet avis, sans le reproduire dans son intégralité.

Le CNB a été profondément réformé en 2000, et il a fait l'objet de réformes mineures depuis. Ni dans ces modifications, ni dans son ensemble il n'a été évalué depuis⁴⁶⁴. Des modifications de grande envergure du CNB ne devraient donc être effectuées que sur la base d'une évaluation sur le fond de l'ensemble, comme le Centre l'a déjà recommandé à maintes reprises.

Il est particulièrement important que le CNB soit l'expression d'un consensus généralisé sur les conditions auxquelles la nationalité belge peut être acquise ou attribuée. Il faut pour cela une véritable volonté de doter le CNB de la stabilité nécessaire, pour lui permettre de démontrer son efficacité et sa pertinence dans différents contextes sociaux et démographiques.

Parmi les dispositions du CNB, certaines seraient parti-

culièrement délicates à réformer. C'est le cas notamment de celles qui règlent l'attribution de la nationalité belge au moment de la naissance. Ces dispositions sont celles qui attribuent la nationalité belge aux enfants de personnes nées Belges, mais aussi aux enfants de la deuxième ou troisième génération d'immigrés et aux enfants mineurs de personnes qui obtiennent la nationalité belge (articles 8 à 12 du CNB). Vu l'importance de ces dispositions pour les droits fondamentaux des enfants et la relative complexité des mécanismes qui sont mis en place, le Centre est d'avis qu'il serait irresponsable de les réformer sans disposer de données quantitatives et qualitatives permettant d'évaluer les effets positifs et négatifs des dispositions actuelles et d'anticiper les effets éventuels des réformes projetées.

Pour le reste, le Centre estime que le CNB doit être structuré autour des axes suivants :

- » La place donnée aux droits subjectifs dans la réglementation relative à la nationalité ;
- » La neutralité migratoire ;
- » Une définition sans ambiguïtés du séjour légal ;
- » Le rôle joué par la connaissance d'une des langues du pays dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge.

Au travers de ces principes, c'est la cohérence entre la législation relative à la nationalité et celle relative au séjour des étrangers qu'il faut rechercher. Il conviendra d'utiliser des définitions correctes du séjour légal dans le CNB, et d'inscrire dans la loi du 15 décembre 1980 des garanties concernant le droit des étrangers à vivre des relations familiales avec leurs parents belges, leur droit à obtenir un séjour illimité, et celui de voir leur titre de séjour prolongé à temps.

463 Voir les rapports annuels Migration précédents.

464 Bien que n'étant pas une évaluation, voyez cependant l'étude suivante : Caestecker, F. et al. *Effectivité et efficacité de la loi sur la nationalité du 1er mars 2000* [en ligne]. Bruxelles : Groupe d'étude sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion (ULB), et Economische Hogeschool Sint-Aloysius (EHSA), 2001. Disponible sur : <http://www.ulb.ac.be/socio/germe/documents/enligne/intro.PDF>. [Consulté le 3 janvier 2011].

2. Un Code avec pour base des droits subjectifs

Le Centre marque sa préférence pour les procédures claires et rapides basées sur des droits subjectifs. Parce qu'elles permettent ainsi à un demandeur de plaider

ses arguments devant un tribunal dans un débat contradictoire si les pouvoirs publics font objection à sa demande et parce que la décision finale y revient

à un juge. Le CNB doit résolument donner la préférence aux procédures taillées sur le modèle de l'acquisition de la nationalité par déclaration ou par option, au détriment de la procédure de faveur que constitue la naturalisation.

La situation actuelle en matière de naturalisation renforce cette analyse. Il existe une animosité certaine à l'encontre du fonctionnement de la commission des Naturalisations. Il arrive de plus en plus souvent que des étrangers qui ont introduit une demande de naturalisation remplissent déjà les conditions liées aux exigences de séjour et à la déclaration de nationalité au moment où ils reçoivent une réponse de la commission des Naturalisations.

Le Centre considère qu'une place doit être maintenue pour la naturalisation comme mode d'acquisition de la

nationalité belge, même basé sur la faveur, à condition que cette procédure évolue en marge des autres modes d'acquisition basés sur les droits subjectifs.

La commission des Naturalisations pourrait développer des critères relatifs à l'acquisition de la nationalité belge pour certaines personnes avec des caractéristiques particulières et qui ont tissé des liens indiscutables avec la Belgique, une naturalisation *honoris causa*, en quelque sorte.

En lien avec le débat relatif à la neutralité migratoire du CNB, la commission des Naturalisations pourrait également définir une politique à l'égard des personnes ayant leur domicile principal à l'étranger qui ont tissé des liens effectifs avec la Belgique et/ou ses habitants (voir plus bas).

3. La neutralité migratoire

3.1. Principes

Le concept de neutralité migratoire revient souvent dans les débats sur le CNB. Il ne s'agit cependant pas d'un concept juridique mais plutôt d'un concept politique qui pourrait être traduit dans les termes suivants : la législation sur la nationalité ne doit pas permettre à la personne qui n'a pas déjà un droit de séjour de l'obtenir en devenant belge. En d'autres termes, le CNB ne peut pas offrir un moyen d'obtenir un droit de séjour en Belgique là où la loi du 15 décembre 1980 ne le permet pas.

Il importe donc dès le départ de signaler que la neutralité migratoire dont il est question ici touche en réalité à deux législations (le CNB et la loi du 15 décembre 1980) et qu'elle ne serait en tout état de cause que le résultat d'un équilibre entre ces deux législations.

Nous proposons la traduction juridique suivante : rendre le CNB neutre sur le plan migratoire, c'est ne pas accorder un droit subjectif d'acquisition de la nationalité belge aux étrangers qui n'ont pas été préalablement autorisés à séjourner sur le territoire du royaume pour une durée illimitée.

Reste à s'assurer qu'en procédant aux modifications du CNB en ce sens on ne crée pas de déséquilibre entre celui-ci et la loi du 15 décembre 1980.

3.2. L'acquisition de la nationalité belge par une personne majeure qui est l'enfant d'un parent belge

Nous avons déjà abordé cet aspect dans nos précédents rapports annuels. Si le Centre est conscient que cette disposition n'a sans doute pas sa place dans le CNB, il plaide cependant avec force pour que son éventuelle abrogation soit compensée par la création dans la loi du 15 décembre 1980 d'un visa pour visite familiale.

L'article 12bis, §1, al. 2 du CNB stipule qu'un enfant majeur né d'un parent belge (qui a lui-même sa résidence principale en Belgique) jouit d'un droit subjectif à l'acquisition de la nationalité belge, à condition qu'il puisse faire valoir des liens effectifs avec son parent belge. Dans ce cas de figure, l'enfant majeur d'un Belge peut faire une demande d'acquisition de la nationalité à partir de l'étranger. Il est difficile de concilier cette disposition avec le principe de neutralité migratoire.

Le Centre attire l'attention du lecteur sur la fonction que cet article remplit par rapport à la loi du 15 décembre 1980 en partant du point de vue du parent belge de l'enfant.

Trois solutions se présentent aujourd'hui au Belge qui souhaite qu'un de ses enfants majeur étranger ne résidant pas en Belgique puisse entrer sur le territoire belge pour y entretenir des relations familiales :

- » l'enfant majeur du Belge use de son droit au regroupement familial sur la base de la loi du 15 décembre 1980, un droit dont il pourra bénéficier s'il est à la charge de son parent. C'est le cas si le parent dispose de revenus suffisants et réguliers et si l'enfant ne dispose pas de revenus propres. Faire appel à ce droit entraîne une migration (temporaire)⁴⁶⁵.
- » l'enfant majeur d'un Belge use de son droit à l'acquisition de la nationalité belge. L'enfant décide dorénavant lui-même de ses allées et venues, et du maintien ou non d'un domicile principal en Belgique ou à l'étranger.
- » l'enfant majeur d'un Belge fait une demande de visa de courte durée pour visite familiale.

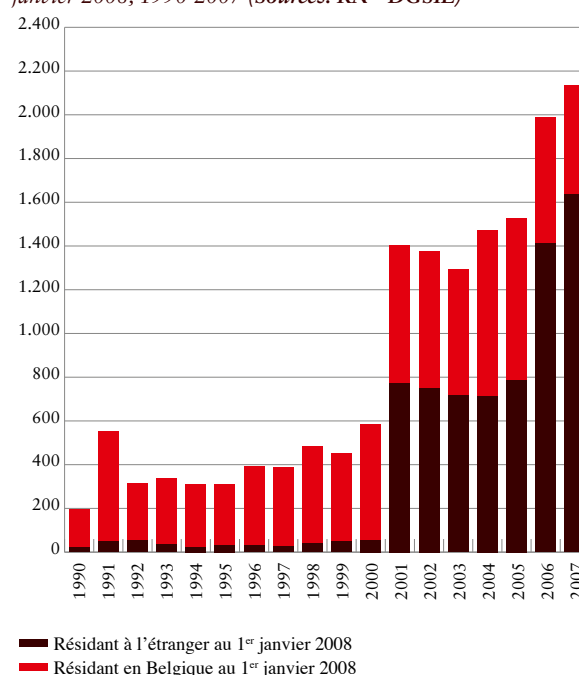
Le visa de courte durée peut être refusé par l'OE quand il y a des indications qu'il est en réalité demandé aux fins de migration. L'OE bénéficie ici d'une large marge d'appréciation, et les possibilités de recours en cas de refus sont peu effectives. Il est donc logique que le regroupement familial et la demande d'acquisition de la nationalité soient les procédures les plus sollicitées, car elles permettent d'éviter l'incertitude liée à l'obtention d'un visa de courte durée.

Nous sommes conscients que le CNB n'est sans doute pas l'instrument adéquat pour garantir le droit à entretenir des relations familiales, mais le droit et la pratique nous montrent qu'il remplit en partie cette fonction.

Il est possible de vérifier combien de personnes ont migré vers la Belgique après avoir acquis la nationalité belge à partir de l'étranger (*Figure 42*). Les résultats de recherches préliminaires indiquent qu'on ne peut pas parler d'un effet généralisé. La figure ci-dessous illustre l'évolution de la migration consécutive à l'ac-

quisition de la nationalité belge à l'étranger. Avant l'année 2000, on peut émettre l'hypothèse que l'acquisition de la nationalité à partir de l'étranger a lieu uniquement par naturalisation. Après la réforme du CNB de 2000, on constate une forte augmentation dans l'acquisition de la nationalité belge à partir de l'étranger et de la taille relative des flux migratoires qui l'accompagnent. Cette augmentation est probablement liée à l'insertion d'un droit subjectif à la nationalité pour l'enfant majeur d'un Belge, même à partir de l'étranger⁴⁶⁶. Une recherche qualitative permettrait de voir si les personnes ayant obtenu la nationalité à partir de l'étranger l'ont demandée en vue de s'installer en Belgique ou pour d'autres raisons.

Figure 42 : Evolution du nombre d'étrangers devenus Belges sur base d'une procédure d'acquisition effectuée à l'étranger ou d'un endroit non déterminé, ventilée par lieu de domicile au 1er janvier 2008, 1990-2007 (Sources: RN - DGSIE)



Si la décision était prise de supprimer purement et simplement l'article 12bis, §1, al. 2 du CNB, cela pourrait avoir comme effet de pousser les enfants de Belges à faire usage de leur droit au regroupement familial. Cette suppression pourrait donc potentiellement susciter une certaine pression migratoire, d'autant plus qu'elle créerait une situation d'urgence temporelle :

465 Pour obtenir un droit de séjour définitif au titre du regroupement familial, il faut être présent sur le territoire belge pendant les trois premières années qui suivent l'accès au territoire.

466 Art. 12bis, §1, 2° du CNB.

l'exercice du droit au regroupement familial, alternative possible à l'obtention de la nationalité, doit être entamé lorsque le parent belge peut démontrer qu'il dispose de revenus réguliers, par exemple, tant qu'il travaille et que l'enfant majeur ne travaille pas, par exemple, tant qu'il est étudiant. On ne peut pas exclure qu'un approfondissement du concept de la neutralité migratoire qui intégrerait le cadre sociologique mette en évidence qu'un CNB formellement neutre au niveau migratoire garderait encore des effets sur les stratégies migratoires des étrangers, et avoir comme conséquences davantage de migration.

« Le Centre recommande l'insertion dans la loi du 15 décembre 1980 d'un droit pour les membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa pour un séjour de courte durée dans le cadre de visites familiales »

Des garanties légales doivent donc être données pour permettre aux citoyens belges d'entretenir des relations familiales normales, y compris, entre autres, le droit de recevoir la visite de leurs enfants. Le Centre recommande donc que soit inséré dans la loi du 15 décembre

1980 le droit des membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa pour un séjour de courte durée dans le cadre de visites familiales, en accord avec les obligations liant la Belgique prévues par des accords internationaux (entre autres, les accords de Schengen et le code des visas). Cela serait idéalement réalisé par la délivrance d'un visa à entrées multiples, assorti de conditions préalables. Le renouvellement d'un visa pourrait aussi être conditionné au respect des conditions fixées pour la délivrance du visa précédent.

3.3. L'assimilation du séjour à l'étranger au séjour en Belgique

Le Centre estime qu'exclure purement et simplement la possibilité d'acquérir la nationalité belge de toute personne ayant sa résidence principale à l'étranger – bien qu'elle ait tissé des liens effectifs avec la Belgique ou ses ressortissants – pourrait être une exclusion trop stricte. Nous pensons par exemple à la personne qui serait envoyée à l'étranger par son employeur, ou aux membres de la famille d'un Belge qui le suivraient dans le cadre d'une mission ou un d'un contrat à l'étranger.

Compte tenu de la définition de neutralité migratoire susmentionnée, et tenant compte de toutes les nuances possibles, le Centre propose que le CNB ne crée pas

de droit subjectif à l'acquisition de la nationalité belge pour une personne qui n'a pas sa résidence principale couverte par un séjour légal en Belgique. Ne serait-il cependant pas approprié que la procédure de naturalisation remplisse une fonction dans l'octroi de la nationalité belge aux personnes ne séjournant pas en Belgique qui ont néanmoins tissé des liens effectifs avec la Belgique ou avec des Belges ?

C'est alors au Parlement qu'incomberait la tâche d'évaluer dans quelles situations et selon quelles modalités un séjour à l'étranger pourrait être assimilé à un séjour en Belgique.

Comme ceci prendrait place en dehors du contexte du droit subjectif, le CNB pourrait garder son caractère de neutralité migratoire. Dans cette hypothèse, les critères que la commission des Naturalisations développerait et implémenterait devraient être accessibles et transparents, ce que pourraient assurer les canaux de publication de la Chambre.

On éviterait ainsi une exclusion trop radicale des personnes qui résident à l'étranger, sans mettre à mal le principe de la neutralité migratoire du CNB.

4. La définition du séjour légal pour la procédure d'obtention de la nationalité

Il convient de distinguer le séjour préalable à la demande et le séjour au moment de l'introduction de la demande. Pour le Centre, dans le cadre des procédures basées sur un droit subjectif, on peut exiger du demandeur qu'il bénéficie d'un séjour illimité au moment de la demande, mais le séjour préalable à la demande peut par contre être couvert par un séjour légal temporaire, à condition d'être ininterrompu. Dans ce sens, la position du Centre est dans la ligne de l'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 2009⁴⁶⁷.

La question du séjour légal est une question qui est et a été largement discutée, que ce soit dans les débats parlementaires, par la jurisprudence ou sur le terrain. Le Centre a lui aussi abordé cette question dans ses précédents rapports annuels Migration.

Assurément c'est la question où le lien entre la loi du 15 décembre 1980 et le CNB est le plus visible. Le séjour légal est une notion centrale du CNB. Elle fait nécessairement référence à la loi du 15 décembre 1980 qui précise les conditions d'obtention de prolongation et de retrait du séjour légal, mais n'en propose aucune définition.

Une définition du séjour légal dans le CNB ne suffira cependant pas à assurer une cohérence entre celui-ci et la loi du 15 décembre 1980. En effet, il semble au Centre que cette définition doit s'accompagner de certains tempéraments et/ou d'une clarification, voire une insertion, de certains principes dans la loi du 15 décembre 1980.

4.1. Un séjour illimité au moment de la demande

Le principe de la neutralité migratoire suppose que l'étranger jouisse d'un droit de séjour permanent au moment où il dépose sa demande d'acquisition de la nationalité belge.

Une observation s'impose dans ce contexte : la loi du 15 décembre 1980 stipule⁴⁶⁸ qu'une autorisation de

séjour est en principe toujours accordée pour une durée limitée. Elle ne contient pas non plus de disposition générale sur base de laquelle un étranger en possession d'un titre de séjour temporaire peut obtenir un titre de séjour permanent. Ce mécanisme existe uniquement pour des catégories spécifiques de personnes⁴⁶⁹.

Ceci pose problème, dans la mesure où un équilibre est recherché entre la loi du 15 décembre 1980 régissant le droit des étrangers et le CNB. En effet, alors qu'il est requis de l'étranger qu'il soit en possession d'un titre de séjour permanent au moment où il demande la nationalité belge, la loi du 15 décembre 1980 ne contient aucune disposition sur base de laquelle une autorisation de séjour permanente peut lui être attribuée.

Tous ceux qui ne peuvent pas bénéficier des dispositions spécifiques dépendent d'une pratique administrative (qui n'est pas réglée par la loi) pour obtenir un droit de séjour permanent. Bien que cela se passe souvent différemment dans la pratique, le droit de séjour temporaire peut en théorie être soumis sans fin à un renouvellement annuel, sans que le demandeur obtienne jamais de séjour définitif.

Il est donc recommandé qu'un principe général soit inscrit dans la loi du 15 décembre 1980 stipulant qu'un étranger, après avoir été autorisé à séjourner de manière temporaire pendant cinq ans, obtienne une autorisation de séjour permanente. Ce principe ne doit pas être absolu et certaines exceptions devraient être aménagées pour les migrants qui s'inscrivent par définition dans une migration temporaire.

467 Rapport annuel Migration 2009, p.100.

468 Art. 13, §1, al.1 de la loi du 15 décembre 1980

469 Les personnes qui ont bénéficié du droit au regroupement familial acquièrent un droit de séjour permanent ou un droit de séjour de durée illimitée après trois ans de séjour de durée déterminée (loi du 15 décembre 1980, art. 13, §1, al.3, art. 42ter, art. 42quater, art. 42quinquies) ; et les personnes qui ont été autorisées à séjourner en Belgique pour raisons médicales ou sur base d'un besoin de protection subsidiaire acquièrent un droit de séjour permanent après cinq ans de séjour de durée déterminée (loi du 15 décembre 1980, art. 13, §1, al. 2 et 49/2, §3).

4.2. Le séjour légal préalable éventuellement temporaire

Le Centre est favorable à la prise en compte du séjour temporaire pour le calcul de la période préalable à la demande de nationalité, à condition que ce séjour soit ininterrompu. La traduction juridique de cette assertion reste cependant délicate : faut-il prendre en compte tous les séjours légaux préalables, ou bien faut-il faire une distinction parmi ceux-ci ? La question appelle une réponse nuancée.

Le séjour légal de plus de trois mois

Le Centre est d'avis que tout droit de séjour de plus de trois mois octroyé à un étranger avant que sa demande d'acquisition de la nationalité belge ne soit introduite doit être pris en compte. Ceci inclut donc les droits de séjour temporaire, comme, par exemple, le séjour légal attesté par la carte électronique pour étrangers - modèle A ou modèle F.

Si seule la durée de séjour légal permanent devait être prise en compte dans le calcul de la durée de séjour

« Tout droit de séjour de plus de trois mois octroyé à un étranger avant sa demande d'acquisition de la nationalité belge doit être pris en compte »

légal préalable à la demande d'acquisition de la nationalité belge, cela prolongerait les périodes de séjour légal prévues par le CNB de trois ou cinq ans, ou peut-être même d'avantage. Ceci prolongerait *de facto* la période de séjour légal préalable à la demande d'acquisition de la nationalité prévue par le CNB, puisque le début de cette période se situe au moment où un droit de séjour permanent est octroyé.

Le séjour légal de moins de trois mois

Il apparaît légitime au Centre d'exclure les périodes de séjour légal accordées à un étranger qui ne témoignent pas de sa volonté de s'installer en Belgique. Nous pensons par exemple à l'étranger effectuant des séjours de courte durée en tant que touriste, en vue de visites familiales, pour un voyage d'affaires, ou encore le séjour légal de moins de trois mois des citoyens de l'Union. Les dispositions relatives à ces séjours de courte durée en Belgique sont énumérées dans les articles 6, 40§3, et 40bis§3 de la loi du 15 décembre 1980.

Tous les autres séjours légaux prévus dans la loi du

15 décembre 1980 devraient, par contre, être pris en compte. Force est de constater que, dans des cas comme ceux-ci, l'étranger fait preuve d'une volonté de s'installer durablement en Belgique, que ce soit dans le cadre d'un regroupement familial, comme réfugié, comme citoyen de l'Union, etc.

Le séjour légal ininterrompu

Pour le Centre, le caractère ininterrompu du séjour légal préalable est souhaitable et est un aspect important de la neutralité migratoire recherchée. C'est pour cette raison qu'il faut s'arrêter sur quelques considérations pratiques liées à l'évaluation du caractère ininterrompu du séjour légal.

Il arrive souvent qu'il y ait des interruptions, de quelques jours ou quelques mois, entre des titres de séjour successifs au moment où ils sont délivrés ou prolongés⁴⁷⁰.

Déjà depuis un certain temps, l'OE accuse des retards dans l'examen des demandes de prolongation des titres de séjour temporaire, et cela même si les demandes de prolongation étaient introduites dans les délais requis par la loi. Ces retards sont parfois de l'ordre de quelques jours, mais ils peuvent aussi se compter en mois dans certaines situations.

On constate aussi parfois que la procédure que les communes doivent suivre pour pouvoir délivrer la carte électronique pour étrangers - modèle A à la personne intéressée (de l'invitation au demandeur de venir placer sa signature sur le document adéquat à la fabrication de la carte elle-même) peut s'étaler sur plusieurs semaines.

D'un point de vue administratif, il en résulte que le séjour est en apparence interrompu. Le Centre est d'avis qu'un séjour légal ne peut d'aucune manière être considéré comme avoir été interrompu si l'interruption est causée par des lenteurs administratives plutôt que par le fait de l'étranger lui-même.

470 Voir : *Renouvellement de l'autorisation de séjour provisoire: état du problème*, Chapitre 3.

Par ailleurs, il arrive parfois qu'une personne soit radiée des registres de la population à cause d'erreurs administratives, sans que cette personne ait quitté le territoire, ou sans que son permis de séjour ait expiré. Dans ces cas, et surtout si la responsabilité de la radiation n'incombe pas à l'étranger, le séjour légal ne devrait pas être considéré comme avoir été interrompu.

Lors des réformes, il faudra rechercher des solutions dans le CNB ou dans la loi du 15 décembre 1980 mêmes, en vue de garantir que des erreurs ou des lenteurs administratives n'affectent pas la légalité du séjour ou son caractère ininterrompu.

5. Le rôle d'un niveau déterminé de compétence linguistique dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge

Le CNB a souvent été modifié au cours des vingt dernières années, mettant l'accent sur l'acquisition de la nationalité tantôt comme un levier pour l'intégration, tantôt comme le couronnement d'un parcours réussi. Il existe donc des visions très diverses dans notre société quant à la signification de l'acquisition et de l'attribution de la nationalité belge. La première perspective met l'accent sur la suffisance de l'écoulement d'un certain laps de temps pour établir qu'un lien effectif et concluant a été tissé avec la Belgique, lien sur la base duquel la nationalité belge pourra valablement être attribuée. Ce canal permet d'acquérir la nationalité belge – après en avoir exprimé le souhait et sur la base des conditions stipulées concernant l'ordre public, la sécurité nationale et le séjour légal – dans le cadre d'une procédure de qualité qui ne soumet pas les demandeurs à une évaluation de leur niveau d'intégration ou de leur compétence linguistique⁴⁷¹.

Le Centre n'est pas favorable à l'insertion d'une condition d'intégration ou de volonté d'intégration dans le CNB. Par contre, il est favorable à l'insertion d'une condition de connaissance linguistique, sauf pour les personnes qui résident depuis très longtemps en Belgique.

5.1. Ne pas réintroduire une condition liée à la volonté d'intégration

Si l'intégration est évidemment extrêmement importante et que les politiques en la matière sont cruciales, cette notion ne fournit pas un instrument adapté pour

l'application du CNB. Le Centre ne plaide donc pas en faveur de l'introduction d'une condition d'intégration dans le CNB.

Si l'on introduit une condition de ce type, la question se pose immédiatement de savoir sur base de quels critères communs, avec quels modes de preuve, et après examen par quelle instance le demandeur pourra prouver qu'il y répond. Par ailleurs, il conviendrait de donner une interprétation uniforme de la volonté d'intégration, de telle sorte que la personne ne soit pas défavorisée en fonction de son lieu de résidence. A défaut, on ne pourrait éviter le retour d'une zone d'arbitraire dans la procédure d'obtention de la nationalité.

Cette recherche d'uniformité est d'autant plus délicate que la volonté d'intégration renvoie à des compétences qui sont exercées par les Communautés, et qu'il n'y a pas de convergence à ce jour entre les différentes Communautés, que ce soit dans les pratiques ou dans les textes.

Le risque est donc bien réel qu'une condition d'intégration posée par une loi fédérale soit appliquée de manière divergente selon le lieu de résidence, tant en raison de la nature de la condition que des répartitions de compétences de l'Etat fédéral, tant en ce qui concerne les conditions substantielles que les modes de preuve admis.

D'ailleurs, la notion de volonté d'intégration présente dans le CNB avant sa réforme par la loi du 1er mars 2000 a immanquablement mené à des interprétations imparfaites, et des décisions arbitraires n'ont pu être évitées.

471 Art. 12bis, §1, 3° du CNB.

5.2. Maintenir une procédure sans exigence de connaissance linguistique

Le Centre est favorable au contrôle d'un niveau déterminé de compétence linguistique dans le cadre des procédures d'acquisition de la nationalité belge basées sur un droit subjectif (voir ci-dessous). Il est également favorable au maintien d'une telle procédure sans que ce niveau de compétence linguistique ne doive être démontré ou vérifié.

Le Centre pense que la première partie de ce mécanisme aurait un effet positif sur la volonté d'apprentissage des langues des primo-arrivants, et que la deuxième partie aurait un effet positif sur leur participation sur le marché du travail.

Comment cela pourrait-il fonctionner en pratique ? La personne qui répond à l'exigence de connaissance linguistique pourrait bénéficier d'un délai de séjour légal abrégé, au contraire de celle qui s'inscrirait dans une procédure où il ne serait pas requis de démontrer un niveau déterminé de maîtrise d'une des langues officielles du pays. Cela reviendrait en réalité à maintenir la possibilité d'obtenir la nationalité par l'écoulement d'une certaine durée de séjour légal, mais en prévoyant deux délais différents selon que l'on démontre une certaine connaissance linguistique ou non.

Toutefois, il devrait être institué une différence assez nette entre la durée de séjour légal prévue pour les procédures requérant un certain niveau de connaissance linguistique et celle ne le requérant pas. La réglementation concernant l'exigence linguistique pourrait avoir un effet favorable et stimulant sur la volonté d'apprendre une des langues officielles du pays, certainement pour les primo-arrivants qui n'auraient pas eu l'opportunité d'apprendre une des langues officielles avant leur arrivée en Belgique.

Cette articulation entre des procédures différentes est également responsable sur le plan sociétal. Des études récentes montrent en effet qu'en Belgique il existe, pour un ensemble complexe de raisons, un lien objectif entre l'obtention de la nationalité et la participation au marché du travail⁴⁷².

C'est dans cette mesure que le Centre recommande de maintenir une procédure permettant l'obtention de la nationalité sur base d'un séjour légal ininterrompu d'une certaine durée. Dans ce cas de figure, le Centre est d'avis qu'il est nécessaire, et ce pour chaque procédure d'acquisition, de prévoir que le demandeur devra approuver au préalable une formule se référant à l'ordre juridique constitutionnel belge et à celui des droits humains.

Un équilibre entre les différentes visions sur l'acquisition de la nationalité pourrait ainsi être trouvé au sein de ces procédures : d'un côté, stimuler les compétences linguistiques là où c'est possible ou pertinent. De l'autre côté, stimuler l'acquisition de la nationalité là où un lien effectif avec la Belgique est démontré par une durée de séjour légal prolongée et ininterrompue dans la Belgique.

5.3. Introduire une condition de connaissance linguistique dans les autres procédures

Le Centre plaide par contre en faveur de l'introduction d'une condition de connaissance linguistique dans les autres procédures. La connaissance linguistique est un facteur essentiel du processus d'intégration. La stimulation de l'apprentissage de la langue est l'un des objectifs centraux de la politique de l'intégration et de la politique envers les nouveaux arrivants. La responsabilité de la conduite de politiques d'intégration en Belgique revient aux Communautés.

L'exigence d'avoir acquis un niveau déterminé de connaissance linguistique a une valeur en soi dans le cadre du CNB, car l'accès à la nationalité belge va de pair avec la pleine jouissance de tous les droits politiques y afférant. C'est en vue de l'exercice de ces droits qu'il est judicieux de s'assurer que le demandeur a acquis un niveau déterminé de connaissance linguistique, sur base duquel corps peut être donné à un droit de vote actif ainsi qu'à une participation active aux débats sociétaux.

Les données démographiques produites dans ce Rapport annuel démontrent qu'une bonne partie de la population étrangère qui a acquis la nationalité belge récemment ne fait plus partie des deuxième ou troisième générations d'étrangers, qui étaient les personnes qui ont acquis la nationalité belge en grand nombre durant les années 1990. Dans ce contexte, l'exigence

472 Corluy, V., Marx, I. and Verbist G. Employment chances and changes of immigrants in Belgium. The effect of citizenship. Paper presented at the final EQUAL-SOC Conference, 4 Juin 2010, Amsterdam. (<http://www.equalsoc.org/242>).

d'avoir acquis un niveau déterminé de connaissance linguistique démontre d'autant plus son dessein social et sa légitimité.

Ceci n'implique naturellement pas qu'un test de compétence linguistique devrait être imposé à chaque candidat à l'acquisition de la nationalité belge. Nombre de situations, diplômes, compétences ou d'attestations acquis en Belgique ou ailleurs par le biais de l'enseignement, de parcours d'intégration (inburgering), du travail, etc., devraient pouvoir faire foi du fait qu'un candidat à l'acquisition de la nationalité belge a acquis une certaine maîtrise d'une des langues officielles du pays. Un arrêté royal pourrait stipuler les éléments de preuve nécessaires à la détermination du niveau de compétence linguistique requis dans le cadre de l'acquisition de la nationalité belge. Un examen portant sur le niveau de compétence linguistique serait donc un mode de preuve subsidiaire.

Dans ce contexte, le Cadre européen commun de référence pour les langues peut servir d'instrument sur base duquel une évaluation standardisée et objective de la connaissance de n'importe laquelle des trois langues officielles peut être effectuée⁴⁷³. Cet instrument

est utilisé dans d'autres Etats membres qui connaissent une exigence de compétence linguistique dans la procédure d'acquisition de la nationalité.

Il est très important qu'une exigence de compétence linguistique n'ait pas comme conséquence de renforcer l'inégalité sociale. Pour cette raison, il est important de prévoir des procédures adaptées, et d'accorder des dispenses à ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de développer des compétences en allemand, en français ou en néerlandais, ou à ceux qui se trouvent devant des difficultés particulières d'apprentissage des langues comme par exemple les personnes qui souffrent de certains handicaps. Il faudrait examiner s'il n'est pas approprié de dispenser certaines personnes de cette condition.

« Il est très important qu'une exigence de compétence linguistique n'ait pas comme conséquence de renforcer l'inégalité sociale »

Dans tous les cas, le Centre est d'avis que l'instauration d'une procédure d'évaluation du niveau de connaissance d'une des langues officielles offre des avantages certains pour les procédures d'acquisition de la nationalité fondées sur un droit subjectif.

473 Voir : http://taalunieversum.org/onderwijs/gemeenschappelijk_europees_referentiekader/ et http://www.languages.unimaas.nl/Cursussen/Niveaus/Common_European_Framework_Reference/CEF_Nederlands.htm

6. Un code de la nationalité régissant la déchéance de la nationalité belge de manière adéquate

La déchéance de la nationalité, comme sanction se rapportant à des infractions graves spécifiques, existe déjà dans le CNB. L'application de celle-ci n'est, par contre, jamais évaluée. C'est une recommandation récurrente du Centre d'évaluer le CNB sur le fond avant de le réformer.

La déchéance de la nationalité doit être mise à l'épreuve des dispositions constitutionnelles, nationales, européennes et internationales. La nationalité est un élément central du statut personnel de chaque individu et détermine ses droits civiques et politiques. Pour cette raison, il faut éviter le plus possible des

situations qui mèneraient à l'apatridie⁴⁷⁴. Un débat sur la signature par la Belgique de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie des Nations Unies devra certainement faire part des délibérations autour des réformes du CNB.

Concevoir la déchéance comme une « peine supplémentaire » pour une infraction, ou comme conséquence d'une condamnation, peut créer de sérieux

474 Voir la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie des Nations Unies, qui n'a pas été ratifiée par la Belgique.

problèmes aux niveaux du principe de légalité en droit pénal et des dispositions relatives à la discrimination.

Afin d'éclairer le débat difficile sur la déchéance de la nationalité, le Centre a jugé utile de demander une contribution externe qui jette un regard sur les législations existant à ce sujet dans les Etats membres de l'UE et sur le cadre offert par deux conventions internationales clés en la matière : la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie des Nations Unies, et la Convention européenne sur la nationalité de 1997. Ces deux conventions formulent des standards de qualité et offrent des garanties légales. Ces standards doivent faire autorité et servir de recommandation au CNB. Le Centre recommande qu'il soit examiné si ces deux conventions ne devraient pas être ratifiées par la Belgique.

En outre, la déchéance d'une nationalité de l'Union européenne peut avoir des répercussions sur le droit à la libre circulation, comme l'a établi la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt Rottman du 2 mars 2010.

CONTRIBUTION EXTERNE :

PERTE DE LA NATIONALITÉ DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UE POUR MOTIF DE DÉLOYAUTÉ, DE COMPORTEMENT CRIMINEL ET DE FRAUDE.
DR. MAARTEN P. VINK, ET PROF. DR. GERARD-RENÉ DE GROOT, UNIVERSITÉ DE MAASTRICHT⁴⁷⁵

Dans plusieurs Etats membres de l'UE, une personne peut se voir retirer sa nationalité pour motif de déloyauté, de comportement criminel ou de fraude. Ces motifs de perte sont – dans certaines limites – autorisés par la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997, CETS 166 (ci-après : CEN). La CEN, ratifiée par douze Etats membres et signée par sept, dresse aux articles 7 et 8 la liste exhaustive des motifs de déchéance autorisés. La Belgique n'a pas encore signé la CEN. Sur la base de l'article 23 du CNB, les Belges qui n'ont pas obtenu la nationalité d'un parent belge au jour de leur naissance et les Belges à qui la nationalité n'a pas été octroyée sur la base de l'article 11, s'ils ont obtenu la nationalité de manière fraudu-

leuse ou s'ils ont gravement manqué à leurs obligations de citoyens belges, peuvent en être déchus.

L'article 7 point 1 (b) autorise la perte de nationalité pour motif de fraude, même lorsque la personne concernée devient ce faisant apatride. Ce motif de perte existe dans 22 Etats membres : dans cinq Etats membres seulement, une fraude constatée à la naturalisation ne peut entraîner la perte de la nationalité (*Tableau 18*). Dans deux Etats membres, aucun retrait n'est possible pour ce motif lorsque la perte engendre la condition d'apatride. Dans cinq Etats membres, le retrait a effet rétroactif jusqu'à la date de l'obtention de la nationalité. Cette disposition permet de réduire le risque de survenance de la condition d'apatride. Dans neuf Etats membres, ce motif de perte est limité dans le temps : les Etats autorisent la perte de la nationalité consécutive à la découverte d'une fraude pendant un nombre déterminé d'années seulement (variable de deux à vingt ans) après son obtention.

En ce qui concerne le possible retrait de la nationalité pour comportement déloyal ou criminel, la situation est beaucoup plus variée. L'article 7 point 1(d) de la CEN autorise le retrait de la nationalité à la suite d'une conduite gravement contraire aux intérêts majeurs de l'Etat concerné. Le rapport explicatif de la CEN stipule que le comportement en question peut être une trahison envers la nation ou d'autres activités contraires aux intérêts majeurs de l'Etat concerné (démarches effectuées pour un service de renseignements étranger par exemple). Il est également souligné qu'il ne s'agit pas de délits de nature générale, quelle que soit leur gravité. En outre, ce motif de perte ne peut donner lieu à une situation d'apatride.

Dans près de la moitié des Etats membres (treize pays), ce motif de perte n'existe pas. Dans plusieurs Etats membres, il serait même anticonstitutionnel. Les dispositions constitutionnelles de ce type ont été formulées en réaction aux très mauvaises expériences réalisées avec un motif de perte similaire sous des régimes national-socialiste ou communistes. Dans neuf Etats membres, ce motif de perte est exclusivement applicable aux citoyens qui ont obtenu la nationalité autrement que par la naissance. Cette disposition serait contraire à l'article 5 point 2 de la CEN qui ordonne que les Etats se laissent guider par le principe de ne faire aucune distinction entre les personnes qui ont obtenu la nationalité par la naissance et celles qui l'ont obtenue ultérieurement, par exemple par la naturalisation.

475 Dr. Maarten P. Vink, Maître de conférences en Sciences politiques, Université de Maastricht, et Prof. Dr. Gerard-René de Groot, Professeur en Droit comparé et Droit international privé, Université de Maastricht, Université d'Aruba, et Université de Hasselt.

Tableau 18 : Perte de la nationalité dans les Etats membres de l'UE pour motif de déloyauté, de comportement criminel ou de fraude (Source : de Groot et Vink, *Loss of citizenship, Trends and regulations in Europe*, EUDO Citizenship Observatory, 2010.)

		Déloyauté et comportement criminel		Fraude		
	Pays	Groupe cible limité*	Peut aboutir à la condition d'apatride	Perte avec effet rétroactif	Peut aboutir à la condition d'apatride	Limite dans le temps (nombre d'années après l'obtention)
Pas de perte pour motif de déloyauté et de comportement criminel ou de fraude	Italie	–	–	–	–	–
	Pologne	–	–	–	–	–
	Slovaquie	–	–	–	–	–
	Tchéquie	–	–	–	–	–
	Suède	–	–	–	–	–
Perte pour motif de fraude	Allemagne	–	–	Oui	Oui	5
	Finlande	–	–	Non	Oui	5
	Hongrie	–	–	Non	Oui	10
	Lettonie	–	–	Non	Oui	–
	Luxembourg	–	–	Non	Non	–
	Autriche	–	–	Oui	Oui	–
	Portugal	–	–	Oui	Oui	20
	Espagne	–	–	Oui	Oui	15
Perte pour motif de déloyauté, de comportement criminel ou de fraude	Belgique	Oui	Oui	Non	Oui	5
	Bulgarie	Oui	Non	Non	Oui	10
	Chypre	Oui	Oui	Non	?	–
	Danemark	Non	Non	Non	Oui	–
	Estonie	Oui	Non	Non	Oui	–
	France	Oui	Non	Non	Non	2
	Grèce	Non	Oui	Non	Oui	–
	Royaume-Uni	Non	Non	Non	Oui	–
	Irlande	Oui	Oui	Non	Oui	–
	Lituanie	Oui	Oui	Non	Oui	–
	Malte	Oui	Oui	Non	Oui	–
	Pays-Bas	Non	Non	Oui	Oui	12
	Roumanie	Oui	Oui	Non	Oui	–
	Slovénie	Non	Non	Oui	Oui	–

* Groupe cible limité : nationalité obtenue par un autre moyen que la naissance (par option ou naturalisation p.ex.)

Pour tout détail complémentaire :

G.-R. de Groot et M. Vink, *Loss of citizenship: Trends and regulations in Europe*, octobre 2010, EUDO Citizenship Observatory, pp.13-17 ; pp. 22-27. La publication est disponible sur le site : <http://eudo-citizenship.eu>

G.-R. de Groot et M. Vink, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief, Een landenvergelijkend overzicht*, La Haye : Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, étude préliminaire 19-2008, pp. 98-109.

C. RECOMMENDATIONS

123456789101112131415161718192021222324252627282930313233343536373839404142434445464748495051525354555657585960616263646566676869707172737475767778798081828384858687888990919293949596979899100

Le Code de la Nationalité Belge (CNB) a fait l'objet de plusieurs modifications successives qui n'ont jamais été évaluées. De nouvelles réformes sont annoncées comme nécessaires. Le Centre recommande que le CNB soit évalué dans son application et ses effets avant toute nouvelle réforme du texte.

Le Centre recommande de donner la préférence dans le CNB aux procédures basées sur des droits subjectifs pour prendre le pas sur la procédure de faveur organisée par la naturalisation.

Le Centre recommande que la procédure de naturalisation soit une procédure d'exception et que son champ d'application soit réduit, par exemple, aux cas *honoris causa* et aux personnes qui ne séjournent pas en Belgique.

Le Centre recommande que la neutralité migratoire recherchée résulte d'un équilibre entre le CNB et la loi du 15 décembre 1980, dont l'objectif est le respect des droits fondamentaux, tels que le droit à la prolongation du séjour, à l'obtention d'un séjour illimité et le droit d'entretenir des relations familiales.

Le Centre recommande, lors de la modification de l'article 12bis §1, 2° du CNB d'insérer dans la loi de 1980, dans le respect des engagements internationaux de la Belgique – entre autres des accords de Schengen – le droit pour les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa court séjour de visite familiale à entrées multiples dont l'octroi pourrait être soumis à des conditions strictes de respect des durées de séjour autorisées.

Le Centre recommande que, dans le cadre des procédures basées sur un droit subjectif, il soit requis que le demandeur ait un séjour illimité au moment de la demande.

Le Centre recommande que, lors des réformes du CNB, et dans les procédures basées sur des droits subjectifs, le séjour légal préalable à la demande d'acquisition de la nationalité soit défini de manière telle que toutes les périodes couvertes par une autorisation de séjour, fût-elle provisoire, puissent être prises en compte, à condition que ce séjour légal n'ait pas été interrompu.

Le Centre recommande de garantir que des erreurs ou des lenteurs administratives dans la prolongation des titres de séjour n'affectent pas la légalité du séjour ou son caractère ininterrompu.

Le Centre recommande que seuls les courts séjours

légaux ne témoignant pas d'une volonté d'installation en Belgique ne soient pas pris en compte pour le séjour légal préalable, c'est-à-dire les séjours visés aux articles 6, 40§3 et 40bis§3 de la loi du 15 décembre 1980.

Le Centre recommande qu'un principe général soit inscrit dans la loi du 15 décembre 1980 stipulant que, sauf exceptions, un étranger peut être autorisé au séjour permanent après avoir été autorisé à séjourner de manière temporaire pendant cinq ans.

Le Centre recommande de ne pas introduire une condition d'intégration au sens large dans le CNB. Le Centre recommande par contre l'élaboration, dans les procédures d'acquisition de la nationalité, d'un dispositif permettant d'attester un certain niveau standard de connaissances linguistiques, comme élément déterminant dans l'exercice de droits politiques. Le Centre recommande de définir les modes de preuve par lesquels la connaissance linguistique peut être établie à titre principal. Le Centre recommande de n'organiser qu'à titre subsidiaire le contrôle de cette connaissance au moyen d'un examen. Il recommande également d'organiser la dispense de cette condition dans certains cas de situations personnelles qui rendent difficile l'apprentissage d'une autre langue.

Le Centre recommande de maintenir une procédure basée sur des droits subjectifs permettant de devenir belge par l'écoulement d'un délai de séjour légal sans exigence de connaissance linguistique. Cependant, le Centre recommande de définir un écart significatif entre les délais de séjour légal requis pour obtenir un droit subjectif à la nationalité, selon que l'on fasse la preuve d'une connaissance linguistique ou non.

Le Centre recommande d'être attentif aux principes d'égalité et de non-discrimination en matière de déchéance de la nationalité selon qu'une personne soit belge de naissance ou non.

Le Centre recommande que la réforme du CNB en matière de déchéance respecte les standards posés par la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie des Nations Unies, et la Convention de 1997 sur la nationalité du Conseil de l'Europe.

Le Centre recommande d'examiner la possibilité pour la Belgique de signer et de ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie des Nations Unies, et la Convention de 1997 sur la nationalité du Conseil de l'Europe.



CONCLUSION :

QUATRE CRITERES POUR UNE POLITIQUE MIGRATOIRE DURABLE



Pour conclure ce Rapport annuel Migration 2010, le Centre veut plaider pour une approche structurée du phénomène et de la politique migratoires. A cet effet, le Centre propose un cadre comportant quatre critères. Ces critères ne donnent pas de réponses directes aux questions concrètes mais permettent de cadrer, de mesurer et d'évaluer le débat sur la politique migratoire globale et chaque mesure migratoire en particulier.

Ces quatre critères sont les suivants :

- » la politique, ou la mesure proposée, poursuit-elle des intentions précises, réalistes et largement partagées ? Une bonne politique migratoire doit en effet être basée sur des objectifs clairement définis (« *mission-based* ») ;
- » la politique, ou la mesure proposée, garantit-elle le respect des droits fondamentaux consacrés aux plans national et international ? Une bonne politique migratoire doit être basée sur les droits car elle concerne toujours des individus et des droits individuels (« *rights-based* ») ;
- » la politique, ou la mesure proposée, prévoit-elle de se doter de moyens suffisants, de bons outils et d'accords équilibrés pour avoir les moyens de ses ambitions ? « *Pas de foi sans les œuvres* », une bonne politique migratoire doit être basée sur des outils (« *tools-based* ») ;
- » la politique, ou la mesure proposée, repose-t-elle sur des données chiffrées pertinentes, et son impact réel est-il évalué de manière à pouvoir la corriger et l'adapter par la suite ? Une bonne politique migratoire doit être basée sur les faits (« *evidence-based* »).

Dans les pages qui suivent, nous approfondissons chacun de ces quatre critères et nous les illustrons par des exemples tirés de la pratique.

Une approche « basée sur une mission » (« *mission-based* ») suppose que la politique migratoire globale, ainsi que chacune de ses composantes, traduisent des objectifs. Un effort de transparence sur les objectifs concrets permet d'ouvrir une discussion critique quant aux objectifs souhaitables et ceux qui ne le sont pas. Cela mène à plus de clarté et de réalisme dans la formulation de ces objectifs, ce qui permet de susciter une adhésion sociale et politique plus large à la mesure ou à la politique proposée. Ce travail d'énonciation et de transparence vont également contribuer à la cohérence de chaque mesure ainsi qu'à une meilleure articulation

de la mesure concernée avec la politique globale, des mesures particulières entre elles et des politiques générales entre elles, à tous les niveaux de pouvoir (de l'international au local).

Ce Rapport annuel Migration illustre ce réel besoin de cohérence, notamment lorsqu'il aborde la question de l'équilibre entre la législation relative à la nationalité et la réglementation en matière de séjour⁴⁷⁶. Les objectifs de la première doivent être en cohérence avec ceux de la seconde, et c'est encore trop peu le cas. Il y a aussi matière à clarifier la relation qu'entretiennent la législation sur le séjour et la législation relative à la main-d'œuvre étrangère. A cette fin, une évaluation de la loi sur le séjour s'impose, comme cela est nettement apparu lors d'une rencontre organisée à l'occasion du trentième anniversaire de la loi du 15 décembre 1980 (Leuven, 15-16 décembre 2010). Le format du « *Blauwdruk Modern Migratiebeleid* » des autorités néerlandaises pourrait de ce point de vue constituer une source d'inspiration.

Dans le contexte belge, où plusieurs autorités déterminent de façon relativement autonome certains aspects de la politique migratoire, la cohérence de cette politique est fortement dépendante de la concertation entre les différents acteurs. Il existe aujourd'hui peu – trop peu – de mécanismes de concertation. Le Conseil consultatif de la main-d'œuvre étrangère en est un bon exemple, tandis que le Conseil consultatif des étrangers prévu par l'article 31 de la loi du 15 décembre 1980 est délaissé depuis deux décennies déjà. Les Conférences interministérielles sur la politique migratoire n'ont joué qu'un rôle à peine significatif au cours de la dernière décennie.

Une politique migratoire de type « *rights-based* » suppose que la politique migratoire se donne comme objectif de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux ancrés dans les textes nationaux et internationaux. Il s'agit de droits tels que celui de ne pas être torturé ni exposé à des traitements inhumains ou dégradants, le droit de vivre en famille, le droit à l'asile, etc. Le respect des droits fondamentaux implique aussi qu'on prenne les migrants et les réfugiés au sérieux comme sujets de droit et comme acteurs de leur projet migratoire.

Pendant des décennies, la protection des droits fondamentaux des étrangers était teintée de cette pratique de « *soft law* » que l'on a aujourd'hui heureusement échangée contre une approche plus solide. D'une part, il y a plus d'instruments internationaux contraignants en matière de droits fondamentaux. L'une des raisons en est que les litiges entre les approches basées sur les droits des différents Etats membres – qui respectent à échelle variable les droits fondamentaux – se traduisent plus ou moins rapidement en déplacements des flux migratoires vers les pays qui semblent offrir le plus de protection. La jurisprudence s'est également renforcée en faveur d'un plus grand respect de ces droits. L'arrêt M.S.S. c. Belgique, par exemple, montre que les Etats membres ne sont pas dispensés d'un examen de l'effectivité de la protection offerte aux demandeurs d'asile, et qu'ils doivent offrir eux-mêmes cette protection, si elle n'est pas garantie ailleurs⁴⁷⁷.

Nous abordons aussi, dans ce Rapport annuel, la problématique du regroupement familial et donc du droit de vivre en famille. Jusqu'à ce jour, la Belgique applique aux personnes de nationalité belge les règles et la protection dont bénéficient les citoyens de l'Union. Sur ce point, la Belgique suit un cours semblable à celui de plusieurs autres Etats membres, mais différent de celui de ses voisins. Ces dernières années, il y a une tendance à vouloir modifier cette situation et à traiter les partenaires et les membres des familles des Belges de la même manière que les partenaires et les membres des familles des ressortissants de pays tiers (donc non-européens). De ce fait, les droits fondamentaux des Belges, de leurs partenaires et de leurs enfants seraient réduits et moins favorables que ceux des citoyens de l'Union qui vivent dans la même rue, le même quartier qu'eux... Autrement dit le citoyen de l'Union qui vit dans un autre pays que le sien aurait plus de droits que celui qui vit dans son propre Etat. La discussion sur ce point n'est pas close, comme le montrent la jurisprudence européenne récente et l'arrêt Zambrano rendu au moment de clôturer le présent Rapport annuel⁴⁷⁸. Le Centre considère que l'on ne peut pas prendre à la légère l'immixtion dans la vie familiale de quiconque, indépendamment de sa nationalité, et il plaide pour que l'on tende à une égalité aussi aboutie que possible

entre les citoyens, quelle que soit leur nationalité. A ce titre, la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers, et l'appréciation par cette dernière des faits qui attestent ou non d'une vie de famille, demande également à être évaluée à la lumière du respect du droit de vivre en famille.

Un autre exemple est à trouver dans la transposition de la directive retour⁴⁷⁹. Cette transposition offre une parfaite occasion d'évaluer la nécessité des décisions de privation de liberté. Elle offre également l'opportunité cruciale de donner toutes ses chances au retour volontaire, en reconnaissant à l'étranger dont le projet de migration a échoué, la qualité de principal acteur de son trajet de migration.

Dans le cadre du maintien des restrictions à la libre circulation des travailleurs ressortissants des Etats membres ayant récemment adhéré à l'Union européenne (en 2004 et en 2007), cette qualité n'a pas non plus été reconnue aux individus concernés, ce qui est pourtant essentiel pour pouvoir parler d'une approche basée sur les droits. Conséquence: malgré ces restrictions, nombreux sont les travailleurs qui sont arrivés jusqu'ici comme (éventuellement faux) indépendants ou sous le couvert d'un (éventuellement faux) détachement, ce qui a exercé une pression régressive sur les conditions de salaire et de travail⁴⁸⁰. Cette conséquence aurait pourtant pu être évitée si l'on avait pu reconnaître ces personnes à part entière comme acteurs de leur projet professionnel et migratoire et leur donner accès en tant que salariés à notre marché du travail.

Une politique qui se veut basée sur des outils (« *tools-based* ») ne s'arrête pas à la définition d'objectifs clairs et au respect des droits fondamentaux. Elle prévoit également les moyens et les outils pour la mise en œuvre d'une politique migratoire globale et de chaque mesure particulière. Elle suppose des bons accords pris à temps et une bonne répartition des tâches entre toutes les administrations et tous les acteurs permettant d'appliquer la politique définie. Cela suppose aussi qu'il y ait des procédures pour trancher les litiges, qu'elles soient non seulement efficaces mais garantissent également de façon optimale la protection des droits fondamentaux.

477 Voir : *Le système Dublin sur la sellette du fait de la politique d'asile grecque*, Chapitre 2.

478 Voir : *Les Belges, les citoyens de l'Union et le droit de vivre en famille : les ressortissants belges sont-ils des citoyens de second rang de l'Union européenne ?* Chapitre 4.

479 Voir : *Quelques enjeux relatifs à la transposition de la directive retour*, Chapitre 6.

480 Voir : *Attention à l'exploitation économique*, Chapitre 5.

Les moyens ne peuvent pas se substituer aux objectifs et c'est, hélas, trop souvent le cas. Un exemple : les exigences en matière de logement dans le cadre du regroupement familial sont seulement un moyen, et ne devraient pas devenir un but en soi. A côté de cela, une bonne information et communication sont des instruments importants dans l'approche la migration, que ce soit envers le grand public ou entre les différentes autorités publiques⁴⁸¹.

Une bonne politique migratoire est par définition étayée par des faits, des preuves (« *evidence-based* »). Tant pour la détermination des objectifs que pour l'élaboration des instruments, il est important de disposer de données actuelles et de qualité sur la démographie et sur la migration. Il suffit de jeter un coup d'œil à ces

« En se référant à ces quatre critères, le débat public et politique sur la migration peut gagner en profondeur et en soutien. C'est de cette manière qu'on pourra construire une politique migratoire durable »

données pour s'apercevoir que la migration est le principal facteur dans l'accroissement actuel de population. Le solde naturel (naissances moins décès) a été remarquablement plus bas ces dernières années que le solde migratoire (immigrations moins émigrations). Remarquons que le solde naturel

est le résultat des naissances et des décès de Belges aussi bien que d'étrangers et que le solde migratoire comprend les migrations des étrangers comme celles des Belges. Ceci montre l'intérêt de mieux comprendre la physionomie et les causes de la migration.

Les autorités rencontrent encore à ce jour des difficultés pour produire à temps des données précises sur les évolutions récentes de la population et de la migration, ce qui conforte l'image d'une politique migratoire défailante. Un exemple : pour fournir les chiffres des immigrations et émigrations d'étrangers pour les années 2008 et 2009, ce Rapport annuel s'est basé, par nécessité, sur ses propres projections au départ du passé, parce que les seuls chiffres disponibles aujourd'hui auprès de la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) ne font pas la distinction entre mouvements migratoires des Belges et des étrangers⁴⁸².

Ces difficultés se manifestent à un moment où les acteurs institutionnels (européens, nationaux, régionaux et communaux) et autres ont besoin plus que jamais de données fiables, transparentes et comparables sur la migration entre Etats (au sein de l'Union comme avec les pays tiers) et à l'intérieur de la Belgique (entre régions). Mais il y a également des progrès. Ainsi, on a aujourd'hui une meilleure vue sur la migration des ressortissants de pays tiers, au moyen de l'analyse des premiers titres de séjour. Mais nous savons que la migration intra-européenne depuis et vers la Belgique augmente et des chiffres récents à ce sujet manquent⁴⁸³. Ce type de lacunes entrave inutilement le débat déjà difficile sur la migration.

Il faut donc plus de chiffres et de meilleurs chiffres. En effet, pour une meilleure compréhension de la complexité du phénomène migratoire, on a certes besoin d'instantanés mais il faut pouvoir les enrichir d'une analyse par cohortes de migrants. L'approche par cohorte permet d'observer l'impact réel de la politique migratoire sur la vie économique et sociale des migrants. Le Centre a appliqué une approche de ce type lors d'une étude qualitative sur les effets réels de la campagne de régularisation du début des années 2000, et il a insisté auprès du Secrétaire d'Etat compétent pour que soient conservées, en vue d'une analyse par cohorte, les données relatives à l'opération de régularisation entamée en 2009.

De ce point de vue, un véritable suivi longitudinal est important pour permettre de mieux prendre la mesure des trajets migratoires de réussite ou d'échec. L'appariement des bases de données des instances de l'asile et de la migration à celles du Registre national et de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale offre d'une manière relativement peu onéreuse une vue sur la façon dont les arrivants trouvent leur voie dans nos infrastructures sociales et sur le marché du travail. Ces données peuvent également indiquer où des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faire réussir le trajet migratoire, ce qui n'est pas seulement dans l'intérêt du migrant lui-même mais aussi dans l'intérêt de la société toute entière.

Ce ne sont pas seulement les chiffres de la migration dans son ensemble qui sont nécessaires, mais aussi ceux de chaque mesure particulière prise en matière

481 Voir : *Inscription des citoyens de l'Union dans les registres de population*, Chapitre 5.

482 Voir : *Chiffres et démographie*, Chapitre 1.

483 Voir : *L'origine géographique des migrants*, Chapitre 1.

d'asile et de migration, comme soutien au processus de décision et au suivi qualitatif et quantitatif de leur efficacité. La Belgique n'a pas vraiment de tradition sur ce point.

Enfin, de bonnes données chiffrées sont nécessaires pour évaluer l'impact de la migration sur les ressources de la société et pour organiser une politique migratoire qui, en tenant compte des droits et intérêts de chacun, puisse s'appuyer sur une large adhésion sociale.

En se référant à ces quatre critères, le débat public et politique sur la migration peut gagner en profondeur et en soutien. Les experts des autorités, des instituts de recherche et des organisations non gouvernementales peuvent y apporter chacun leur contribution. Enfin, les buts légitimes recherchés à long terme peuvent ainsi être connus et reconnus, aussi bien par les pays d'origine ou d'arrivée que par le migrant lui-même. C'est de cette manière qu'on pourra construire une politique migratoire durable qui n'offre pas seulement des solutions aux problèmes qui se posent aujourd'hui, mais qui prend également en compte les défis de demain.

Nous espérons que ce Rapport annuel Migration 2010 aura fourni des analyses, informations et réflexions qui vous seront utiles dans votre propre contribution à l'élaboration de cette politique migratoire durable.

Edouard Delruelle, *Directeur adjoint*
Jozef De Witte, *Directeur*



ANNEXES



ANNEXE I : LISTE DES RECOMMANDATIONS



I. Accès au territoire

Titre	Développement	Destinataires
Renforcer la sécurité juridique des titulaires de visa (notification, motivation de l'annulation du visa)	La décision d'annulation d'un visa est actuellement systématiquement et automatiquement simultanée à la décision de refus d'accès au territoire. Le Centre recommande que la Belgique mette sa législation en conformité avec le code européen des visas, plus précisément avec son article 34 qui stipule que l'annulation du visa n'est autorisée que dans les cas de fraude et que l'abrogation n'est autorisée que si l'on ne remplit plus les conditions de délivrance du visa. De plus, il convient d'informer le titulaire du visa de la décision d'annuler ou d'abroger le visa et de lui en communiquer la motivation.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Police des frontières
Alléger les formalités d'accès au territoire pour les membres de la famille des citoyens de l'Union	Selon l'article 5.2 de la directive 2004/38/CE, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union ne peuvent être soumis à l'obligation d'obtenir un visa d'entrée sur le territoire Schengen que s'ils sont ressortissants d'un pays soumis à cette obligation. Cette disposition n'a pas été transposée dans la réglementation belge : tous les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont soumis à l'obligation d'obtenir un visa sont toujours tenus de demander un visa pour regroupement familial. Le Centre recommande au législateur de se mettre en conformité avec l'article 5.2 de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union. Pour cela, il faudra ancrer dans la loi la gratuité et une procédure accélérée de délivrance du visa d'entrée pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont soumis à cette obligation.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration Parlement fédéral

Fixer le délai de traitement des demandes de visa pour le regroupement familial des membres de la famille des citoyens de l'Union	L'article 10 de la directive 2004/38/CE relative aux droits des citoyens de l'Union prévoit que le droit de séjour d'un ressortissant de pays tiers qui est membre de la famille d'un citoyen de l'Union doit être attesté, endéans les six mois de la demande, par la délivrance d'un document qui établit son statut de « membre de famille ». Aujourd'hui, la réglementation belge ne prévoit aucun délai de traitement de la demande de visa regroupement familial introduite par les membres de famille d'un citoyen de l'Union (elle le fait pourtant pour les demandes introduites par les membres de la famille de ressortissants de pays tiers). Le Centre demande, en application de l'arrêt 128/2010 de la Cour constitutionnelle du 4 novembre 2010 qui a jugé ce traitement discriminatoire, l'adaptation immédiate de la réglementation belge. Le Centre recommande d'ancrer dans la loi un délai de traitement maximal de six mois pour les demandes introduites à partir de l'étranger, en conformité avec l'article 10 de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral Office des étrangers
---	--	---

2. Protection internationale

Titre	Développement	Destinataires
Approche par cohorte	Le Centre recommande aux autorités de systématiser une présentation par cohorte des statistiques relatives à la migration, c'est-à-dire une analyse qui mette en corrélation la nature positive ou négative de la décision avec l'année d'introduction de la demande et non pas avec l'année de la décision.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre Intégration sociale Ministre Affaires étrangères
Crise de l'accueil et connaissance des flux de demandeurs d'asile, éclairer le débat par une meilleure connaissance	Le Centre suggère qu'une meilleure connaissance de la nature et de l'ampleur des flux de demandeurs d'asile pourrait contribuer utilement à éclairer le débat sur la crise de l'accueil. Il se met à la disposition de tous les acteurs concernés pour participer à l'élaboration des paramètres d'un projet de recherche de ce type.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargée de l'Intégration sociale et Secrétaire d'Etat chargé de l'Intégration sociale Ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique

Vigilance renforcée dans les transferts Dublin et usage actif de la clause de souveraineté	La Belgique vient d'être condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour violation de l'interdiction de la torture et du droit au recours effectif dans une affaire concernant le transfert vers la Grèce d'un demandeur d'asile afghan (Arrêt M.S.S. contre Grèce et Belgique du 21 janvier 2011). Au vu des différences importantes qui existent au sein de l'UE sur le plan de la protection et en l'attente d'une législation européenne dans ce domaine, le Centre recommande aux autorités belges de se montrer vigilantes à l'égard de l'ensemble des transferts Dublin et d'interpréter la clause de souveraineté de manière large.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre
Permettre l'introduction des demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales (art. 9ter) à la frontière	Contrairement aux demandes d'asile faites à la frontière, les demandes d'autorisation de séjour pour raisons médicales faites à la frontière ne sont pas prises en considération tant que l'intéressé n'a pas eu accès au territoire. La Cour constitutionnelle a jugé que cela est discriminatoire si la différence dans les conditions de recevabilité des demandes d'asile et celles des demandes 9ter de la loi du 15 décembre 1980 n'est pas raisonnablement justifiée (CC, 26 novembre 2009, arrêt n°193/2009, point. B.6). Par ailleurs, le Conseil du Contentieux des Etrangers a considéré que la zone de transit de l'aéroport fait partie du territoire belge (CCE, 28 octobre 2010, n° 50 390). Le Centre demande en conséquence l'adaptation des conditions légales de recevabilité des demandes 9ter pour que celles introduites à la frontière soient prises en considération.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Instaurer une durée de traitement indicative pour les demandes 9ter	Le Centre plaide en faveur d'une durée indicative pour le traitement des demandes introduites sur la base de l'article 9ter, sur le plan tant de la recevabilité que du bien-fondé.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral

3. Séjour

Titre	Développement	Destinataires
Organiser un suivi longitudinal des personnes régularisées	Le Centre recommande de conserver les données relatives aux personnes qui font appel à l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 afin de pouvoir assurer un suivi longitudinal de celles qui ont bénéficié de ces mesures et de pouvoir analyser, tant de manière quantitative que qualitative, leur parcours social et professionnel après régularisation. Ce type de suivi doit pouvoir être appliqué à d'autres catégories d'étrangers (étudiants, bénéficiaires du regroupement familial, etc.)	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers

Délivrer une attestation de report de l'exécution de la décision de retour	Dans le cadre de son travail sur les droits des personnes inéloignables, le Centre recommande que, lorsqu'elle est dans l'incapacité de mettre en œuvre un éloignement, la Belgique délivre à l'intéressé la confirmation écrite de ce que la décision de retour dont il fait l'objet ne sera temporairement pas exécutée (conformément à l'article 9.2 de la Directive 2008/115/CE, facultatif).	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Assurer une meilleure sécurité juridique aux critères et procédures de régularisation	Le Centre recommande de modifier l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 afin d'une part d'ancrer dans la loi qu'une demande d'autorisation de séjour peut être introduite en Belgique lorsqu'elle émane d'un étranger qui se trouve dans une situation humanitaire spécifique et d'autre part d'habiliter le Ministre à définir par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ces situations humanitaires par catégorie, ce qui constitue le complément indispensable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire au cas par cas.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Pouvoir discrétionnaire d'autorisation de séjour pour circonstances humanitaires : lier la compétence du Ministre dans le cas des apatrides reconnus	Le Centre recommande que l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre d'autoriser au séjour pour circonstances humanitaires (en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980) soit lié dans le cas des personnes qui ont été reconnues apatrides par les cours et tribunaux belges.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Instaurer une durée de traitement pour les demandes de renouvellement ou prorogation des titres de séjour et doter l'administration des moyens nécessaires	La législation relative au renouvellement et à la prorogation des titres de séjour définit les obligations du demandeur (date d'introduction de la demande, conditions matérielles à remplir, documents à produire) mais pas celles de l'administration. Le Centre recommande que l'OE soit doté des moyens (humains, matériels,...) nécessaires pour respecter un délai de traitement. Le Centre recommande que la loi fixe le délai dans lequel l'OE doit répondre aux demandes de prorogation, et ce qu'il en advient à défaut de réponse dans le délai prescrit. Dans l'état actuel de la législation, le Centre recommande que les communes délivrent une annexe 15 couvrant le séjour légal de l'étranger concerné chaque fois que les instructions de l'OE concernant le renouvellement ou la prorogation de son titre de séjour ne sont pas arrivées à la date d'expiration de celui-ci.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Affiliation aux fédérations sportives des enfants étrangers scolarisés en séjour irrégulier	Le Centre recommande de développer des solutions pratiques pour garantir aux enfants scolarisés en Belgique et qui se trouvent en séjour irrégulier ou précaire l'adhésion à des fédérations sportives, ainsi que la participation aux compétitions organisées par les fédérations concernées.	Ministres compétents pour le Sport et la Jeunesse en Communauté française, flamande et germanophone

Garantir le droit de porter plainte pour les étrangers en séjour irrégulier	Le Centre recommande de rajouter un champ dans le rapport administratif de contrôle d'étrangers que la police adresse à l'OE pour lui permettre de signaler que l'étranger s'est présenté volontairement en vue de porter plainte.	Ministre de l'Intérieur Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration
---	--	---

4. Droit de vivre en famille

Titre	Développement	Destinataires
Exercer une vigilance renforcée sur la multiplication des statuts de regroupement familial	La législation belge multiplie les procédures, les conditions d'accès et les statuts liés à l'exercice du droit au regroupement familial. Le Centre recommande que chaque nouvelle norme dans cette matière fasse l'objet d'un examen approfondi au regard de l'objectif qu'elle poursuit, du moyen qu'elle met en œuvre et de l'éventuelle atteinte aux droits fondamentaux qu'elle comporte.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Diversifier les critères permettant d'attester du caractère durable d'une relation	Le Centre recommande de prendre en considération, au sein des critères de durabilité du partenariat, d'autres aspects pertinents qui constituent de bons indicateurs des intentions du couple d'entretenir une relation durable.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Assurer un examen individualisé de la condition de ressources dans toutes les demandes de regroupement familial	Conformément à l'interprétation qu'a donnée la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt Chakroun, le Centre recommande que la Belgique organise explicitement dans la procédure de vérification de la condition de ressource, l'examen au cas par cas de toutes les situations individuelles qui seront soumises au titre du regroupement familial et donc la motivation individualisée des éventuelles décisions négatives prises pour défaut de remplir cette condition matérielle précise.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Préserver la vie privée et familiale dans la lutte contre les mariages simulés tout en luttant contre la traite des êtres humains	Un dispositif équilibré de lutte contre les mariages simulés doit explicitement poursuivre les finalités de préserver au maximum la vie de famille et les intentions de partenaires candidats au mariage, ainsi que de mener une lutte efficace contre les abus et la traite des êtres humains.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice Parlement fédéral

5. Libre circulation et migration économique

Titre	Développement	Destinataires
Faciliter l'inscription des citoyens de l'Union dans les registres de la population	Le Centre est conscient de la complexité de la réglementation dans cette matière, des problèmes auxquels sont confrontées les administrations locales et de leur disponibilité pour chercher des solutions. Parce que des obstacles administratifs ne peuvent pas entraver le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, le Centre souhaite contribuer activement à la réflexion sur les mesures à prendre pour garantir aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille une inscription dans les registres communaux rapide, efficace et transparente.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Administrations communales
Ouvrir le débat sur l'ouverture de canaux migratoires à destination de migrants faiblement qualifiés	Le Centre recommande l'examen par les autorités (nationales et européennes), et en concertation avec les partenaires sociaux, de la possibilité d'ouvrir des canaux migratoires réels et transparents à destination des migrants faiblement qualifiés.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de l'Emploi Ministre des Affaires étrangères Partenaires sociaux Régions
Fournir une meilleure information sur les voies de migration légale	Le Centre recommande qu'une information plus claire et transparente sur les voies de migration légale soit disponible auprès des consulats et ambassades pour les candidats à la migration, quel que soit leur niveau de qualification.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre des Affaires étrangères Régions

6. Détention et éloignement

Titre	Développement	Destinataires
Donner la priorité au retour volontaire sur le retour forcé	La transposition de la directive 2008/115/CE offre à la Belgique une occasion à saisir pour ancrer dans les dispositions légales la priorité du retour volontaire sur le retour forcé. Elle permet de n'envisager le retour forcé qu'après l'échec d'un projet d'accompagnement au retour volontaire et elle permet également de prolonger à 30 jours le délai d'exécution des ordres de quitter le territoire. Le Centre recommande que la Belgique ne laisse pas passer cette occasion de concrétiser les déclarations des autorités compétentes sur ce sujet.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers

Limiter les interdictions d'entrée à certaines situations exceptionnelles	L'interdiction d'entrée est une décision administrative qui interdit à l'étranger qui en est le destinataire toute nouvelle entrée dans l'espace Schengen pour le futur. En Belgique cela n'existe que pour les personnes qui ont été condamnées pénalement. La directive 2008/115/CE prévoit cet instrument pour les personnes qui n'ont pas obtempéré à l'ordre de quitter le territoire dans le délai qui leur était imparti et celles qui n'ont pas reçu de délai de départ pour quitter le territoire. Le Centre recommande de transposer les dispositions relatives aux interdictions d'entrée de manière telle que cette mesure reste un instrument exceptionnel.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers
Définir strictement le concept de risque de fuite s'il est introduit dans la législation	La directive prévoit que les Etats membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire notamment lorsqu'il existe un risque de fuite de l'intéressé. Si cette notion est introduite dans la loi du 15 décembre 1980, le Centre recommande de la définir strictement dans la loi (examen individuel de la situation de la personne et évaluation de la réalité, de la gravité et de l'actualité du risque).	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers
Organiser une solution définitive à la situation des personnes inéloignables	La directive 2008/115/CE prévoit que les Etats membres peuvent accorder un titre de séjour aux étrangers qui se trouvent sans droit de séjour sur leur territoire (art. 6.4). Cette disposition permet d'offrir une solution définitive à la situation des personnes inéloignables. Le Centre recommande que la Belgique organise un statut de séjour et des droits y afférents pour ces personnes.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers
Organiser un mécanisme de contrôle indépendant des opérations d'éloignement	La directive 2008/115/CE impose aux Etats membres de mettre en place un système efficace de contrôle du retour forcé qui porte sur les opérations d'éloignement et offre des garanties d'indépendance fonctionnelle et structurelle. Un dispositif qui rassemble ces caractéristiques n'existe pas actuellement en Belgique. Le Centre recommande que la Belgique se dote d'un organe indépendant de contrôle effectif des opérations d'éloignement.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers
Informersystématiquement le Centre des suites des plaintes introduites par les étrangers détenus en centres fermés	Le Centre rappelle qu'il demande à être informé, de la manière la plus complète, de la suite réservée aux plaintes introduites par les étrangers détenus en centre fermé, notamment par la réception d'une copie de la plainte, de la décision qui la clôture et, le cas échéant, du procès-verbal de conciliation.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers SPF Intérieur
Améliorer l'accessibilité de la procédure de plaintes en centres fermés	Le Centre recommande la tenue de permanences par le Secrétariat de la Commission des plaintes dans les centres fermés, en vue d'augmenter l'accessibilité de la procédure et de renforcer son indépendance par rapport à la hiérarchie des centres fermés.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers SPF Intérieur

Pérenniser les alternatives à la détention de familles avec enfants en centre fermé	Le Centre recommande la pérennisation et la consolidation des alternatives à la détention des familles avec enfants à la détention en centre fermé.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers Parlement fédéral
Ancrer dans la loi l'interdiction de la détention administrative des enfants	Le Centre recommande d'ancrer dans la loi le principe de l'exclusion de la détention des enfants dans les centres fermés.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral
Systématiser le contrôle judiciaire de la détention administrative	Le Centre appelle le législateur à rendre systématique le contrôle judiciaire de la détention administrative, et pas uniquement à la demande du détenu comme c'est le cas actuellement sur la base de l'article 72 de la loi du 15 décembre 1980.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice
Renforcer le contrôle judiciaire sur la détention administrative	Le Centre appelle le législateur à rendre expressément applicable aux étrangers détenus en centres fermés les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 qui concernent le contrôle judiciaire de la détention.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice
Etendre le contrôle de la détention administrative de la légalité à la proportionnalité de la décision	Actuellement, le contrôle juridictionnel de la détention administrative ne s'applique qu'aux éléments relatifs à la légalité de la décision. La directive 2008/115/CE prévoit explicitement un contrôle étendu à la proportionnalité de la décision. Le Centre recommande de modifier en ce sens les dispositions relatives au contrôle exercé par la Chambre du conseil sur les décisions privatives de liberté.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers

7. Nationalité

Titre	Développement	Destinataires
Evaluer le Code de la Nationalité Belge (CNB) avant de le réformer	Le Code de la Nationalité Belge (CNB) a fait l'objet de plusieurs modifications successives qui n'ont jamais été évaluées. De nouvelles réformes sont annoncées comme nécessaires. Le Centre recommande que le CNB soit évalué dans son application et ses effets avant toute nouvelle réforme du texte.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Donner la préférence aux procédures d'acquisition de la nationalité basées sur des droits subjectifs	Le Centre recommande de donner la préférence dans le CNB aux procédures basées sur des droits subjectifs pour prendre le pas sur la procédure de faveur organisée par la naturalisation.	Ministre de la Justice Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration Parlement fédéral

Réduire la procédure de naturalisation à une procédure d'exception.	Le Centre recommande que la procédure de naturalisation soit une procédure d'exception et que son champ d'application soit réduit, par exemple, aux cas honoris causa et aux personnes qui ne séjournent pas en Belgique.	Ministre de la Justice Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration Parlement fédéral
Neutralité migratoire : un équilibre entre le droit des étrangers et le CNB	Le Centre recommande que la neutralité migratoire recherchée résulte d'un équilibre entre le CNB et la loi du 15 décembre 1980, dont l'objectif est le respect des droits fondamentaux, tels que le droit à la prolongation du séjour, à l'obtention d'un séjour illimité et le droit d'entretenir des relations familiales.	Ministre de la Justice Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration Parlement fédéral
Lier la réforme de l'article 12bis§1, 2° à la création d'un droit au visa court séjour pour les membres de la famille de Belges.	Le Centre recommande, lors de la modification de l'article 12bis §1, 2° du CNB d'insérer dans la loi de 1980, dans le respect des engagements internationaux de la Belgique – entre autres des accords de Schengen – le droit pour les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa court séjour de visite familiale à entrée multiples dont l'octroi pourrait être soumis à des conditions strictes de respect des durées de séjour autorisées.	Ministre de la Justice Ministre des Affaires étrangères Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration Parlement fédéral
Avoir un séjour illimité au moment de la demande	Le Centre recommande que dans le cadre des procédures basées sur un droit subjectif il soit requis que le demandeur ait un séjour illimité au moment de la demande.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Tenir compte de toutes les périodes de séjour légal dans le calcul de la durée de séjour nécessaire à l'acquisition de la nationalité	Le Centre recommande que lors des réformes du CNB, et dans les procédures basées sur des droits subjectifs, le séjour légal préalable à la demande d'acquisition de la nationalité soit défini de manière telle que toutes les périodes couvertes par une autorisation de séjour, fussent-elles provisoires, puissent être prises en compte, à condition que ce séjour légal n'ait pas été interrompu.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Ne pas pénaliser l'étranger pour les lenteurs ou les erreurs administratives	Le Centre recommande de garantir que des erreurs ou des lenteurs administratives dans la prolongation des titres de séjour n'affectent pas la légalité du séjour ou son caractère ininterrompu.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice Parlement fédéral
Exclure de la définition du séjour légal les périodes de court séjour	Le Centre recommande que seuls les courts séjours légaux ne témoignant pas d'une volonté d'installation en Belgique ne soient pas pris en compte pour le séjour légal préalable, c'est-à-dire les séjours visés aux articles 6, 40§3 et 40bis§3 de la loi du 15 décembre 1980.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Accès au séjour définitif après cinq années de séjour temporaire	Le Centre recommande qu'un principe général soit inscrit dans la loi du 15 décembre 1980 stipulant que, sauf exceptions, un étranger peut être autorisé au séjour permanent après avoir été autorisé à séjourner de manière temporaire pendant cinq ans.	Ministre et Secrétaire d'Etat Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral

Inclure un critère de compétence linguistique modalisé dans les procédures d'acquisition de la nationalité plutôt qu'une condition de volonté d'intégration au sens large	Le Centre recommande de ne pas introduire une condition d'intégration au sens large dans le CNB. Le Centre recommande par contre l'élaboration, dans les procédures d'acquisition de la nationalité, d'un dispositif permettant d'attester un certain niveau standard de connaissances linguistiques, comme élément déterminant dans l'exercice de droits politiques. Le Centre recommande de définir les modes de preuve par lesquels la connaissance linguistique peut être établie à titre principal. Le Centre recommande de n'organiser qu'à titre subsidiaire le contrôle de cette connaissance au moyen d'un examen. Il recommande également d'organiser la dispense de cette condition dans certains cas de situations personnelles rendant difficile l'apprentissage d'une autre langue.	Ministre de la Justice Parlement fédéral Régions et Communautés
Ne pas tester la compétence linguistique dans toutes les procédures du CNB	Le Centre recommande de maintenir une procédure basée sur des droits subjectifs permettant de devenir belge par l'écoulement d'un délai de séjour légal sans exigence de connaissance linguistique. Cependant, Le Centre recommande de définir un écart significatif entre les délais de séjour légal requis pour obtenir un droit subjectif à la nationalité, selon que l'on fasse la preuve d'une connaissance linguistique ou non.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Déchéance de la nationalité belge : respect du principe de non discrimination	Le Centre recommande d'être attentif aux principes d'égalité et de non-discrimination en matière de déchéance de la nationalité selon qu'une personne est belge de naissance ou non.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Déchéance de la nationalité belge : respect des standards internationaux	Le Centre recommande que la réforme du CNB en matière de déchéance respecte les standards posés par la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie des Nations Unies, et la Convention de 1997 sur la nationalité du Conseil de l'Europe.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Ratification de la Convention des Nations unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité	Le Centre recommande d'examiner la possibilité pour la Belgique de signer et de ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie des Nations Unies, et la Convention de 1997 sur la nationalité du Conseil de l'Europe.	Ministre de la Justice Ministre des Affaires étrangères Parlement fédéral

ANNEXE 2 : PUBLICATIONS DU DEPARTEMENT MIGRATIONS



Depuis la création du département Migrations en 2003, le Centre publie chaque année des études, observations ou autres outils dans le cadre de ses missions relatives à la migration. Vous trouverez ci-dessous la liste de ces documents, par année de publication. Vous pourrez également les télécharger sur www.diversite.be.

2010

Rapport annuel Migration 2009

L'année 2009 a vu conclure un accord sur une instruction relative aux critères de régularisation, mais cette instruction elle-même a été annulée quelques mois plus tard par le Conseil d'Etat. Par ailleurs de nombreuses réformes ont été annoncées en matière de nationalité, de regroupement familial et de lutte contre les mariages simulés. Ces réformes n'ont pas été mises en œuvre car le gouvernement est tombé. L'introduction du rapport s'intitulait « *Ceci n'est pas une politique migratoire* ».

Belgique – Congo RD. 50 ans de migration

Etude sur la migration congolaise et son impact sur la présence de Congolais en Belgique : une analyse des principales données démographiques. Cette étude a été réalisée par le Centre en collaboration avec le chercheur Quentin Schoonvaere du Groupe d'étude en démographie appliquée de l'UCL (GéDAP). Pour plus d'informations voir l'encadré « *50 ans de migration congolaise en Belgique : Etat des lieux* » dans ce rapport.

Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique – Etude statistique et démographique 2009

Rapport annuel statistique et démographique du centre, rédigé par Nicolas Perrin et mis à jour par Quentin Schoonvaere du Groupe d'étude en démographie appliquée de l'UCL (GéDAP).

2009

La migration des Belges

Avant la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses raisons ont poussé les Belges à quitter le royaume. Que ce soit pour des motifs religieux, politiques, économiques ou encore pour fuir les guerres, de nombreux Belges ont émigré vers d'autres contrées tels le Canada, les Etats-Unis, la Russie, l'Afrique ou encore des pays limitrophes comme la France. L'objectif de cette note est de présenter des données quantitatives disponibles sur le sujet afin de proposer une étude démographique de la thématique.

Rapport annuel Migration 2008

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* ».

Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique

Cette étude est un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale. La demande d'asile, et plus largement la recherche d'une protection internationale, est devenue une facette incontournable de l'immigration en Europe au vingtième siècle. De ce fait, les demandeurs d'asile,

les réfugiés, les apatrides mais aussi les déboutés du droit d'asile focalisent les attentions publiques.

Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Etude statistique et démographique 2008

Rapport annuel statistique et démographique du centre, rédigé par Nicolas Perrin et mis à jour par Quentin Schoonvaere du Groupe d'étude en démographie appliquée de l'UCL (GéDAP).

Quelle politique de migration économique pour la Belgique ?

Le Centre et la Fondation Roi Baudouin ont organisé en 2008 une série de trois débats sur la migration économique. Ce rapport donne un aperçu détaillé des débats, avec un résumé de chaque contribution et de chaque débat, ainsi que des pistes de réflexion concrètes issues de ces trois journées, qui mériteraient certainement l'attention, dans les mois et années à venir, des différents protagonistes de la question migratoire, au premier rang desquels figurent les autorités compétentes en la matière.

Suis-je un Migrant ? (outil pédagogique) - L'histoire de nos migrations

Le Centre a, entre autres, pour mission de veiller aux droits fondamentaux des étrangers et d'informer sur l'ampleur et la nature des flux migratoires. A ce titre, il entre dans ses prérogatives de stimuler l'information et la réflexion sur la migration de manière générale. Or, le travail à réaliser en la matière est immense. La migration, en effet, n'est en général perçue qu'à travers le prisme d'une actualité peu réjouissante : grèves de la faim, expulsions, racisme, traite des êtres humains, etc. Cette actualité a pour conséquence directe de renforcer la méfiance. Cet outil pédagogique, destiné au monde scolaire, vise à apporter une information de base sur l'origine des migrations.

2008

Rapport annuel Migration 2007

Il s'agit du premier rapport thématique Migration publié par le Centre, offrant l'aperçu le plus complet à ce jour, et probablement le seul qui aborde simulta-

nément toutes les dimensions de la migration : flux migratoires légaux, demandes d'asile, migration irrégulière, mais aussi composition de la population étrangère et d'origine étrangère, ou encore évolution des acquisitions de nationalité.

Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Etude statistique et démographique 2007

Rapport statistique et démographique annuel du Centre, réalisé dans le cadre d'une collaboration avec le chercheur Nicolas Perrin du Groupe d'étude de démographie appliquée de l'UCL (GéDAP).

L'étude Before & After

Cette étude tend à approfondir la question du statut socio-économique des personnes régularisées sur la base de la loi de régularisation du 22 décembre 1999, et compare la situation des personnes régularisées avant, pendant et après la procédure de régularisation.

Débats belges pour une politique migratoire: Facts & Figures

La Fondation Roi Baudouin et le Centre organisent conjointement une série de trois débats consacrés à la politique migratoire de la Belgique. Pour appuyer cette série de débats, ils ont publié un survol des principaux chiffres et faits concernant la migration et les migrants en Belgique.

Débats belges pour une politique migratoire: Mapping des acteurs

La Fondation Roi Baudouin et le Centre organisent conjointement une série de trois débats consacrés à la politique migratoire de la Belgique. Pour appuyer cette série de débats, les deux institutions ont publié un inventaire des acteurs essentiels du débat migratoire pour la Belgique, avec leurs prises de position récentes.

La Commission des plaintes : Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant

L'arrêté royal du 2 août 2002 qui régit le fonctionnement des centres fermés reconnaît au Centre le droit de visiter les centres fermés, droit qu'il exerce régulièrement. Cet arrêté royal impose par ailleurs au secrétariat permanent de la Commission des plaintes qu'il

met en place d'informer le Centre, d'une part, de la plainte et de la suite qu'il a donnée à la plainte et, d'autre part, si la plainte a été soumise à la Commission, de la suite que celle-ci lui a donnée. Compte tenu du rôle particulier que lui confèrent la loi et les règlements en la matière, le Centre croit utile de procéder à l'analyse et à l'évaluation du système de plaintes tel qu'il a été conçu il y a cinq ans et tel qu'il fonctionne depuis trois ans et demi.

Le centre INAD et les droits fondamentaux des étrangers

Le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National est le lieu où sont détenus principalement les passagers en provenance d'un pays extérieur à la zone Schengen, à qui l'accès au territoire belge est refusé : ils y sont privés de leur liberté dans l'attente de leur refoulement ou dans l'attente d'une autorisation d'accès au territoire.

2007

« Liefde kent geen grenzen » - Migrations familiales

Une équipe de recherche interdisciplinaire, composée de chercheurs du Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (Université d'Anvers), du Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Université d'Anvers) et du Hoger Instituut voor de Arbeid (Université Catholique de Leuven), a présenté son étude « *Liefde kent geen grenzen* ». Cette recherche a été effectuée à la demande du Centre et a été financée par le SPP Politique Scientifique.

Migrations internationales et populations issues de l'immigration en Belgique : un aperçu statistique

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

ture migratoire et aux populations qui sont issues de l'immigration permet d'aborder plus sereinement la question migratoire.

2006

Livre vert sur l'immigration économique - Contribution du Centre à la consultation européenne

C'est au départ de sa double mission que le Centre veut contribuer à la consultation européenne organisée par la Commission européenne sur la base du Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques.

Les demandeurs d'asile – Contribution à la Journée des migrants

La migration d'asile est devenue une facette incontournable de l'immigration en Europe depuis la fermeture des frontières de 1973-1974. Cependant, si la figure du demandeur d'asile est devenue « *populaire* », la connaissance du phénomène et de son évolution est souvent assez limitée, quand elle n'est pas déformée. Afin de mieux comprendre la dynamique de l'asile et plus largement la dynamique migratoire au sein de laquelle l'asile n'est qu'une composante, on se propose de rappeler un certain nombre de données et de faits simples. Qu'est-ce que « *l'asile* » ? Comment le phénomène a-t-il évolué sur les dernières décennies ? Combien y a-t-il aujourd'hui de demandeurs d'asile ? Qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? Combien sont reconnus réfugiés ? Combien sont déboutés ? Que deviennent à la fois les réfugiés et les déboutés une fois leur demande clôturée ? Quelle est l'ampleur du phénomène remis dans son contexte global ?

Les motifs de séjour et les regroupements familiaux – Contribution à la Journée des migrants

Les statistiques habituellement disponibles concernant les étrangers et les immigrants ne permettent pas de comprendre le cadre légal et les motifs de leur séjour. On peut trouver des données se rapportant au nombre d'étrangers par âge, sexe, nationalité, situation matrimoniale, commune... mais il est habituellement impossible d'avoir une information claire et précise sur les

raisons qui ont permis aux personnes en question d'entrer et de résider en Belgique. Est-ce suite à une procédure de regroupement familial ? Après un mariage ? Pour suivre des études dans un établissement belge ? Suite à l'obtention d'un emploi en Belgique ?

L'évolution du nombre d'étrangers en Belgique – Contribution à la Journée des migrants

La figure de l'étranger a toujours fait naître un certain nombre de fantasmes ou d'idées reçues largement déconnectées de toute réalité tangible. En plus de souligner l'incompréhension ou l'ignorance de l'autre, certaines de ces idées reçues risquent de fausser l'appréhension que le plus grand nombre peut avoir des évolutions contemporaines, mais également de favoriser le risque d'aboutir à des choix de société et à des choix politiques mal adaptés à la situation réelle.

Flux migratoires en provenance des nouveaux Etats membres - Tendances et perspectives

Ce document entend situer et présenter les migrations en provenance de huit des nouveaux Etats membres vers la Belgique. La première période d'application des mesures transitoires adoptées en matière de libre circulation des travailleurs ressortissants de ces pays arrive à son terme.

2005

Immigration chinoise en Belgique : tendances et perspective

Selon le stéréotype courant, les Chinois sont des immigrants particulièrement discrets, presque invisibles. Ils constituent pourtant une des diasporas les plus anciennes et les plus nombreuses, puisque le nombre de Chinois à l'étranger dépasse les 33 millions.

L'immigration iranienne en Belgique : tendances et perspectives

L'objet de cette étude est de recadrer l'immigration iranienne avec une attention particulière sur les tendances les plus importantes relevées au sein de la réalité migratoire actuelle

2003 et 2004

Note sur la déontologie des assistants sociaux

De nombreuses personnes, travailleurs sociaux ou non, sont amenées à se poser quotidiennement la question de la limite pouvant être apportée aux personnes en situation irrégulière. Le souci humanitaire d'aider des personnes dans le besoin peut-il entrer en contradiction avec certaines lois ?

Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire

Le 19 février 1995, le Centre organisait en partenariat avec le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR) une journée d'étude au Parlement consacrée aux personnes déplacées. Ce colloque était en lien direct avec le conflit en ex-Yougoslavie, qui avait vu le HCR préconiser officiellement pour la première fois l'octroi d'une protection temporaire aux personnes fuyant ce conflit.

Centres fermés: constats et analyse

Les visites mensuelles aux centres fermés s'inscrivent dans la mission du centre visant à veiller aux droits fondamentaux des occupants des centres fermés, tels qu'ils ont été définis dans 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 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.

Constats et analyse Centre INAD

Le centre INAD est un centre de détention, situé dans les bâtiments de l'aéroport de Bruxelles-National, qui sert à la détention des étrangers à qui l'accès au territoire a été refusé, dans l'attente de leur renvoi vers le pays d'embarquement et pour autant qu'ils n'aient pas introduit une demande d'asile. Le refus d'accès au territoire est la conséquence du non respect d'un ou plusieurs critères requis pour pouvoir y accéder qui ont été fixés par l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980.

De l'état de transit à l'Etat de droit

Les premiers mois de l'année 2004 ont été marqués par le nombre important d'étrangers transférés en zone de transit après une ordonnance de mise en liberté prononcée par la Chambre du conseil. Entre le 9 et le 19 février un groupe de onze personnes se trouvait dans cette situation, pour quatorze transferts en tout entre le 24 décembre 2003 et le 30 mai 2004.

Publications du Réseau européen des migrations (EMN)

Depuis décembre 2008, le Centre participe aux activités du point de contact national belge du Réseau européen des migrations (EMN). Ce point de contact, constitué de quatre institutions fédérales (Office des étrangers, Commissariat général aux réfugiés et apatrides, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, et Direction générale Statistique et Information économique) réalise des publications sur l'asile et les migrations en Belgique afin d'informer les institutions européennes, mais aussi les autorités nationales et le grand public. En outre le point de contact fournit un certain nombre d'études thématiques. En 2010, l'EMN a publié deux études en anglais : Satisfying Labour Demand Through Migration et Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options. Les deux études sont disponibles sur le site de l'EMN Belgique (www.emn.belgium.be) et de l'EMN Europe (www.emn.europa.eu). Une troisième étude, réalisée en 2009, a été publiée en 2010 : Statuts de protection européens non harmonisés. Cette étude est disponible en anglais, français et en néerlandais sur les sites renseignés ci-dessus.

Rapport annuel Migration 2010

Bruxelles, avril 2011



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

Supervision : Edouard Delruelle, Jozef De Witte, Koen Dewulf et Julie Lejeune

Coordination : Ina Vandenberghe

Rédaction : Petra Baeyens, Séverine De Potter, Koen Dewulf, Gérald Gaspart, Jörg Gebhard, Katleen Goris, Patricia Le Cocq, Julie Lejeune, Henri Nickels, Quentin Schoonvaere, Caroline Stainier et Ina Vandenberghe

Traduction : Dice

Conception graphique et mise en page : d-Artagnan

Impression : Perka (Maldegem)

Photos : Layla Aerts

Éditeur responsable : Jozef De Witte

Remerciements : Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) ; David Baele ; Cabinet du Secrétaire d'Etat à la Politique de Migration et d'Asile ; Patrick Charlier ; Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR) ; Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) ; Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) ; De8 Antwerps Minderhedencentrum ; Gwenda De Cooman ; ECRE ; Fondation Roi Baudouin ; Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines (IACCHOS) de l'Université catholique de Louvain ; Office des étrangers ; Service Intégration de la Ville de Gand ; SPF Emploi ; Vluchtelingenwerk Vlaanderen ; Silvija Bašić ; Christiaan De Blander ; Monica De Coninck, ville d'Anvers ; Gerard-René de Groot ; François De Smet ; Fanny François ; Patrick Janssens, ville d'Anvers ; Peter Neelen ; Nicolas Perrin ; Kris Pollet ; Pieter Stockmans ; Dirk Van den Bulck ; Ann Vanderdonk ; Geert Verbauwheide ; Maarten P. Vink ; Ruben Wissing

Le Centre tient tout particulièrement à remercier l'Office des Etrangers d'avoir mis à sa disposition des données essentielles à la préparation du Rapport Annuel Migration 2010, de l'avoir relu et de l'avoir commenté. Toutes les remarques faites par l'OE ont été examinées de près et, lors de la rédaction finale, il en a été tenu compte autant que possible.

Dit jaarverslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Le Centre encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peut être utilisé comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment.

Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec le Centre ou directement avec les personnes responsables indiquées dans le colophon

Comment obtenir ce rapport ?

Prix: €12 euro (+ €2,70 frais de poste)

Vous pouvez le commander à l'Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre :

- en effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-188
- par courrier électronique : shop@belgium.fgov.be

Mentionnez clairement : "Rapport annuel Migration 2010", 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 et Word sur le site du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: www.diversite.be



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

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

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



WWW.DIVERSITE.BE