

MIGRATIO

Rapport annuel 2013

CENTRE FÉDÉRAL POUR L'ANALYSE DES FLUX MIGRATOIRES,
LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTRANGERS
ET LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS



MIGRATIO

Rapport annuel 2013



Table des matières

Introduction	9
Chapitre I : La migration en Belgique : effectifs et mouvements	13
A. Méthodologie	14
1. Le Registre national : la principale source de données pour appréhender les migrations en Belgique	14
Encadré 1. Le Registre national	14
1.1. <i>Méthode utilisée par la DGSIE pour produire des statistiques sur la migration</i>	15
Encadré 2. Calculs de l'émigration et de l'immigration internationale	16
1.2. <i>Méthode utilisée par l'OE pour produire les statistiques sur les titres de séjour selon les définitions d'Eurostat</i>	17
2. Deux types de statistiques disponibles : les flux et les stocks	17
Encadré 3. Définition des groupes de nationalités	18
B. Les flux migratoires depuis et vers la Belgique	19
1. Trois décennies de croissance des immigrations d'étrangers en Belgique	19
2. Diminution des immigrations d'étrangers en 2012 : amorce d'une tendance à la baisse ?	20
3. Des immigrations très majoritairement européennes	21
4. Les motifs légaux de la migration des ressortissants des pays tiers	23
Encadré 4. Intérêt et limites de la base de données sur les premiers titres	23
C. La population étrangère ou d'origine étrangère en Belgique (stocks)	28
1. Des flux migratoires aux stocks d'étrangers	28
Encadré 5. Définition de la population d'origine étrangère	28
2. Composition de la population résidant en Belgique	29
Encadré 6. Estimations sur base des données disponibles	29
3. Les changements de nationalité : une composante majeure de l'évolution de la population étrangère	31
Encadré 7. Définitions des composantes de la population étrangère	31
4. Une population de nationalité étrangère majoritairement européenne, jeune et masculine	32
5. Les étrangers devenus Belges sont principalement issus des pays tiers	34
6. Taux d'emploi des femmes et structure familiale parmi les migrants en Belgique	35
 CONTRIBUTION EXTERNE : <i>Taux d'emploi des femmes et structure familiale parmi les migrants en Belgique : une analyse basée sur les données de la Banque Carrefour pour la période 2000-2009</i>	35
Chapitre II : Accès au territoire	41
A. Chiffres	42
1. Les données sur les visas : une source d'indicateurs pour comprendre les migrations	42
Encadré 8. Richesse et limites des données sur les visas	42
2. Caractéristiques des personnes à qui un visa a été délivré	43
3. Visas pour regroupement familial : nombre de décisions en baisse	47
4. Des refus de visa différents selon l'origine des demandeurs	48

B. Évolutions récentes	50
1. Évolutions au niveau européen	50
1.1. <i>Conclusions du Conseil européen sur la tragédie de Lampedusa</i>	50
1.2. <i>Une task-force pour la Méditerranée</i>	50
1.3. <i>Eurosur : échange de données en temps réel sur les évolutions aux frontières</i>	51
1.4. <i>Le SIS II mis en service</i>	52
1.5. <i>La Commission européenne lance la proposition ‘smart border’</i>	52
1.6. <i>Un mécanisme d’évaluation de l’acquis de Schengen</i>	53
1.7. <i>Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures</i>	54
1.8. <i>Adaptation du concept et du mode de calcul du court séjour</i>	54
1.9. <i>Visa Schengen : tout refus doit être conforme au code des visas</i>	55
C. Sous la loupe : les visas de court séjour pour visite familiale	56
 CONTRIBUTION EXTERNE : <i>Visa pour regroupement familial et politique de délivrance des visas</i>	57

Chapitre III : Séjour légal 61

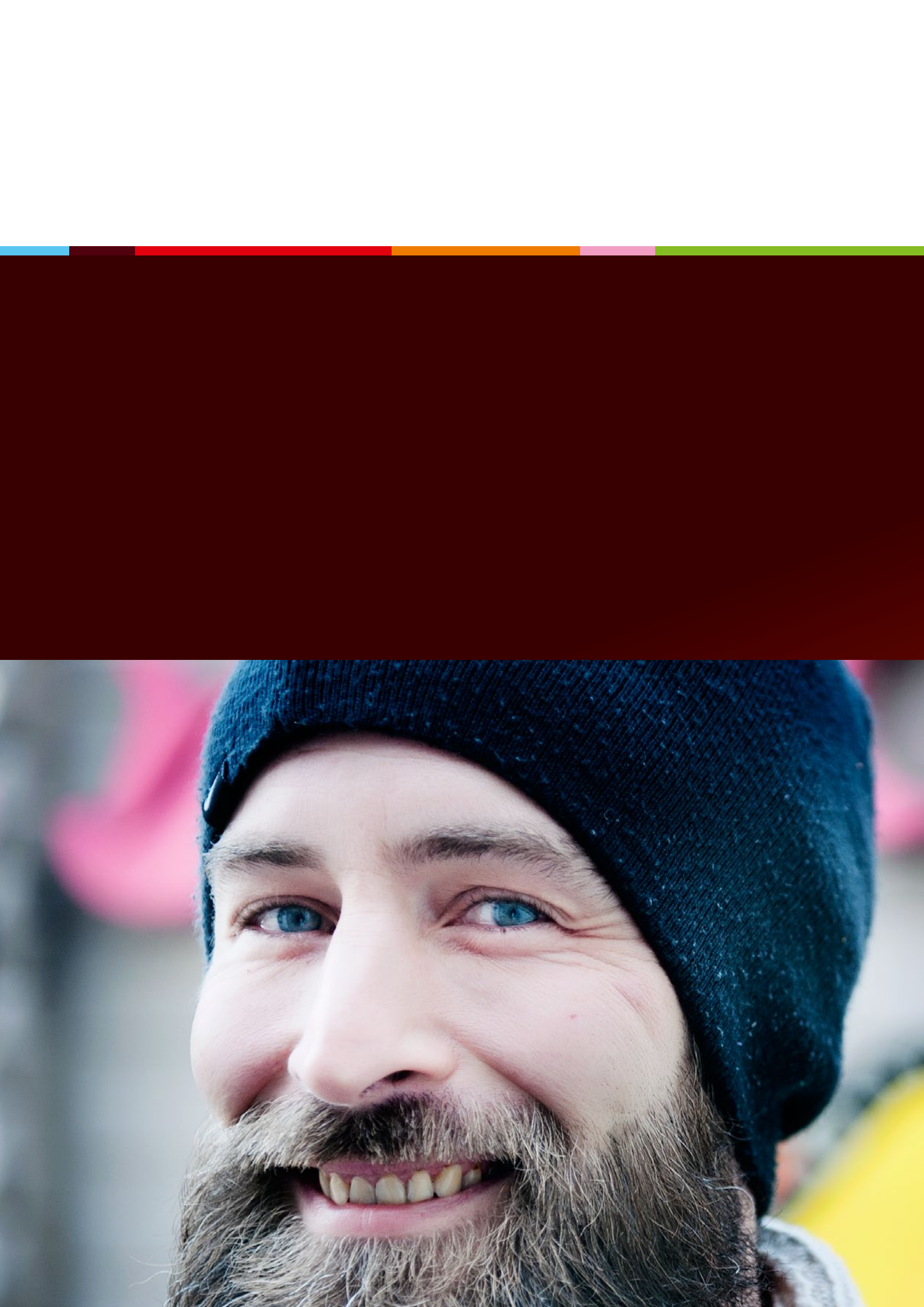
III.1 Protection internationale et apatridie	64
A. Chiffres	65
1. Différents indicateurs pour appréhender le phénomène de l’asile	65
2. Diminution des demandes d’asile en Belgique	65
2.1. <i>Tendances belges et européennes</i>	65
2.2. <i>La part des demandes multiples est en hausse</i>	66
Encadré 9. <i>Premières demandes d’asile versus demandes multiples</i>	66
3. Les flux d’asile face aux immigrations légales	67
4. La liste de pays d’origine sûrs renouvelée	69
5. Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire	69
6. Accueil	73
B. Évolutions récentes	75
1. Évolutions au niveau européen	75
1.1. <i>Régime d’asile européen commun</i>	75
 CONTRIBUTION EXTERNE : <i>Un nouveau cadre juridique pour le Régime d’asile européen commun : mission accomplie ?</i>	75
1.2. <i>Jurisprudence</i>	77
1.2.1. Application du règlement Dublin	77
1.2.2. L’aide financière pour les demandeurs d’asile selon la Cour de Justice	78
1.2.3. Clarification de la notion de ‘conflit armé interne’ dans le droit européen sur l’asile	79
1.2.4. Les raisons médicales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme	79
2. Évolutions au niveau belge	81
2.1. <i>Asile</i>	81
2.1.1. Modifications de la procédure d’asile et des possibilités de recours	81
2.1.2. Pays d’origine sûrs : nouvel arrêté royal et nouvelle jurisprudence	82
2.1.3. Extradition d’un ressortissant turc : la Belgique viole le principe de non-refoulement	83
2.1.4. Lancement d’un programme structurel de réinstallation	84
2.2. <i>Accueil</i>	84
2.2.1. Modification de la loi	84

2.2.2. Nouvelle instruction : prolongation et fin de l'accueil	84
2.2.3. Un accueil jusqu'au transfert Dublin ?	85
2.2.4. Accueil des demandeurs d'asile qui travaillent	85
2.2.5. Rapport d'évaluation du modèle d'accueil	85
Encadré 10. Les structures d'accueil dans différents États membres de l'UE	85
2.3. <i>Protection médicale</i>	86
2.4. <i>Mineurs étrangers non accompagnés</i>	88
2.5. <i>Apatridie</i>	88
C. Sous la loupe : pénalisation de l'homosexualité et persécution	90
1. Cour de Justice : clarification sur la situation des demandeurs d'asile homosexuels	91
2. La pratique belge	92
III.2 Droit de vivre en famille	98
A. Chiffres	99
1. Appréhender le regroupement familial à partir de différentes sources de données	99
Encadré 11. Les visas et les titres de séjour	99
2. Des refus plus fréquents et un traitement plus long pour les visas dans le cadre d'un regroupement familial	101
3. Le regroupement familial à travers les chiffres sur les premiers titres de séjour	103
B. Évolutions récentes	105
1. Évolutions au niveau européen	105
1.1. <i>Législation</i>	105
1.2. <i>Jurisprudence</i>	105
2. Évolutions au niveau belge	107
2.1. <i>Législation</i>	107
2.1.1. Loi sur le mariage et la cohabitation simulés	107
2.1.2. Le débat sur les paternités de complaisance	109
2.1.3. Regroupement familial des parents d'enfants mineurs citoyens de l'Union européenne	110
2.2. <i>Un arrêt de la Cour constitutionnelle</i>	110
Encadré 12. Le droit des personnes handicapées au regroupement familial	114
C. Sous la loupe : pour une loi lisible, compréhensible par tous, applicable et conforme à la Constitution	116
III.3 Migration économique et libre circulation	118
A. Chiffres	119
1. Les travailleurs étrangers en Belgique	119
Encadré 13. Sources de données pour appréhender le travail des étrangers	119
2. Migrations économiques versus autres migrations pour les ressortissants des pays tiers	120
3. Le travail salarié	122
Encadré 14. Mesures transitoires pour les nouveaux États membres	123
3.1. <i>Types de permis et régions d'origine des travailleurs</i>	123
3.2. <i>Des différences régionales importantes</i>	124
3.3. <i>Des permis de travail de courte durée fréquemment renouvelés</i>	126
3.4. <i>Une carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés</i>	127
4. Le travail indépendant	127

5.	Autres personnes économiquement actives	128
5.1.	<i>Les personnes bénéficiant du statut diplomatique ou consulaire</i>	129
5.2.	<i>Les personnes détachées</i>	129
B.	Évolutions récentes	132
1.	Évolutions au niveau européen	132
	Encadré 15. Attirer les ressortissants de pays tiers (hautement) qualifiés	133
2.	Évolutions au niveau belge	133
2.1.	<i>Régionalisation de la politique d'immigration économique</i>	133
	Encadré 16. Étude VIONA sur l'analyse du marché du travail	135
2.2.	<i>Modification de la réglementation relative aux travailleurs étrangers</i>	135
2.3.	<i>Adaptations de la déclaration LIMOSA</i>	136
2.4.	<i>Mesures transitoires pour les ressortissants croates</i>	136
2.5.	<i>Le statut de résident de longue durée pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale</i>	137
2.6.	<i>Droit de séjour permanent pour les citoyens européens et les membres de leur famille</i>	137
C.	Sous la loupe : la transposition de la directive sanctions, un an plus tard	138
	Encadré 17. La différence avec le statut de victime de la traite des êtres humains	140
III.4	Migration pour motifs d'études	146
A.	Chiffres	148
1.	Premiers titres de séjour	148
2.	Statistiques sur le séjour de longue durée des étudiants	148
2.1.	<i>Données sur les délivrances et les refus de nouvelles autorisations de séjour aux ressortissants d'un État tiers</i>	148
2.2.	<i>Chiffres sur les étrangers qui résident en Belgique en qualité d'étudiant</i>	150
B.	Évolutions récentes	151
1.	Évolutions au niveau européen	151
2.	Évolutions au niveau belge	151
C.	Sous la loupe : vers une politique migratoire éclairée et intégrée pour les étudiants étrangers	153
1.	Outils politiques	153
2.	Outils statistiques	154
3.	Travail et droit au travail pendant les études	155
III.5	Régularisation de séjour	156
A.	Chiffres	157
	Introduction	157
	Encadré 18. Éléments de procédures pour les demandes de régularisations humanitaires et médicales	157
1.	Le nombre de demandes de régularisation en baisse	158
2.	Les régularisations humanitaires et médicales en chute libre	159
B.	Évolutions récentes	163
1.	Jurisprudence	163
1.1.	<i>L'appréciation de la recevabilité : à quel moment ?</i>	163
1.2.	<i>Obligation de motivation formelle</i>	164

2.	Transparence des critères appliqués ?	165
3.	Commission consultative des étrangers	165
C.	Sous la loupe : l'ancrage réglementaire de certains critères de régularisation	166
1.	Rétroactes	166
2.	Les modifications légales	166
3.	Les points communs de ces trois modifications	167
4.	Les autres situations visées par l'instruction	168
5.	Recommandations	169
	Chapitre IV : Retour, détention et éloignement	171
A.	Chiffres	172
	Introduction	172
	Encadré 19. Sources de données, définitions et indicateurs disponibles	172
1.	Les retours volontaires en baisse en 2013	173
2.	Évolution des rapatriements en 2013	175
3.	Les refoulements à la frontière en diminution	175
4.	Les arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière en diminution en 2013	176
	Encadré 20. Changement méthodologique de l'OE : des « rapatriements directs » aux « enfermements avec documents »	177
B.	Évolutions récentes	180
1.	Évolutions au niveau européen	180
	1.1. <i>Accords de réadmission</i>	180
	1.2. <i>Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la directive retour</i>	181
	1.3. <i>Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</i>	182
2.	Évolutions au niveau belge	183
	2.1. <i>Évolutions législatives et jurisprudentielles</i>	183
	2.2. <i>Conditions de détention</i>	187
	Encadré 21. Détention et éloignement des personnes vulnérables	187
	2.3. <i>Le trajet de retour</i>	189
	Encadré 22. Recouvrement des frais de rapatriement auprès de l'étranger éloigné	191
	2.4. <i>Les éloignements forcés</i>	191
	Encadré 23. Nombre de vols sécurisés	192
	Encadré 24. Nombre de contrôles d'opérations d'éloignement	192
C.	Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement	193
	Introduction	193
1.	La notion d'ordre public en droit	193
2.	L'interprétation de cette notion par les autorités belges dans le cadre des décisions d'éloignement	194
3.	Conséquences pratiques dans les différentes étapes du retour et de l'éloignement	195
4.	Le contrôle de l'interprétation de la notion d'ordre public par les juridictions nationales	196
5.	Le contrôle de l'interprétation de la notion d'ordre public par les juridictions internationales	197
6.	Conclusion : vers une codification de la notion	198

Chapitre V : Différences de traitement	201
A. Évolutions récentes	202
1. Évolutions au niveau européen	202
2. Évolutions au niveau belge	203
2.1. <i>L'inscription payante des étrangers</i>	203
2.2. <i>Pas d'enseignement subventionné pour les adultes en séjour irrégulier (Flandre)</i>	204
2.3. <i>Quel droit à l'aide du CPAS pour les demandeurs de 9^{ter} déboutés ?</i>	204
2.4. <i>Loi-programme : restrictions supplémentaires aux droits à l'aide sociale et à l'intégration sociale</i>	205
2.5. <i>Les étrangers détenteurs d'une annexe 35 : rayés du Registre des étrangers ou de la population</i>	206
B. Sous la loupe : le démantèlement des droits sociaux des étrangers	208
 CONTRIBUTION EXTERNE : <i>Droits humains et austérité en Belgique : la responsabilité de l'État de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des migrants en vertu du droit international des droits de l'homme</i>	211
Chapitre VI : Nationalité	217
A. Chiffres	218
1. Tendances européennes	218
2. Tendances belges	218
Encadré 25. Source de données sur les changements de nationalité	219
B. Évolutions récentes	224
1. Réforme du Code de la nationalité belge	224
2. La corrélation entre nationalité et intégration : plusieurs projets de recherche	225
C. Sous la loupe : la nationalité à la lumière de l'intégration	227
Annexes	231
Annexe 1 : Principales réalisations du Centre en 2013	232
Annexe 2 : Liste des recommandations	236
Annexe 3 : Publications du Département Migration	242
Encadré 26. Publications du Réseau européen des migrations (EMN)	245





INTRODUCTION



Transformation et continuité sont les deux mots d'ordre qui caractérisent ce Rapport annuel Migration 2013.

Transformation d'abord. Par des textes légaux adoptés en 2013 et entrés en vigueur en 2014, le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (le Centre fédéral Migration) a succédé au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme pour ce qui relève de ses compétences en matière de migration.

Cette évolution s'inscrit dans la mise en œuvre des obligations internationales de la Belgique, et de ses différentes entités, tant pour ce qui relève de l'impératif de créer ou de désigner une Institution nationale des droits de l'homme (INDH) que de l'obligation européenne de se doter d'un organe de promotion de l'égalité. C'est en vertu de cette deuxième obligation qu'à travers un accord de coopération, huit parlements ont créé un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations. C'est ce nouvel organe qui a hérité des missions discrimination et égalité des chances autrefois confiées à l'ancien Centre pour l'égalité des chances.

Si la Belgique ne dispose toujours pas d'une véritable INDH, le Centre fédéral de la migration qui exerce ses missions en toute indépendance en constitue indéniablement un élément, parmi d'autres institutions existantes.

Et c'est ici que nous pouvons parler de continuité. Si la structure a changé, les missions ont été confirmées : veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires.

Sur le premier volet, et fort de son accréditation comme INDH de statut B par les Nations Unies, le Centre a été particulièrement actif en 2013. Son expertise en matière de détention administrative et d'éloignement des étrangers, ainsi que son analyse des questions d'actualités relatives aux droits fondamentaux des étrangers en Belgique sont au cœur des contributions qu'il a adressées au Comité contre la torture des Nations Unies (CAT), et au Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT). Il a égale-

ment soumis un rapport parallèle au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) et a été entendu par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Le respect des droits fondamentaux prend une dimension supplémentaire en temps de crise économique, la question de la conjoncture étant parfois utilisée pour justifier des mesures qui touchent aux droits des migrants, réfugiés, ou citoyens européens, y compris ceux des personnes qui se trouvent en situation précaire. En faisant le bilan sur les dossiers -individuels comme structurels- que le Centre a suivis en 2013, le Centre fait un constat frappant : il a vu se multiplier des mesures, comme des instructions ministérielles, des protocoles entre administrations ou des circulaires, qui touchent certains groupes cibles au cœur même de leurs droits fondamentaux, alors qu'il serait indiqué de choisir, pour adopter ce type de mesures, des normes réglementaires ou légales plus fortes (arrêtés ministériels, arrêtés royaux voire même des lois) et surtout publiques.

Le Centre retiendra également qu'en 2013 certains engagements n'ont pas été honorés. Ainsi, la Belgique n'a pas encore accompli l'ambition, inscrite dans l'accord gouvernemental du 1^{er} décembre 2011, de coordonner « la législation applicable en matière d'immigration (...) dans un « code » qui assurera la lisibilité des dispositions et leur bonne compréhension par tous ». Enfin, si le transfert de compétences aux Régions, pour la migration économique est désormais inscrit dans la loi, il est encore loin d'être concrétisé dans tous ses aspects et d'importantes questions restent donc ouvertes. Le transfert des compétences relatives à la migration étudiante (qui comprend la délivrance d'une carte d'études par les Communautés) reste pour sa part encore à concrétiser.

La Belgique est une terre de migration. Les chiffres des flux présentés dans ce rapport révèlent qu'il y a eu, en 2012, environ 250.000 mouvements migratoires (entrées et sorties cumulées), et une baisse des entrées sur le territoire belge. L'analyse des flux migratoires indique qu'ils sont bien plus complexes et nuancés que ce qui apparaît souvent dans les médias ou les débats politiques.

Parce que la Belgique est une terre de migration, elle pourrait avoir l'usage d'une véritable politique migra-

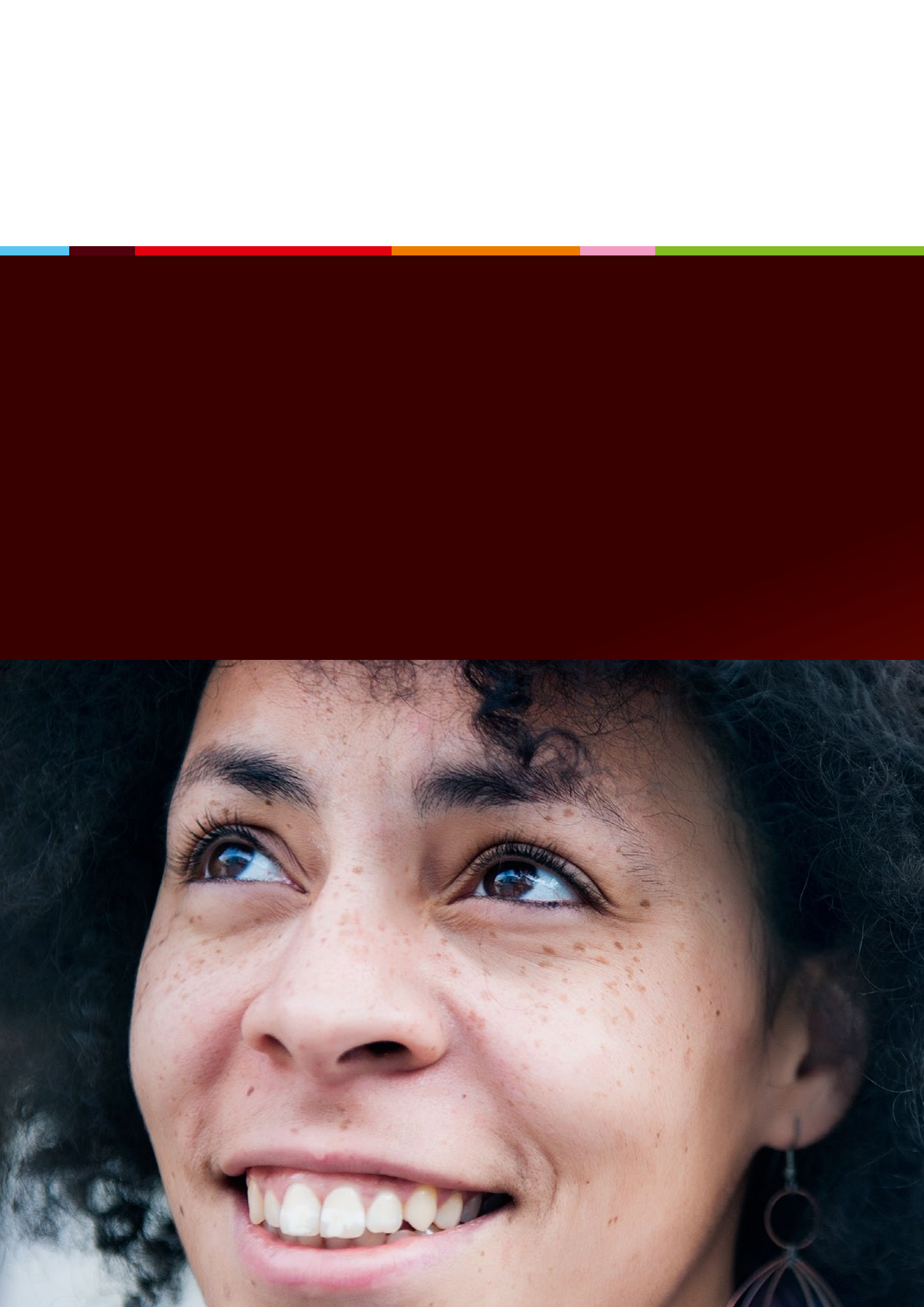
toire. Et une véritable politique migratoire devrait pouvoir prendre appui sur quatre piliers. Elle serait *mission-based* et reposerait sur une vision assumée et des objectifs clairs portés à la connaissance de tous et pouvant faire l'objet d'un débat public. Elle serait *rights-based* parce qu'elle respecterait pleinement les droits fondamentaux. Elle pourrait en outre être *tools-based* parce que menée avec des instruments efficaces, solides et adéquats. Enfin, elle serait *evidence-based* car fondée sur une bonne connaissance des phénomènes qu'elle doit gérer et serait capable d'en mesurer les effets.

Le Rapport annuel Migration 2013 conserve sa structure habituelle : chiffres, évolutions politiques aux niveaux européen et national, approfondissement d'une thématique par chapitre, présentation de recommandations et contributions d'experts.

Ainsi, avec le rapport que vous tenez entre vos mains, nous espérons contribuer, une fois encore, à l'élaboration d'une politique migratoire au service d'une meilleure perception de la réalité de la migration, qui présuppose le respect des droits fondamentaux.

Nous vous en souhaitons une agréable lecture.

Patrick Charlier, *directeur adjoint*
Jozef De Witte, *directeur*





Chapitre I

LA MIGRATION EN BELGIQUE : EFFECTIFS ET MOUVEMENTS



A. MÉTHODOLOGIE

1. Le Registre national : la principale source de données pour appréhender les migrations en Belgique

En Belgique, le Registre national (RN) est la principale source d'information permettant d'appréhender les migrations, que ce soit en termes de **flux migratoires** ou de **stocks de la population étrangère**. Diverses institutions exploitent cette source d'information pour élaborer des statistiques avec des objectifs propres. Puisque, dans certains cas, elles utilisent des méthodologies différentes pour les produire, il est probable que des différences dans les indicateurs disponibles existent. En outre, on ne peut exclure que certaines erreurs interviennent dans le processus-même de production des données et influencent de ce fait l'exactitude des résultats.

La **Direction générale Statistique et Information économique** (DGSIE) est chargée de publier annuellement les chiffres officiels de la population ainsi que les mouvements qui les influencent. Les plus récents sont les flux de l'année 2012, tant au niveau général que par nationalité.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, d'autres institutions publiques ont reçu la responsabilité de produire certaines données relatives à la migration. Ainsi, l'**Office des étrangers** (OE) est chargé de transmettre à Eurostat¹ les données qu'il produit notamment sur les titres de séjour délivrés par nationalité (désagrégées par motif de délivrance, sexe et âge) ou sur les demandes d'asile². Certaines informations étant

complémentaires dans les deux bases de données, tant les statistiques produites par l'OE que par la DGSIE sont utilisées ici pour tenter d'étudier avec précision les phénomènes migratoires en Belgique³.

Encadré 1. Le Registre national

Les données du **Registre national** sont fournies et actualisées par les communes, les postes diplomatiques et consulaires, et l'OE. Le Registre national comprend les données des personnes inscrites dans les registres suivants :

- » Le **Registre de la population** dans lequel se trouvent les personnes belges qui résident en Belgique, les étrangers établis⁴, les ressortissants d'un pays tiers qui ont obtenu en Belgique le statut de résident de longue durée⁵ ainsi que les citoyens de l'UE et les membres de leur famille qui ont un séjour permanent⁶.
- » Le **Registre des étrangers** dans lequel se trouvent tous les étrangers qui ont un séjour de plus de trois mois, de durée déterminée ou indéterminée, mais qui ne sont ni établis, ni résidents de longue durée. Y sont également inscrits les citoyens de l'UE ou les membres de leur famille avant l'obtention de leur droit de séjour permanent.

1 Eurostat est le bureau statistique de l'Union européenne. Les données sur l'ensemble des pays de l'UE y sont disponibles en libre accès. Les données sur les migrations en Belgique peuvent de ce fait être comparées avec celles disponibles pour les autres pays de l'UE. Disponible sur : epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

2 L'OE transmettait déjà auparavant des données à Eurostat et à la Commission européenne sur des questions comme l'asile, les titres de séjour, les refoulements, les arrestations et les retours.

3 D'autres sources de données comme celles sur la délivrance des visas ou sur les permis de travail sont également utilisées dans les différents chapitres de ce Rapport. Elles seront présentées de façon systématique dans des encadrés au début des chapitres dans lesquels elles interviennent.

4 Art. 14 et 15 de la loi du 15 décembre 1980.

5 Art. 15bis de la loi du 15 décembre 1980.

6 Art. 42quinquies de la loi du 15 décembre 1980 ; art. 55 de l'A.R. du 8 octobre 1981.

- » Le **Registre d'attente** où sont inscrits tous les demandeurs d'asile, mais également les citoyens de l'UE⁷ dans l'attente de leur inscription dans un autre registre. Depuis 1995, les demandeurs d'asile sont enregistrés dans ce registre jusqu'à ce qu'ils quittent le territoire ou jusqu'à ce qu'ils soient inscrits dans un autre registre. Ce Rapport annuel Migration (ainsi que les précédents) analyse uniquement les données relatives aux demandeurs d'asile.
- » Pour finir, citons encore les **registres tenus par les postes diplomatiques et consulaires** : ceux-ci contiennent les informations relatives aux Belges inscrits dans une ambassade ou un consulat belge à l'étranger (et non dans une commune belge).

1.1. 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 auprès 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. Ces informations sont centralisées dans le Registre national (RN). De cette manière, il est possible d'appréhender les entrées et sorties des personnes en séjour régulier. Toutefois, ces déclarations ne sont pas faites systématiquement. Il est donc nécessaire d'utiliser les statistiques migratoires avec une certaine prudence, en particulier lorsqu'elles portent sur des séjours de courte durée et sur les émigrations.

Pour ce qui concerne les entrées, les étrangers ont en effet tout intérêt à répondre à l'obligation d'inscription au RN car elle facilite un certain nombre de démarches de la vie quotidienne (ouverture d'un compte bancaire, sécurité sociale, etc.). De ce fait, les non-déclarations sont très probablement rares pour les migrants qui envisagent un séjour de longue durée.

Par contre, la fiabilité des statistiques portant sur les émigrations est plus discutable. Déclarer son départ peut s'avérer fastidieux ou peut, dans certains cas, être évité intentionnellement par ceux qui souhaitent conserver certains avantages liés à l'inscription (droit à la sécurité sociale, droit au séjour, etc.) ou qui craignent de les perdre. Les individus dont le départ a été constaté d'une manière ou d'une autre par les autorités ou dont le titre de séjour est expiré sont radiés du RN. Ils sont alors comptabilisés dans la catégorie des 'radiés d'office' et sont ajoutés aux émigrations déclarées pour refléter les émigrations internationales (voir : Encadré 2). Si la méthode a le mérite de tenter de corriger les problèmes de non-déclaration, ces radiations interviennent parfois tardivement ou sont effectuées de façon peu rigoureuse, ce qui suppose que les statistiques en matière d'émigration restent entachées d'un certain nombre d'erreurs. Dans la pratique, on constate en effet que tous les individus qui quittent la commune ne sont pas systématiquement radiés et que toutes les personnes radiées n'ont pas forcément quitté la commune dans laquelle elles résidaient. Entre 1988 et 2006, la DGSIE considérait que lorsque des personnes avaient été radiées et ensuite réinscrites au RN, il s'agissait de radiations indues. Elle préconisait dès lors de ne pas en tenir compte dans les immigrations internationales mais plutôt de les soustraire des émigrations. Cette méthodologie a toutefois été abandonnée au profit d'une autre⁸.

Depuis 2007 en effet, la DGSIE a adopté une nouvelle méthodologie qui consiste à considérer ces réinscriptions comme des immigrations internationales. Depuis lors, les '**réinscriptions des radiés d'office**' sont ajoutées aux **immigrations déclarées**, ce qui a pour conséquence d'augmenter non seulement les entrées mais également les sorties⁹. Ce débat méthodologique n'est donc pas sans conséquences sur l'estimation des flux migratoires, mais il est important car il vise à calculer les composantes de ceux-ci de façon à se rapprocher le plus possible de la réalité¹⁰. Toutefois, il faut préciser qu'une partie de ces radiations et réinscriptions ne fait pas référence à de véritables mouvements de population, mais est plutôt le

7 Les citoyens de l'UE et les membres de leur famille y sont inscrits depuis 2008 après leur déclaration d'inscription à la commune et ce, dans l'attente d'un contrôle de résidence. Une fois que celui-ci est déclaré positif, ils sont inscrits dans un autre registre. Si le contrôle de résidence est négatif, ils sont radiés d'office.

8 Cela posait un certain nombre de problèmes, notamment le fait que l'émigration de certaines nationalités devenait négative.

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

10 Notons que les radiations, les réinscriptions de radiés d'office et les changements de registre ne sont disponibles selon la nationalité des personnes concernées qu'à partir de l'année 2008. La Figure 2 met cela en évidence.

reflet du parcours administratif de certains migrants. Un étranger peut, par exemple, perdre son droit au séjour et être radié du Registre national pour être ensuite régularisé et réinscrit quelque temps plus tard.

À côté de ces problèmes de déclaration, d'autres ajustements des données doivent être effectués pour tenir compte d'une population particulière : les demandeurs d'asile. Jusqu'en 1995, les demandeurs d'asile déclarés irrecevables faisaient -comme tous les étrangers- partie de la population communale. Toutefois, depuis la création du Registre d'attente le 1^{er} février 1995, ils sont enregistrés séparément. Au moment où ils obtiennent un statut de séjour, les demandeurs d'asile sortent du Registre d'attente et sont ajoutés dans les registres des communes sous la catégorie '**changements de registre**'. Il ne s'agit pas de véritables immigrations au sens technique du terme puisqu'il se passe un certain délai entre leur entrée physique sur le territoire belge et leur prise en compte dans les statistiques. Cela a des implications méthodologiques importantes. D'une part, depuis 1995, ces individus n'apparaissent dans la population (*stocks*) qu'à partir du moment où ils obtiennent une protection internationale ou quand leur séjour est autorisé sur une autre base. Et d'autre part, les *flux* des demandeurs d'asile n'apparaissent pas dans les immigrations internationales, mais seulement au travers d'un ajustement statistique. Cette méthodologie permet, d'une certaine façon, de ne pas occulter complètement la part des demandeurs d'asile dans les statistiques d'immigration, mais il est évident que cette pratique ne rend pas compte de la réalité migratoire.

Depuis 2010, deux nouvelles modifications ont été appliquées par la DGSIE dans l'estimation des flux migratoires. Premièrement, il existe maintenant deux catégories de changements de registre : d'une part, les passages du Registre d'attente vers un autre registre de population sont enregistrés dans les mouvements d'immigration et, d'autre part, les passages d'un autre registre de population vers le Registre d'attente sont enregistrés dans les mouvements d'émigration. Les premiers sont les cas les plus fréquents, puisqu'il s'agit des demandeurs d'asile reconnus ou autorisés à séjourner sur une autre base, alors que les seconds concernent des individus présents dans le Registre des étrangers et qui, pour une raison ou une autre, introduisent une demande d'asile au terme d'un séjour légal

en Belgique¹¹. Avant 2010, seul le solde de ces deux catégories était affiché et considéré comme des immigrations.

La seconde modification concerne la définition des personnes radiées d'office ou réinscrites. Seules les personnes radiées dans l'année et qui ne sont pas réinscrites au cours de la même année sont considérées comme radiées d'office. Elles sont dès lors comptabilisées dans les émigrations. De même, seules les personnes qui ont été radiées au cours d'années précédentes et réinscrites dans l'année de référence sont incluses dans les réinscrits et sont donc ajoutées aux immigrations. Ce changement a pour objectif d'éviter le gonflement artificiel de ces catégories en ne comptabilisant pas les personnes qui sont radiées et réinscrites la même année. Puisque ce changement méthodologique n'est appliqué qu'à partir de 2010, les évolutions récentes de ces catégories doivent être analysées avec une certaine prudence.

Encadré 2. Calculs de l'émigration et de l'immigration internationale

Actuellement, les flux d'émigration et d'immigration sont calculés de la façon suivante par la DGSIE :

- » **Émigration internationale** = émigrations déclarées + radiés d'office + changements de registre (d'un autre registre vers le Registre d'attente)
- » **Immigration internationale** = immigrations déclarées + réinscriptions de radiés d'office + changements de registre (du Registre d'attente vers un autre registre)

11 Il peut par exemple s'agir d'un étudiant résidant en Belgique de façon légale qui, à la fin de ses études et donc de la validité de son titre de séjour, s'aperçoit que rentrer dans son pays d'origine représente pour lui une menace en raison des conditions politiques du moment. Il peut alors être amené à introduire une demande d'asile.

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

Lorsque les ressortissants de pays tiers qui entrent sur le territoire belge et souhaitent y séjourner pour une période de plus de trois mois s'inscrivent dans leur commune de résidence, un titre de séjour leur est délivré. Il est donc possible d'étudier l'immigration selon la nationalité et le motif de résidence à partir des statistiques sur les premiers titres de séjour¹². Dans

le cadre des données produites par l'OE et publiées par Eurostat, un élément méthodologique doit être mentionné. Depuis 2012, les étrangers qui ont introduit une procédure d'asile (et qui sont donc inscrits au Registre d'attente) font l'objet d'une statistique à part. Il n'entrent plus dans la population disposant d'une carte ou d'un document qu'à la date de la reconnaissance du statut de réfugié, de l'octroi de la protection subsidiaire ou de l'obtention d'une carte pour un autre motif (humanitaire, médical, regroupement familial, etc.)¹³.

12 Notons que, selon la définition Eurostat, pour qu'un titre de séjour délivré puisse être considéré comme « premier titre 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.

13 Avant 2012, ces personnes étaient comptabilisées dans les statistiques de l'OE lorsqu'elles recevaient un premier titre de séjour valide pour plus de trois mois.

2. Deux types de statistiques disponibles : les flux et les stocks

Les données qui viennent d'être présentées permettent d'appréhender selon deux angles d'approche le phénomène des migrations internationales enregistrées : en présentant d'une part, des statistiques sur les *flux migratoires* et d'autre part, des données en termes de *stocks de migrants*.

Les **flux migratoires** se rapportent à toutes les entrées (immigrations) et à toutes les sorties (émigrations) d'individus dans un pays, au cours d'une année. Ce type de données requiert un enregistrement continu, ce qui leur donne l'avantage d'offrir une vue exhaustive du phénomène migratoire en permettant d'observer des tendances générales sur des périodes plus ou moins longues dans le temps. C'est notamment ce qui sera présenté dans la partie B de ce chapitre à partir des statistiques tirées du Registre national. Parfois, il est également utile d'étudier des statistiques en termes de flux sur une année donnée, afin d'identifier un nombre plus important de variables. Ces informations peuvent notamment être présentées à partir des données sur les permis de séjour délivrés annuellement.

Quant aux **stocks de migrants**, ils font référence au nombre d'immigrés présents dans un pays à une date précise. En d'autres termes, il s'agit d'une sorte de

'photographie' de la population immigrée ou étrangère à un moment donné. À partir de ce type de données, il est possible de dégager également ces évolutions d'une date à l'autre. Ces données sont présentées dans la section C de ce chapitre.

Les données sur les titres de séjour publiées par Eurostat concernent tant les flux que les stocks. Les *premiers titres de séjour* sont les premiers permis de séjour délivrés aux étrangers. Pour être considéré comme un premier titre de séjour, le délai de délivrance entre l'expiration de l'ancien titre et la délivrance du nouveau titre (pour une raison identique) doit être d'au moins six mois¹⁴. En revanche, les *titres de séjour valables* sont des titres délivrés ou renouvelés à une date inconnue mais qui sont en cours de validité le 31 décembre 2012. La temporalité de ces deux indicateurs n'est donc pas la même. Les *premiers titres de séjour* font plutôt référence à des données en termes de flux, alors que *tous les titres de séjour valables* fournissent une information davantage en termes de stocks. À titre indicatif, au 31 décembre 2012, on comptait 340.257 *titres de séjour valables* délivrés (tous motifs

14 Cet indicateur ne tient dès lors pas compte de toutes les prolongations de permis de séjour.

confondus), alors qu'au cours de l'année 2012, 48.495 premiers titres ont été délivrés. L'utilisation de chacun de ces indicateurs sera précisée en début de chapitre.

Encadré 3. Définition des groupes de nationalités

Différents groupes de nationalités sont mentionnés dans l'ensemble des figures et tableaux de ce rapport. Tout au long de celui-ci, la distinction entre les « ressortissants de l'Union européenne » (avec parfois une distinction entre les « pays de l'UE à quinze »¹⁵ et les « douze nouveaux États membres »¹⁶) et les « ressortissants des pays tiers »¹⁷ sera privilégiée. Toutefois, on mettra parfois en évidence une catégorie supplémentaire faisant partie des pays tiers, mais regroupant des pays européens. La Turquie est incluse parmi ces « pays européens hors UE »¹⁸, conformément aux classifications utilisées par la statistique belge (DGSIE) et européenne (Eurostat). Dans la mesure du possible, la situation spécifique de la Turquie sera présentée de façon distincte.

15 Les « pays de l'UE-15 » sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

16 Les « 12 nouveaux États membres » sont : la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. La Croatie fait partie des nouveaux États membres depuis 2013 (UE-28), mais ce n'est qu'en 2015, lorsque l'on disposera des données sur l'année 2013 que l'on pourra l'inclure dans ce groupe de pays. Dans les différents chapitres de ce Rapport, la Croatie figure donc encore parmi les pays européens « hors UE ».

17 Les « pays tiers » regroupent tous les autres pays du monde qui ne sont pas compris dans l'UE-27.

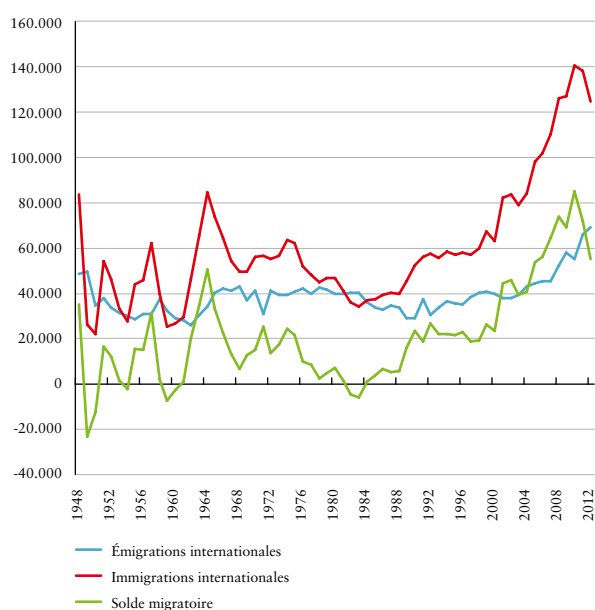
18 Les « pays européens hors UE » sont tous les pays européens en dehors de l'UE-27, en comprenant la Turquie, à savoir : L'Albanie, Andorre, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Islande, le Kosovo, le Liechtenstein, Monaco, la Moldavie, la Macédoine, le Monténégro, la Norvège, la Russie, Saint-Marin, la Serbie, la Suisse et l'Ukraine.

B. LES FLUX MIGRATOIRES DEPUIS ET VERS LA BELGIQUE

I. Trois décennies de croissance des immigrations d'étrangers en Belgique

Au cours des trois dernières décennies, les tendances en termes d'immigrations et d'émigrations reflètent clairement une ampleur accrue des mouvements migratoires des étrangers. Contrairement aux périodes précédentes où l'on avait enregistré des pics importants (notamment en 1948 et en 1964), la croissance observée entre 1985 et 2011 ne peut pas être qualifiée de conjoncturelle, puisqu'elle s'inscrit dans la durée. En effet, l'immigration d'après-guerre et celle des années 1960 étaient souhaitées et organisées par l'État belge à travers des accords bilatéraux de recrutement de main-d'œuvre, alors que depuis les années 1970, des politiques plus restrictives ont progressivement été mises en place. Cela dit, si la politique migratoire de 1974 ayant pour but de mettre un terme à l'immigration de travail a eu pour effet de ralentir les immigrations, les entrées d'étrangers ont continué et même repris depuis le milieu des années 1980. Plus récemment, depuis les années 2000, l'accroissement a été particulièrement important. En 2011, l'immigration étrangère a atteint 138.071 immigrations contre 62.909 en 2000 (Figure 1). Au terme de cette croissance, 2012 marque une première baisse importante (voir ci-dessous).

Figure 1. Évolution du nombre d'immigrations et d'émigrations d'étrangers, 1948-2012 (Sources : RN-DGSIE)



Globalement, les émigrations d'étrangers sont quant à elles restées plus faibles que les immigrations depuis les années 1990, entraînant un solde migratoire positif et croissant depuis le milieu des années 1980. Cela dit, si la Belgique est aujourd'hui avant tout un pays d'immigration, les émigrations ont également connu une croissance importante, reflet d'une mobilité généralement en hausse.

À titre de comparaison, le solde migratoire des Belges était négatif ces dernières années. Il était de -11.006 en 2012. On comptait donc davantage de Belges ayant émigré hors de Belgique (35.409 personnes) que de Belges ayant immigré en Belgique (24.403 personnes). Au total, pour les Belges et les étrangers pris ensemble, le solde migratoire atteint la somme positive de 44.365 (avec 149.120 immigrations pour 104.755 émigrations).

2. Diminution des immigrations d'étrangers en 2012 : amorce d'une tendance à la baisse ?

Comme on vient de le détailler, depuis les années 1980, l'immigration d'étrangers vers la Belgique suit une courbe plutôt ascendante. Malgré quelques ralentissements, la tendance est clairement celle d'une croissance des entrées d'étrangers en Belgique. En revanche, l'année 2012 marque une rupture avec cette tendance, affichant 10% d'immigrations internationales de moins qu'en 2011. En effet, en 2012, la Belgique a enregistré 124.717 immigrations d'étrangers, contre 138.071 l'année précédente. Il s'agit là de la première baisse avérée de l'immigration au cours des deux dernières décennies. Les années qui viennent nous permettront d'établir si elle reflète un renversement de tendance à plus long terme.

Une façon d'évaluer cette baisse enregistrée en 2012 consiste à examiner la croissance des flux observée annuellement. Étant donné les changements de méthodologie pour le calcul des flux d'immigration¹⁹, il est intéressant de comparer ces taux de croissance avec ceux des entrées déclarées (Figure 2)²⁰. La différence entre les deux indicateurs résulte d'ajustements statis-

L'année 2012 marque la première baisse avérée de l'immigration au cours des deux dernières décennies

tiques²¹. Les *entrées déclarées* concernent les entrées enregistrées comme telles par les étrangers auprès de leur commune de résidence. Les *immigrations internationales* englobent, quant à elles, les entrées déclai-

rées ainsi que les changements de registre et les réinscriptions de personnes ayant été radiées. La lecture de la Figure 2 permet de dégager plusieurs éléments. On constate, par exemple, clairement que la stagnation des immigrations internationales observée entre 2008 et 2009 est due à un léger recul des entrées déclarées, alors que la diminution des migrations internationales

enregistrée entre 2010 et 2011 s'explique davantage par une nette diminution des changements de registre. Entre ces deux dates en effet, les entrées déclarées ont continué à progresser à la hausse. En 2012 en revanche, tant les immigrations internationales que les entrées déclarées ont connu une diminution. Cette baisse est donc frappante à plus d'un titre. D'une part, toutes les composantes des flux d'immigration sont en forte diminution : en 2012, on observe 7% d'entrées déclarées de moins, 17% de réinscriptions de personnes radiées de moins et 32% de changements de registre de moins qu'en 2011. D'autre part, la baisse enregistrée en 2012 n'a jamais été aussi importante.

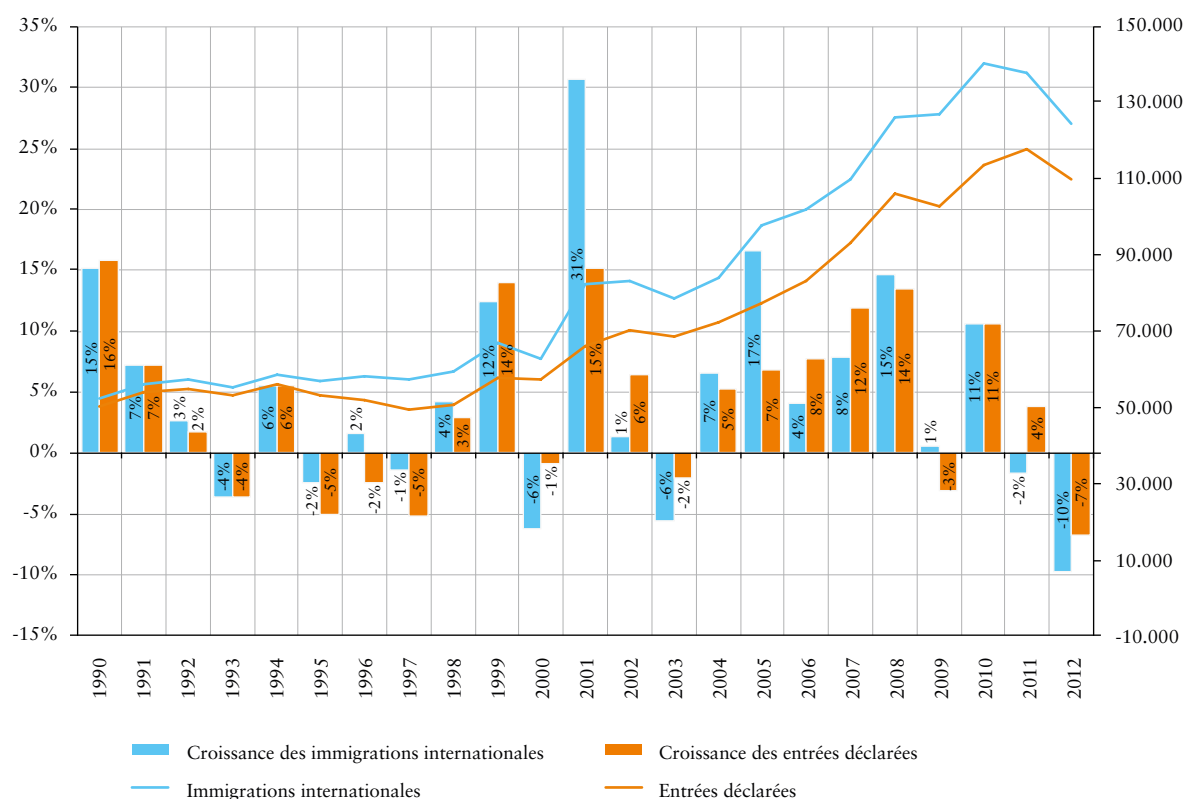
À ce stade, il est difficile de tirer de grandes conclusions sur la diminution des immigrations en 2012, même si plusieurs éléments vont dans ce sens : les chiffres sur le regroupement familial affichent une diminution, le nombre de reconnaissances du statut de réfugié ainsi que le nombre de régularisations sont en baisse également. La politique migratoire plus restrictive, combinée à un contexte de crise économique rend sans doute la Belgique moins attractive et surtout moins accessible pour les migrants potentiels.

19 Voir section A, point 1.1. Méthode utilisée par la DGSIE pour produire des statistiques sur la migration de ce chapitre, Encadré 2.

20 Une croissance positive indique une augmentation des flux d'immigrations entre l'année x-1 et l'année x, quelle que soit l'ampleur de cette croissance. À l'inverse, une croissance négative indique une diminution des flux entre les deux années concernées.

21 Pour des informations plus détaillées sur les implications de la méthode employée pour le calcul des immigrations, voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique. Rapport statistique et démographique 2013*, Bruxelles, 2013, chapitres 1 et 2.

Figure 2. Évolution du nombre et de la croissance annuelle des immigrations internationales d'étrangers et des entrées déclarées d'étrangers, 1990-2012 (Sources : RN-DGSIE, calculs : S. Vause)



3. Des immigrations très majoritairement européennes

Au-delà des tendances générales qui viennent d'être présentées, il est intéressant de regarder de quelles nationalités se composent les flux d'immigration. La méthodologie actuellement utilisée pour mesurer les immigrations internationales (la somme des *entrées déclarées*, des *réinscriptions de radiés d'office* et des *changements de registre*) a été appliquée rétrospectivement par la DGSIE sur les flux totaux pour les années antérieures. En revanche, elle n'est appliquée sur les flux par nationalité que depuis 2008. Dans la Figure 3 de gauche, les traits pointillés entre 2008 et 2012 indiquent ce que seraient ces flux d'immigration si l'on avait seulement tenu compte des entrées déclarées

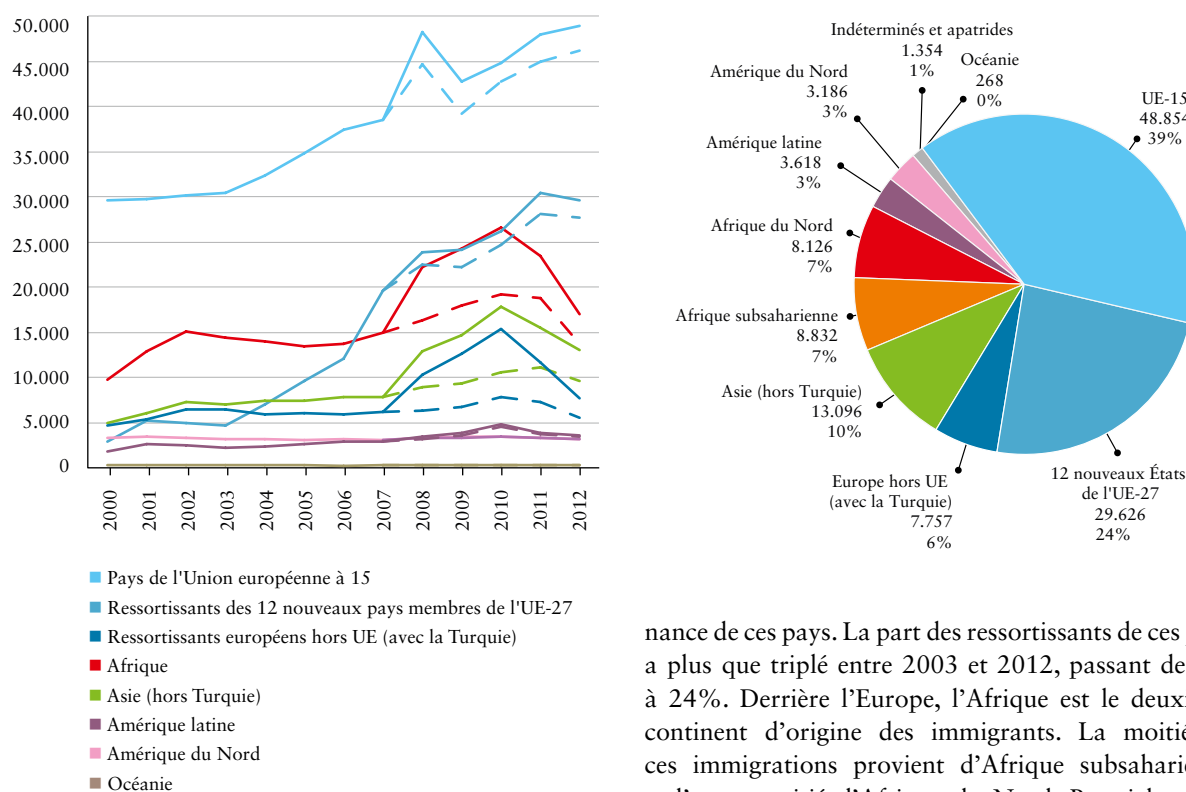
(comme c'est le cas pour les chiffres présentés jusque et y compris 2007). On voit que cette différence méthodologique n'est pas sans conséquences sur les tendances récentes observées, en particulier en ce qui concerne les immigrations issues des continents africain et asiatique (sans la Turquie) ainsi que pour les ressortissants européens hors UE (avec la Turquie). Ces différences reflètent en fait essentiellement l'ajout, dans les statistiques, des demandeurs d'asile qui obtiennent une protection internationale ou dont le séjour est autorisé sur une autre base (à travers les changements de registre). En 2012, certaines personnes de nationalités africaines, asiatiques et européennes issues de

pays touchés par une instabilité politique comptaient davantage de changements de registre que d'entrées déclarées. C'est notamment le cas pour les Afghans, les Guinéens, les Syriens, les Kosovars et les Arméniens²².

22 Pour ne citer que les principales. En 2011, cette liste comptait également les Russes et les Irakiens, mais en 2012, le nombre de changements de registre a fortement diminué pour ces deux nationalités. Par contre, les Syriens ne figuraient pas en tête de classement en 2011, alors qu'ils en font partie pour l'année 2012.

En définitive, ce changement de méthodologie a sensiblement contribué à mettre en évidence le phénomène de l'asile, ce qui permet d'appréhender de façon plus précise les réalités migratoires récentes (mais avec un certain retard).

Figure 3. Évolution de l'immigration des étrangers par grands groupes de nationalités, 1990-2012 (gauche) et répartition des immigrations par région en 2012 (droite) (Sources : RN-DGSIE)



Actuellement, l'immigration en Belgique est une immigration essentiellement européenne. Ainsi, en 2012, celle-ci représentait près de 70% des immigrations totales, proportion en augmentation depuis plusieurs années (Figure 3, à droite). Sur les 124.717 immigrations enregistrées en 2012, 48.854 (39%) étaient le fait de ressortissants de l'UE-15, 29.626 (soit 24%) de citoyens des 12 nouveaux États membres et 7.757 (soit 6%) d'Européens en dehors de l'UE (Turquie comprise). Depuis les adhésions de nouveaux États membres dans l'UE en 2004 et en 2007, on note une progression sans précédent des immigrations en prove-

nance de ces pays. La part des ressortissants de ces pays a plus que triplé entre 2003 et 2012, passant de 7% à 24%. Derrière l'Europe, l'Afrique est le deuxième continent d'origine des immigrants. La moitié de ces immigrations provient d'Afrique subsaharienne et l'autre moitié d'Afrique du Nord. Parmi les pays d'Afrique du Nord, le Maroc est le principal pays de provenance et pour l'Afrique subsaharienne, il s'agit de la République démocratique du Congo (ci-après : RD Congo), suivie par le Cameroun et la Guinée. De façon générale, les immigrations en provenance du continent africain sont en diminution depuis 2010. Le continent asiatique arrive ensuite, avec des immigrations en baisse également pour la plupart des pays entre 2011 et 2012. Seules les immigrations afghanes et syriennes sont en légère augmentation, mais il s'agit davantage de changements de registre (et donc d'inscriptions de demandeurs d'asile reconnus ou régularisés) que d'entrées sur le territoire.

En définitive, la forte baisse des immigrations en 2012 s'explique par une forte diminution des immigrations en provenance des pays tiers, alors que dans le même

temps, les immigrations en provenance des pays de l'UE continuent d'augmenter.

4. Les motifs légaux de la migration des ressortissants des pays tiers

À côté de l'étude des flux d'entrées et de sorties sur le territoire belge, il est également intéressant de savoir pour quelles raisons ces étrangers sont arrivés en Belgique. Les motifs légaux de la migration en Belgique peuvent être étudiés à partir des statistiques sur les premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers. Soulignons d'emblée que l'étude des motifs migratoires est un sujet difficile et complexe. Les ressortissants des pays tiers qui entrent sur le territoire doivent déclarer leur arrivée auprès de leur commune de résidence et se voient délivrer un titre de séjour sur base du type de visa ou de permis de séjour dont ils disposent. Cela dit, les raisons qui poussent les individus à migrer peuvent être multiples et variées, et rentrent parfois difficilement dans l'une des catégories administratives possibles. Il s'agit donc ici d'étudier les motifs légaux et non les motifs personnels des migrations, avec toutes les nuances que cela requiert.

Encadré 4. Intérêt et limites de la base de données sur les premiers titres

Cette base de données, produite par l'OE et mise à disposition par Eurostat (depuis l'entrée en vigueur de l'A.R. du 27 janvier 2008), est **intéressante pour plusieurs raisons**. D'une part, elle permet d'étudier les motifs migratoires de façon détaillée (tant en termes de *flux* qu'en termes de *stocks*) et d'autre part, elle offre la possibilité d'effectuer des comparaisons avec les autres États membres de l'UE, sur base de critères communs²³.

Cependant, **deux limites importantes** doivent être mentionnées :

Premièrement, les statistiques disponibles *ne portent que sur les ressortissants des pays tiers*. Or, on vient de voir que les flux d'entrées en Belgique concernent majoritairement les migrants issus des États membres de l'UE. Les informations qui peuvent être dégagées de cette base de données doivent donc être interprétées avec nuance, puisqu'elles ne concernent qu'une partie seulement des immigrants. Depuis la création des cartes de séjour électroniques, les motifs migratoires doivent être encodés dans le RN par les administrations communales et cet encodage est obligatoire tant pour les ressortissants de pays tiers que pour les citoyens européens. Nous espérons donc pouvoir obtenir prochainement des données sur les premiers titres de séjour de la part de l'OE pour l'ensemble des nationalités, ce qui permettra d'offrir une image plus exhaustive des motifs migratoires en Belgique²⁴.

Deuxièmement, des *changements méthodologiques* importants ont eu lieu dans la production de ces données en 2010 et en 2012, ce qui rend la comparabilité dans le temps difficile. Avant 2010, seuls les premiers titres de séjour dans le cadre du regroupement familial étaient fondés sur une combinaison de données du Registre national et de la base de données de l'OE, le reste des titres était intégralement et exclusivement fondé sur des chiffres mis à disposition par les services opérationnels de l'OE sans aucune véri-

23 Toutefois, la diversité des législations nationales relatives au séjour des étrangers ainsi que celle des pratiques administratives appliquées par les États membres dans l'enregistrement des populations immigrées invite à la prudence dans la comparaison de ces données.

24 Ces données sont actuellement disponibles pour les ressortissants UE seulement en ce qui concerne les premiers titres délivrés dans le cadre d'un regroupement familial. Ces données seront traitées dans *Droit de vivre en famille*, Chapitre III.2.

fication sur base du RN. Pour la première fois avec les données de l'année 2010, l'ensemble des statistiques sur les titres de séjour a été produit en utilisant la base de données centralisée de l'OE, qui reprend les données du RN. Ce changement a notamment eu pour conséquence l'augmentation importante de la catégorie « autres raisons »²⁵. Selon l'OE, cette méthodologie s'est avérée plus satisfaisante qu'auparavant, notamment parce qu'elle permettait une couverture plus optimale des titres de séjour délivrés. En 2012, deux changements essentiels ont eu lieu et ont des implications importantes sur les chiffres. D'une part, l'OE a continué à corriger l'encodage des personnes pour lesquelles celui-ci était déficient dans le Registre national. Cela a notamment eu pour conséquence une augmentation des premiers titres de séjour délivrés pour des raisons familiales, en particulier pour les enfants, ainsi que pour des raisons liées à l'éducation. Cela peut sembler paradoxal, car entre 2011 et 2012, le nombre de premiers titres de séjour pour raisons familiales a augmenté alors même que d'autres chiffres sur le regroupement familial indiquent une diminution entre ces deux dates (voir : *Droit de vivre en famille*, Chapitre III.2). Cette différence tient uniquement au fait que l'encodage des enfants s'est amélioré entre les deux dates et que celui-ci n'a une incidence que sur les données relatives aux premiers titres. D'autre part, Eurostat a imposé à tous les États membres de ne plus tenir compte, dans les premiers titres de séjour, des personnes ayant reçu un titre de séjour provisoire dans le cadre de leur procédure d'asile, mais d'en tenir compte séparément. En d'autres termes, cela signifie que les personnes dont la demande d'asile est à l'examen ne figurent plus dans les statistiques sur les premiers titres, mais constituent une statistique à part entière, disponible mensuellement. Cela se reflète par une forte diminution du nombre absolu de premiers titres délivrés, ainsi que par une forte baisse de la catégorie « autres » dans laquelle ils étaient jusqu'alors comptabilisés. Pour ces raisons, il est donc très difficile d'établir des comparaisons entre les chiffres 2012 et les statistiques des années antérieures.

Une première analyse des motifs légaux de la migration des ressortissants des pays tiers peut être faite par la comparaison entre ceux-ci en Belgique et dans les pays voisins (Figure 4). Le principal point commun entre la Belgique et ses pays voisins est sans aucun doute l'importance de la délivrance d'une autorisation de séjour pour des *motifs familiaux*. En effet, pour l'année 2012, ce motif était de 54% pour la Belgique et il variait entre 41,4% et 62,7% pour ses pays voisins. Cette proportion est moins élevée dans les autres pays européens, en particulier pour les douze nouveaux États membres où les motifs familiaux ne représentaient en moyenne que 11,9% de l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés en 2012.

Les douze nouveaux États membres se caractérisent plutôt par la délivrance de permis de séjour pour des *raisons liées à des activités économiques* (53,8%). Les motifs économiques sont également bien représentés dans les pays d'Europe du Sud²⁶, ainsi que dans la moyenne des pays de l'UE-27. La Belgique arrive par contre derrière la plupart des pays sur ce point, avec un peu moins de 10% de ses premiers titres de séjour en 2012.

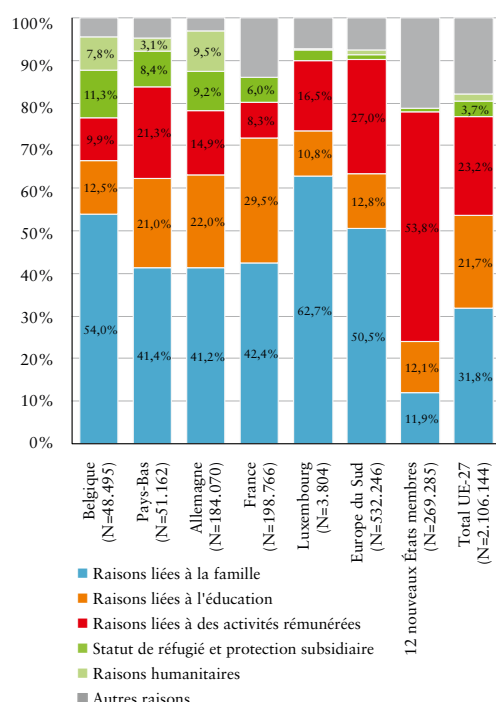
L'immigration liée à l'éducation contribue également à distinguer la Belgique des autres pays européens et en particulier de ses voisins. En 2012, 12,5% des premiers titres de séjour ont été délivrés sur cette base, alors qu'aux Pays-Bas, en Allemagne et en France, cette proportion varie de 21% à 29,5%.

Enfin, les proportions de premiers titres délivrés aux bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire varient également entre pays. En Belgique, près de 8% des premiers titres délivrés en 2012 l'ont été pour des raisons humanitaires et 11% pour des réfugiés reconnus et des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ces proportions varient entre 0 et 8% (raisons humanitaires) et entre 1 et 11% (statut de réfugié et protection subsidiaire). En dépit des instructions données par Eurostat aux États membres, et étant donné les changements méthodologiques récents (cf. Encadré 4), les différences observées avec les autres pays européens tiennent peut-être au fait que les différents États n'enregistrent pas tous ces premiers titres de la même façon.

25 Voir : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 23.

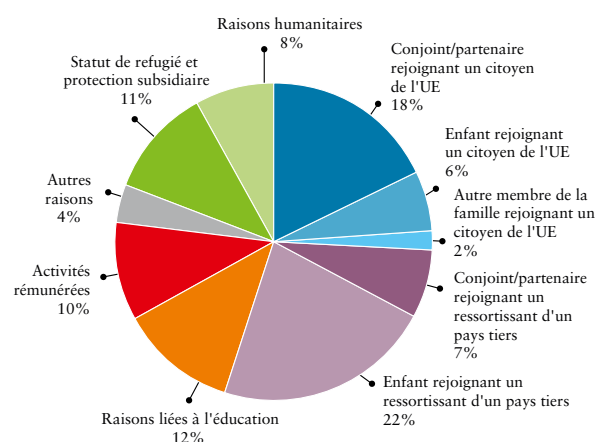
26 Il s'agit de l'Espagne, l'Italie, Malte, le Portugal et la Slovaquie (classification des Nations Unies).

Figure 4. Répartition des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants des pays tiers, selon le motif de délivrance, pour la Belgique et ses voisins, 2012 (Sources : OE - Eurostat)



Une analyse plus fine des motifs de délivrance des premiers titres de séjour délivrés en Belgique en 2012 (Figure 5) confirme que l'immigration pour *raisons familiales* s'impose comme premier motif légal de la migration des ressortissants des pays tiers. On observe en particulier que sur les 48.495 autorisations de séjour octroyées en 2012, environ un quart concerne le regroupement familial avec un Belge ou un citoyen européen, et que parmi celles-ci, la majorité est délivrée pour rejoindre un conjoint. Le regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers est également important puisqu'il rassemble plus d'un quart de l'ensemble des titres de séjour délivrés (29%). Après le regroupement familial, viennent les permis délivrés pour des *raisons liées à l'éducation* (12%), en raison de l'*acquisition du statut de réfugié ou de protection subsidiaire* (11%) ou pour des *raisons liées à une activité rémunérée* (10%) et enfin pour des *raisons humanitaires* (8%)²⁷.

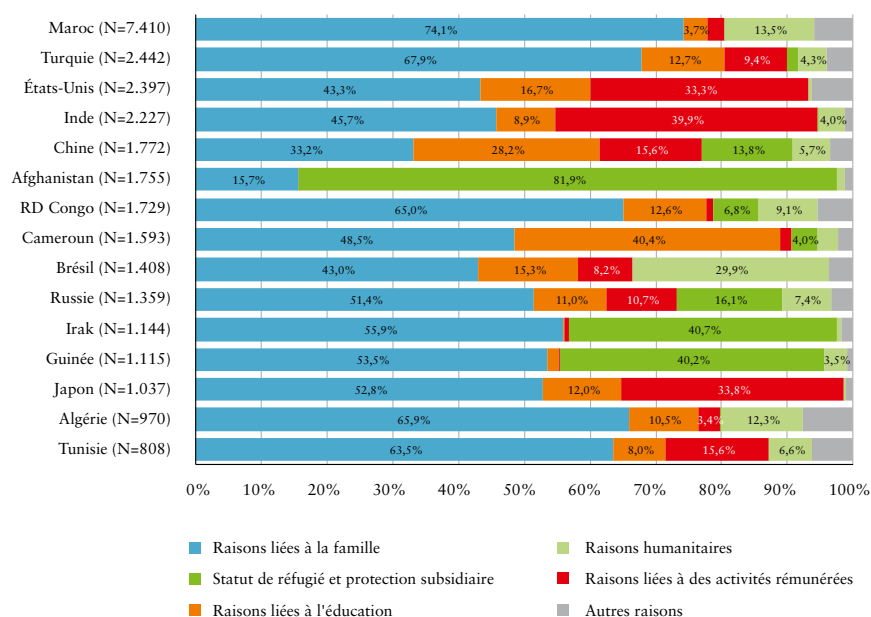
Figure 5. Répartition des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants des pays tiers en Belgique selon le motif de délivrance, 2012 (N=48.495) (Source : OE - Eurostat)



Ces tendances générales observées en moyenne sur l'ensemble des ressortissants de pays tiers semblent toutefois se distinguer fortement selon la nationalité des immigrants. En effet, comme l'indique la Figure 6, la répartition des motifs de migration est liée aux origines géographiques des migrants. De façon générale, l'immigration familiale touche l'ensemble des principales nationalités représentées en Belgique, mais son ampleur varie d'une origine à l'autre. Le Maroc, la Turquie, l'Algérie, la RD Congo et la Tunisie se distinguent très nettement des autres nationalités, puisqu'une grande majorité des titres de séjour est délivrée pour ces raisons aux ressortissants de ces pays (entre 63 et 74%). La situation des Afghans, des Irakiens et des Guinéens se distingue en raison de la proportion élevée de titres délivrés sur base du statut de réfugié ou de protection subsidiaire. Les raisons liées à une activité rémunérée concernent quant à elles surtout l'Inde, pour qui ce motif représente 40% de l'ensemble des titres octroyés en 2012, ainsi que les États-Unis et le Japon (avec respectivement 33% et 34%). L'immigration de type économique en provenance de la Chine est également importante comparée aux autres nationalités (15%), mais ce pays est encore davantage caractérisé par des migrations pour des raisons liées à l'éducation (28%). À ses côtés, on trouve également le Cameroun, avec 40% des titres de séjour délivrés pour ces raisons. Enfin, les raisons humanitaires concernent surtout les Brésiliens (30%), et dans une moindre mesure les Marocains et les Algériens (avec respectivement 13% et 12%).

27 Bien que la raison humanitaire ne soit pas un motif de migration direct, elle traduit la décision administrative d'octroyer un séjour légal à certains 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 que leur séjour soit définitivement considéré comme légal : le titre coïncide avec la date de l'obtention de la protection internationale.

Figure 6. Répartition des motifs de délivrance des premiers titres de séjour pour les ressortissants issus des principaux pays tiers²⁸, 2012 (Source : OE - Eurostat)



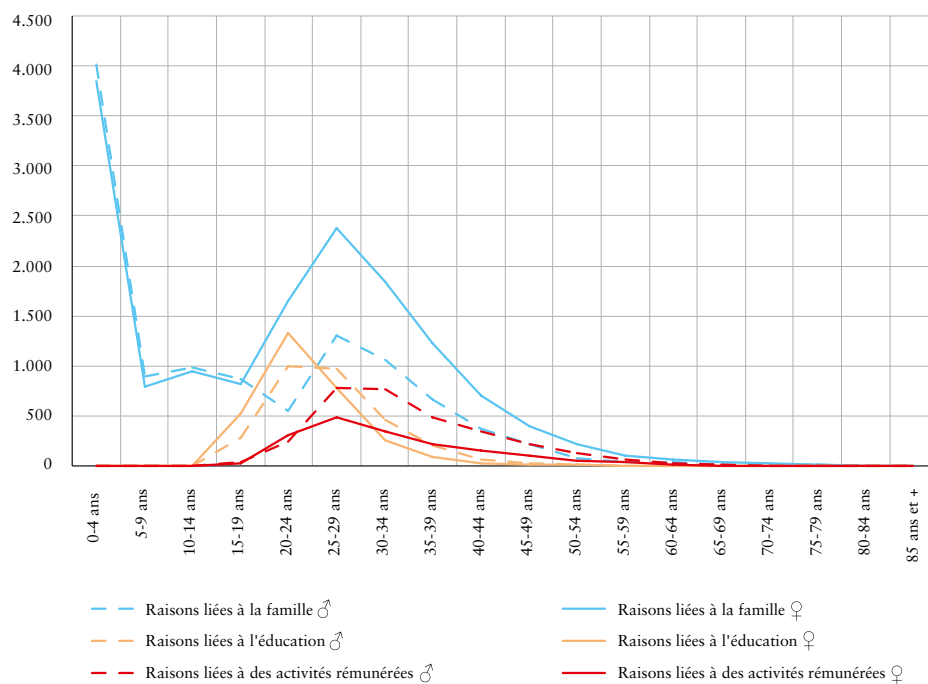
28 Les quinze principales nationalités sont reprises dans cette figure. Ensemble, elles représentent près de 60% des premiers titres de séjour délivrés en Belgique en 2012.

Si les différents types de migration se distinguent selon la nationalité, ils peuvent également varier en fonction d'autres caractéristiques des migrants. La Figure 7 présente le nombre de premiers permis de séjour délivrés en 2012 sur base des trois principaux motifs légaux (raisons familiales, raisons liées à l'éducation et raisons économiques), en fonction de l'âge et du sexe des migrants.

Les immigrations pour raisons familiales, qui sont les plus nombreuses, sont également plus souvent le fait des femmes. Les titres de séjour délivrés pour ce type de raison sont surtout octroyés à des jeunes enfants (de moins de 4 ans), ainsi qu'à des adultes essentiellement âgés de 20 à 44 ans. Au-delà de 45 ans, un certain nombre de titres sont encore délivrés, mais ces catégories plus âgées représentent une proportion assez faible par rapport à l'ensemble. Le regroupement familial semble donc concerner essentiellement les enfants et les conjoints. Les immigrations liées à l'éducation concernent globalement autant les hommes que les femmes, avec un pic important pour la tranche d'âge des 20-24 ans, qui correspond aux études universitaires. Pour les femmes, le nombre maximum de titres de séjour pour des raisons d'étude est atteint

dans la tranche d'âge des 25-29 ans. Des titres de ce type sont encore délivrés, au-delà de 30 ans, mais de façon nettement moins fréquente. Les permis de séjour délivrés pour des raisons liées à des activités économiques arrivent quant à eux en dernière position, et concernent davantage les hommes que les femmes. Les tranches d'âge les plus concernées s'étalent entre 25 et 40 ans.

Figure 7. Nombre de permis de séjour selon les trois principaux motifs par classes d'âge et par sexe, toutes nationalités confondues pour les ressortissants des pays tiers, 2012 (N=48.495) (Sources : OE - Eurostat)



C. LA POPULATION ÉTRANGÈRE OU D'ORIGINE ÉTRANGÈRE EN BELGIQUE (STOCKS)

I. Des flux migratoires aux stocks d'étrangers

Les données sur les *flux* migratoires permettent d'étudier les immigrants, c'est-à-dire les étrangers qui entrent annuellement en Belgique²⁹. D'autres données, celles sur les *stocks* de migrants, permettent quant à elles d'examiner les personnes de nationalité étrangère qui sont établies en Belgique. Cela dit, si certains immigrants se retrouvent ensuite dans les stocks d'étrangers, le lien entre ces deux populations n'est pas direct. En effet, d'une part, une partie des immigrants, après une période plus ou moins longue, sort des stocks d'étrangers et figure parmi la population belge. C'est l'acquisition de la nationalité qui explique et permet ce passage. S'ils ne sont plus des « étrangers » *stricto sensu*, ces individus peuvent toutefois être définis comme faisant partie de la population « d'origine étrangère ». Par ailleurs, certains étrangers sont nés en Belgique et n'ont donc jamais effectué de migration.

Encadré 5. Définition de la population d'origine étrangère

Trois indicateurs peuvent être définis :

- » La **population immigrée** est la population étrangère qui a effectué une migration pour venir s'établir en Belgique.
- » La **population étrangère** est la population qui n'a pas la nationalité belge (le critère de base est donc la *nationalité*). Cette population comprend toutes les personnes qui ne sont pas belges, qu'elles aient effectué une immigration

ou qu'elles soient nées en Belgique. Celles-ci font l'objet d'un régime 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 européen ou d'un ressortissant d'un pays tiers. Ce premier indicateur est important, mais il ne permet pas d'appréhender la population d'origine étrangère dans son ensemble. En effet, la dernière nationalité enregistrée d'une personne ne nous apprend qu'une partie de son histoire. Il semble donc également important de prendre en compte la nationalité à la naissance.

- » La **population étrangère à la naissance** est celle qui n'avait pas la nationalité belge à la naissance (le critère de base est donc la *nationalité à la naissance*), peu importe son lieu de naissance. Elle concerne donc les étrangers aussi bien que des Belges qui sont nés avec une nationalité étrangère.

La variable « nationalité à la naissance » permet de tenir compte des changements de nationalité et constitue sans doute la meilleure variable dont on peut disposer pour aborder la population d'origine étrangère. Cela dit, une limite importante doit tout de même être mentionnée : cette variable omet une partie de la seconde et troisième génération d'immigrés, qui sont de nationalité belge à la naissance, alors qu'ils peuvent être considérés comme ayant une *origine étrangère*. Il s'agit notamment des enfants nés d'un couple mixte dont l'un des parents est belge, des enfants de parents devenus Belges avant la

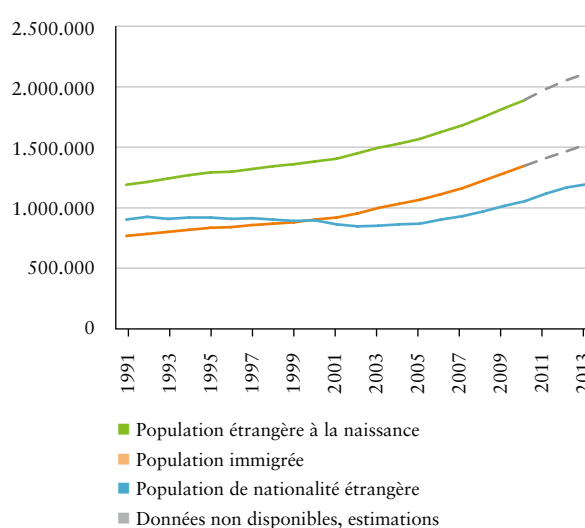
29 À côté des étrangers, les Belges migrent également. Ce chapitre se focalise toutefois sur la mobilité des étrangers.

naissance de leurs enfants, ainsi que de certains enfants d'étrangers qui 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). Il faut enfin mentionner la situation particulière des personnes qui ont une double nationalité : ces personnes sont comptabilisées parmi la population belge quand elles sont nées belges, et parmi la population étrangère à la naissance dans les autres cas.

Entre le 1^{er} janvier 1991 et le 1^{er} janvier 2013, la population de nationalité étrangère a connu une augmentation de 30%. Cette croissance s'est essentiellement concentrée entre 2006 et 2013. En revanche, tant la population immigrée que la population étrangère à la naissance ont été multipliées par deux au cours de ces deux dernières décennies. Ce décalage s'explique, d'une part, par les changements de nationalité et, d'autre part, par les naissances parmi la population étrangère. En définitive, il est important de retenir que si les *flux migratoires* alimentent les *stocks d'étrangers*, d'autres mécanismes interviennent et doivent être pris

en compte pour comprendre les liens qui existent entre les différents indicateurs.

Figure 8. Population de nationalité étrangère, population étrangère à la naissance et population immigrée, 1991-2013 (Sources : RN-DGSIE et RN-UCL/DEMO, estimations : S. Vause)



La population belge compte 11% d'étrangers et 19% de personnes nées avec une nationalité étrangère

2. Composition de la population résidant en Belgique

Au 1^{er} janvier 2013, sur les 11.099.554 habitants en Belgique, la *population étrangère à la naissance* représentait 2.113.625 personnes (19%) selon une estimation de l'UCL, alors que la *population de nationalité étrangère* ne représentait que 1.195.122 personnes (soit environ 11% de la population totale résidant en Belgique à cette date). Toujours selon cette estimation, parmi la population étrangère à la naissance 918.503 personnes (soit 8% de l'ensemble de la population résidant en Belgique) sont devenues Belges (Figure 9).

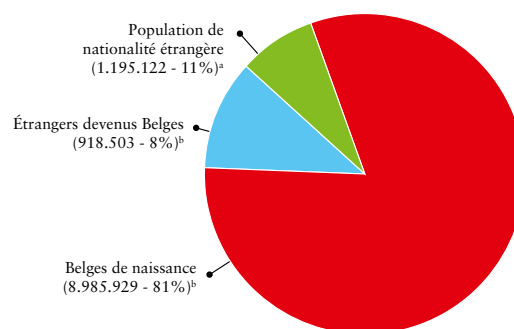
Encadré 6. Estimations sur base des données disponibles

Les données disponibles les plus récentes s'arrêtent le 1^{er} janvier 2013. Toutefois, seuls certains indicateurs sont disponibles jusqu'à cette date. Il s'agit de la *population totale résidant en Belgique*, de la *population de nationalité étrangère*, ainsi que de la *population de nationalité belge*. Pour ce dernier indicateur, nous ne disposons pas de la répartition entre les *étrangers devenus Belges* et les *Belges de naissance*. Ces deux derniers groupes peuvent toutefois être estimés sur base de données plus anciennes (1^{er} janvier 2010). Ces

estimations reposent notamment sur les acquisitions de la nationalité belge. Par le passé, cette méthode d'estimation s'est avérée fiable. En effet, pour la rédaction du *Rapport annuel Migration 2011*, les données les plus récentes dont nous disposions dataient du 1^{er} janvier 2006, et des estimations étaient présentées jusqu'au 1^{er} janvier 2010. La comparaison de ces estimations avec les données officielles (disponibles depuis 2013) s'est avérée satisfaisante³⁰.

critère de la *nationalité actuelle*. Au 1^{er} janvier 2013, 67% des personnes ayant une *nationalité étrangère* étaient originaires d'un pays de l'UE, alors que parmi les étrangers à la naissance *devenus Belges*, on estime que 69% étaient originaires d'un pays tiers.

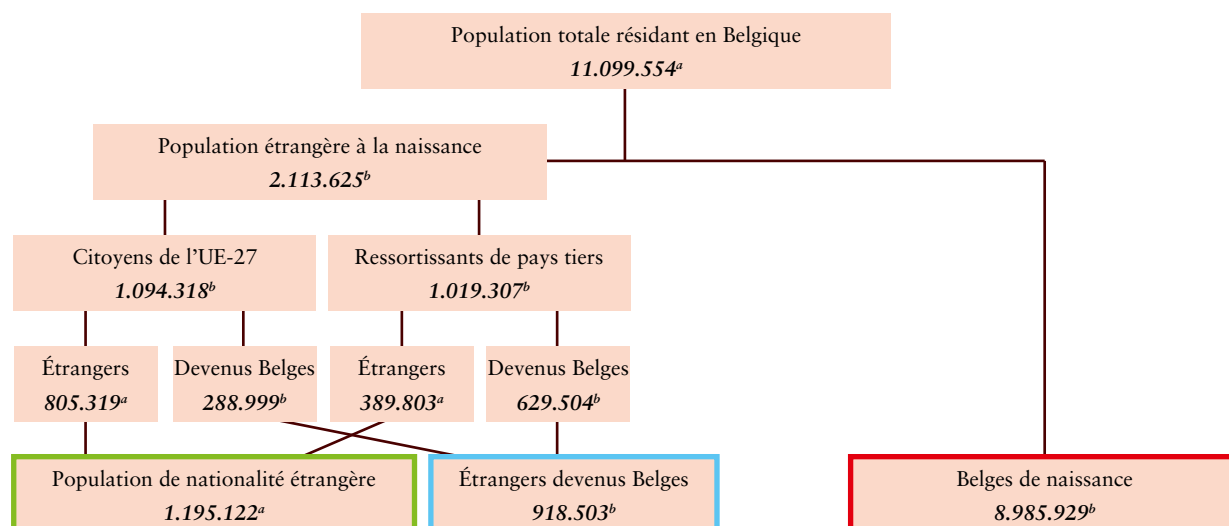
Figure 9. Répartition de la population belge et étrangère en Belgique au 1^{er} janvier 2013 (Sources : RN-DGSIE ; ^a chiffres publiés par la DGSIE ; ^b estimations sur base des données RN-DGSIE. Calculs : S. Vause, UCL) (N=11.099.554^a)



On peut évaluer de façon plus fine ces différentes composantes de la population étrangère en distinguant la part des citoyens UE et celle des ressortissants de pays tiers (Figure 10). On estime que parmi les *personnes étrangères à la naissance* résidant en Belgique au 1^{er} janvier 2013, un peu plus de la moitié étaient des citoyens de l'UE (52%), alors que les 48% restants étaient des ressortissants de pays tiers. Toutefois, l'acquisition de la nationalité belge concerne différemment les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers. On observe en effet des écarts plus importants entre ces deux groupes lorsque l'on s'intéresse au

30 À titre d'exemple, on estimait le nombre d'étrangers devenus Belges (au 1^{er} janvier 2010) à 839.214, et les chiffres officiels révèlent qu'ils étaient en réalité 835.426, soit une légère surestimation de 0,45%.

Figure 10. Typologie de la population étrangère à la naissance, selon la nationalité à la naissance et la dernière nationalité enregistrée au 1^{er} janvier 2013 (Sources : RN-DGSIE ; ^a chiffres publiés par la DGSIE ; ^b estimations sur base des données RN-DGSIE (calculs : S. Vause, UCL))



3. Les changements de nationalité : une composante majeure de l'évolution de la population étrangère

La population étrangère en Belgique est en augmentation depuis plusieurs décennies. Cela dit, cette augmentation a connu différentes phases, passant d'une longue période de forte croissance à une croissance ralentie sur la période plus récente. Entre le début des années 1900 et 1980, le nombre d'étrangers est passé de 206.061 à 903.736. À partir de 1980, l'évolution du nombre d'étrangers est plus irrégulière, bien que globalement croissante. Au 1^{er} janvier 2013, on comptait 1.195.122 personnes de nationalité étrangère. Une façon d'illustrer et de mieux comprendre ces tendances récentes consiste à présenter l'évolution de la population étrangère sous la forme d'un taux d'accroissement, en détaillant les différents éléments qui le composent.

Encadré 7. Définitions des composantes de la population étrangère

Les différentes composantes de la population étrangère (Figure 11) sont des taux calculés sur une base annuelle et sont présentées sous forme de pourcentages afin d'être aisément comparées.

- » **L'accroissement total de la population étrangère** est défini comme le rapport, pour une période donnée, de la différence d'effectifs de la population au début et à la fin de la période, à la population au milieu de la même période.
- » **Le taux net de migration** des étrangers est calculé comme le rapport, pour une période donnée, de la différence entre les immigrations et les émigrations des étrangers (appelée solde migratoire), à la population étrangère au milieu de la même période.
- » **Le taux d'accroissement naturel** des étrangers est quant à lui défini comme le rapport, pour une période donnée, de la différence entre les naissances et les décès des étrangers (correspondant au solde naturel), à la population en mi-période.

» Enfin, **le taux de changement de nationalité** représente ici le nombre d'acquisitions de la nationalité belge par des étrangers. Ces taux de changement de nationalité sont présentés sous la forme de proportions négatives, puisqu'ils reflètent des « sorties » d'étrangers de la population dite étrangère.

L'accroissement annuel de la population étrangère, qu'il soit positif ou négatif, est déterminé par différents éléments : les immigrations et les émigrations, les naissances et les décès, ainsi que les changements de nationalité. Comme l'indique la Figure 11, avant 1985, le taux net de migration était la principale dynamique influençant l'évolution de la population étrangère. On observe en effet qu'entre 1965 et 1984, tant le taux d'accroissement naturel que le taux de changement de nationalité sont restés stables et que l'effet de ces deux composantes s'est globalement compensé. La diminution des flux migratoires a de ce fait eu un impact important sur le ralentissement de l'accroissement de la population étrangère jusqu'au milieu des années 1980. L'année 1985, qui reflète les conséquences de la première réforme du CNB, marque une rupture dans ces tendances. À partir de cette date, on observe en effet que les fluctuations dans l'accroissement de la population étrangère sont également fortement influencées par les changements en matière d'acquisition de la nationalité belge. Alors que le droit de la nationalité était assez restrictif jusque-là, les modifications du CNB ont provoqué de brusques augmentations dans les acquisitions de la nationalité belge. Combinées à un solde migratoire positif, celles-ci eurent pour conséquence une certaine stagnation de l'accroissement de la population étrangère pendant une vingtaine d'années. Entre 2002 et 2010, l'augmentation continue du nombre d'étrangers s'explique essentiellement par un accroissement du solde migratoire combiné à un accroissement naturel faible mais positif, ainsi qu'à une stabilisation du taux de changement de nationalité. Plus récemment en revanche, on observe que le taux d'accroissement de la population étrangère est en diminution, même s'il reste positif. En d'autres termes, cela signifie que la population étrangère continue d'augmenter, mais que sa croissance est ralentie. Cette

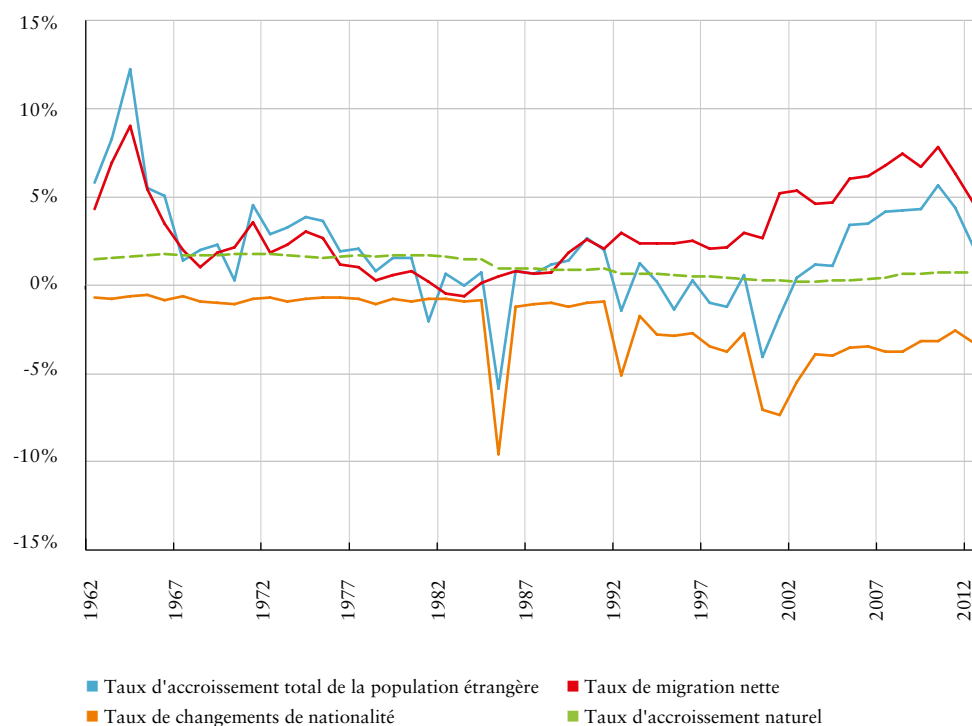
évolution s'explique d'une part, par une diminution du taux de migration nette³¹ et d'autre part, par une

augmentation du nombre de changements de nationalité³².

31 Cette diminution du taux de migration nette reflète quant à elle une diminution du nombre d'immigrations combinée à une augmentation du nombre d'émigrations d'étrangers entre 2010 et 2012.

32 On observe en effet une augmentation du nombre de changements de nationalité entre 2011 et 2012, mais celle-ci résulte essentiellement d'un effet de rattrapage de l'année 2011. Pour plus d'informations, voir : A. *Chiffres*, Chapitre VI.

Figure 11. Composantes du mouvement de la population étrangère, 1965-2012 (Sources : RN-DGSIE. Calculs : S. Vause, UCL)

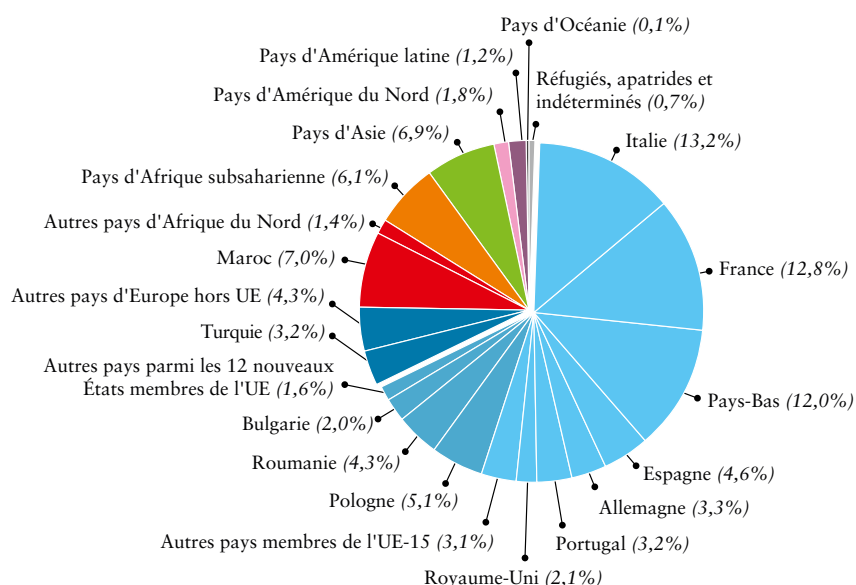


4. Une population de nationalité étrangère majoritairement européenne, jeune et masculine

La *population de nationalité étrangère* en Belgique est majoritairement européenne. Plus précisément, les données disponibles au 1^{er} janvier 2013 indiquent que 54% des personnes de nationalité étrangère sont issues des pays de l'UE-15 et 67% de l'UE-27. Cette proportion a augmenté au cours de ces deux dernières décennies, puisque les ressortissants de l'UE-27 représentaient à peine 60% au début des années 1990. Par ailleurs, si l'on étend les pays européens en dehors des frontières de l'UE (et en incluant la Turquie), cette proportion s'élève à 75%. La Figure 12 permet d'identifier la part des différents groupes de nationalités

pour les 1.195.122 personnes de nationalité étrangère enregistrées au Registre national.

Figure 12. Répartition des nationalités de la population étrangère en Belgique au 1^{er} janvier 2013
(Source : RN-DGSIE) (N=1.195.122)



En Belgique, les Français, les Italiens et les Hollandais représentent plus de 38% des étrangers

Parmi les pays de l'UE-15, les nationalités italienne, française et hollandaise arrivent en premières places, regroupant à elles trois plus de 38% des personnes de nationalité étrangère. Viennent ensuite les Espagnols, les Allemands, les Portugais et les Anglais. Parmi les douze nouveaux États membres de l'Union, les Polonais et les Roumains se distinguent des autres nationalités. Toujours au sein de la région européenne, mais au-delà des frontières de l'Union, on trouve ensuite les Turcs, représentant un peu plus de 3% des étrangers. Parmi les ressortissants des pays tiers non européens, deux principales nationalités se distinguent : les Marocains qui arrivent en quatrième position après les Italiens, les Français et les Hollandais (représentant 7%) ainsi que les Congolais (1,7%)³³.

En termes de composition par âge et sexe, la population de nationalité étrangère a connu des évolutions importantes depuis le début des années 1990. On observe une légère féminisation ainsi qu'une forme de vieillissement de la population étrangère, surtout dans

le courant des années 1990. Globalement, la population étrangère reste plutôt masculine (51%), mais la part des femmes est en augmentation depuis plusieurs années. Par ailleurs, si la population étrangère est nettement plus jeune que la population belge, on observe de légers changements dans sa structure par âge, avec une diminution de la part des moins de 20 ans, combinée à une légère augmentation de la part des 30-60 ans.

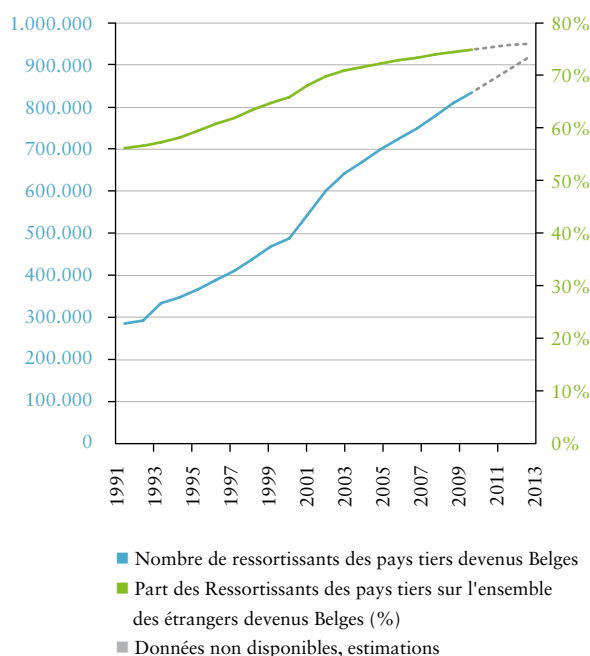
33 Pour plus d'informations sur les chiffres par nationalité, voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique. Rapport statistique et démographique 2013*, chapitre 4. Disponible sur www.diversite.be.

5. Les étrangers devenus Belges sont principalement issus des pays tiers

En définitive, les pays de l'UE sont actuellement légèrement plus représentés parmi la population étrangère à la naissance que ne le sont les pays tiers (52% contre 48%). Les citoyens européens sont par ailleurs largement majoritaires au sein de la population de nationalité étrangère. Par contre, parmi les étrangers devenus Belges, les ressortissants des pays tiers arrivent largement devant les citoyens de l'UE. C'est ce qu'indique la Figure 13, qui présente l'évolution du nombre de ressortissants des pays tiers devenus Belges et la proportion de ceux-ci par rapport à l'ensemble des étrangers devenus Belges. Au cours des vingt dernières années, non seulement les étrangers devenus Belges ont toujours été majoritairement des ressortissants de pays tiers, mais la part de ceux-ci parmi l'ensemble des étrangers devenus Belges a fortement augmenté. En effet, en 1990, 56% des étrangers devenus Belges étaient originaires d'un pays tiers, alors qu'en 2011, on estime que cette proportion est proche de 75%. En chiffres absolus, le nombre de ressortissants de pays tiers devenus Belges serait passé de 285.606 à plus de 900.000 au 1^{er} janvier 2013 (ce dernier chiffre étant une estimation).

On sait par ailleurs que parmi les personnes ayant acquis la nationalité belge, on trouve les principaux groupes d'immigration en Belgique issus de pays tiers, comme c'est le cas des Turcs, des Marocains ou des Congolais, dont, au 1^{er} janvier 2010³⁴, plus de 60% avaient obtenu la nationalité belge. On retrouve également parmi ces nationalités des populations caractérisées par des migrations d'asile comme les Rwandais, les Chiliens, les Afghans et, dans une moindre mesure, les Russes³⁵.

Figure 13. Évolution du nombre de ressortissants des pays tiers devenus Belges et proportion de ceux-ci sur l'ensemble des étrangers devenus Belges, 1991-2013 (Sources : RN-DGSIE ; traits pointillés : estimations sur base des données RN-DGSIE (calculs : S. Vause, UCL))



34 Le nombre d'étrangers devenus Belges n'a pas pu être estimé par nationalité jusqu'au 1^{er} janvier 2013, faute de données disponibles. C'est pourquoi nous reprenons certaines informations présentées dans le *Rapport annuel Migration 2011*, p. 27.

35 Pour plus d'informations sur les chiffres concernant l'asile, voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique. Rapport statistique et démographique 2013*, chapitre 3. Disponible sur www.diversite.be.

6. Taux d'emploi des femmes et structure familiale parmi les migrants en Belgique

Au croisement entre migration et diversité, il y a deux outils de connaissance dont le développement exploite pleinement la possibilité de croiser des données du Registre national et de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Le premier est l'outil du suivi longitudinal des primo-arrivants, qui permet de mettre en évidence leur parcours économique et social. L'autre est qualifié de 'monitoring socio-économique', notamment lorsqu'il s'agit de comprendre les liens entre la stratification du marché du travail et l'origine nationale et/ou le passé migratoire de l'ensemble de la population en âge de travailler.

Les recherches récentes ne doivent pas forcément être conçues sur le modèle de l'un ou l'autre de ces deux outils pour être pertinentes à ces deux points de vue. La participation des femmes au marché du travail et la structure familiale parmi la population immigrée constituent déjà des thématiques très pertinentes en soi. Leur analyse, grâce au croisement de données du Registre national et de la Banque Carrefour, apporte des nouveaux éléments de compréhension sur les facteurs qui influencent le taux d'emploi différent des migrants en Belgique, comme les modes de prise en charge des enfants en bas âge, l'interaction avec l'acquisition de la nationalité, etc.

CONTRIBUTION EXTERNE

Taux d'emploi des femmes et structure familiale parmi les migrants en Belgique : une analyse basée sur les données de la Banque Carrefour pour la période 2000-2009

Introduction

La Belgique fait partie du groupe des pays du Nord-Ouest de l'Europe qui sont caractérisés par un taux d'emploi élevé des femmes en combinaison avec une charge de famille³⁶. Cette situation résulte dans une large mesure d'une politique familiale qui aide les femmes à concilier le travail et leur vie familiale, entre autres grâce au congé parental et aux

services de garde d'enfants³⁷. Mais les recherches mettent aussi en évidence l'existence en Belgique d'un important gradient socio-économique dans le déclin de la participation au marché du travail après la naissance du premier enfant ainsi que dans l'utilisation du congé parental et des services d'accueil de la petite enfance³⁸.

Nous examinerons ici comment le taux d'emploi des femmes migrantes en Belgique varie en fonction de la composition du ménage et dans quelle mesure ces femmes font un usage du congé parental (à temps partiel). Nous comparerons pour cela les femmes belges avec quatre grandes communautés migrantes : les Européennes du Sud, les Européennes de l'Est, les Turques et les Marocaines. Les structures familiales sont très différenciées selon le passé migratoire. Les femmes d'origine turque et marocaine se caractérisent par un passage au mariage et à la parentalité à un âge relativement jeune, et par une préférence pour des conjoints de la même origine qu'elles³⁹. Un grand nombre de Turcs et de Marocains ayant émigré récemment sont venus en Belgique en vue d'y épouser un migrant ou un descendant de migrant⁴⁰. Une étude néerlandaise⁴¹ a également révélé que les migrants turcs et marocains ont des conceptions traditionnelles de la répartition des rôles (éducation et tâches ménagères ou emploi rémunéré) et qu'ils recourent relativement peu au congé parental et aux services de garde d'enfants parce qu'ils ne connaissent pas ces dispositifs en raison notamment de différences culturelles et de problèmes de langue.

36 OCDE, *OCDE Family Database*, 2012. Disponible sur : Base de données sur la famille, 2012. www.oecd.org/fr/social/soc/labasededonneesdelocdesurlafamille.htm.

37 D. De Wachter et K. Neels, « Postponement and recuperation of Belgian fertility: how are they related to rising female education? » dans *Vienna Yearbook of Population Research*, 2010, n° 9, pp. 77-106.

38 K. Neels et Z. Theunynck, « Gezinsvorming en vrouwelijke arbeidsparticipatie: de opleidingsgradient van voltijds werk en attitudes ten aanzien van gezin en werk in 10 Europese landen » dans *Tijdschrift voor Sociologie*, 2012, n° 33 (3-4), pp. 428-461.

39 A. Hartung, V. Vandezande, K. Phaet et M. Swyngedouw, « Partnership preferences of the Belgian second generation: Who lives with whom? » dans *Advances in Life Course Research*, 2011, n° 16(4), pp. 152-163.

40 E. Lodewijckx, « Gezinsvorming bij tweede generatie Turken en Marokkanen. Een verschillende start naargelang ze huwen met een huwelijksmigrant of met iemand van de tweede generatie? » dans *SVR-Webartikel*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse regering, 2010, n° 22.

41 A. Merens, S. Keuzenkamp et M. Das, « Combinatie van arbeid en zorg. » dans A. Merens & S. Keuzenkamp (eds.), *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*, Den Haag, SCP, 2006.

Données et méthodes

La recherche utilise un panel socio-démographique administratif (panel SDA) constitué à partir de micro-données longitudinales du Registre national et de la Banque Carrefour. Ce panel se compose d'un échantillon de la population féminine belge de 15 à 50 ans au 31 décembre 1999, qui a été suivi dans la période 2000-2009⁴². En vue d'assurer une représentativité transversale, le panel a été complété chaque année par des échantillons de femmes de 15 ans et de primo-arrivantes qui s'étaient établies en Belgique l'année précédente. En plus des femmes sélectionnées (N=103.808), le panel comprend aussi toutes les personnes qui, au 1^{er} janvier d'une année d'observation, faisaient partie du ménage d'une personne appartenant à l'échantillon (N=337.934). Cela permet d'avoir une image détaillée des caractéristiques démographiques et socio-économiques du ménage en question.

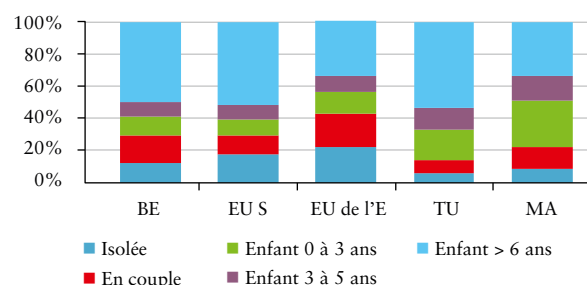
Pour l'analyse, nous tenons uniquement compte des femmes de 20 à 50 ans qui sont célibataires ou qui cohabitent avec un partenaire et/ou des enfants (N=47.171). C'est ce groupe qui doit combiner charge de famille et activité professionnelle⁴³. L'échantillon comprend 38.845 Belges, 2.919 Européennes du Sud, 1.771 Européennes de l'Est, 1.232 Turques et 2.404 Marocaines. Les migrantes ont été identifiées sur la base de leur nationalité au moment de leur entrée dans le panel. La catégorie des personnes naturalisées ne concerne, dans cette analyse, que les migrantes qui ont acquis la nationalité belge durant la période d'observation 2000-2009. Les migrantes de la deuxième génération et celles qui avaient déjà obtenu la nationalité belge au 31 décembre 1999 sont comptabilisées dans la population belge.

Résultats

Différences de composition familiale

La Figure 14 montre la composition familiale des différents groupes étudiés afin de pouvoir mieux situer les différences de taux d'emploi selon la nationalité. Les femmes d'Europe du Sud (17%) et d'Europe de l'Est (22%) sont significativement plus souvent célibataires que les femmes belges (12%) tandis que les Turques (6%) et les Marocaines (9%) se situent au contraire sous la moyenne. Pour une majorité d'entre elles (respectivement 86% et 78%), des enfants font aussi partie du ménage, ce qui est moins souvent le cas pour les femmes d'Europe de l'Est (57%).

Figure 14. Composition familiale selon la nationalité, femmes de 20 à 50 ans (Source : Panel SDA, 2000-2009. Calculs : T. Kil, K. Neels et D. De Wachter, UA)



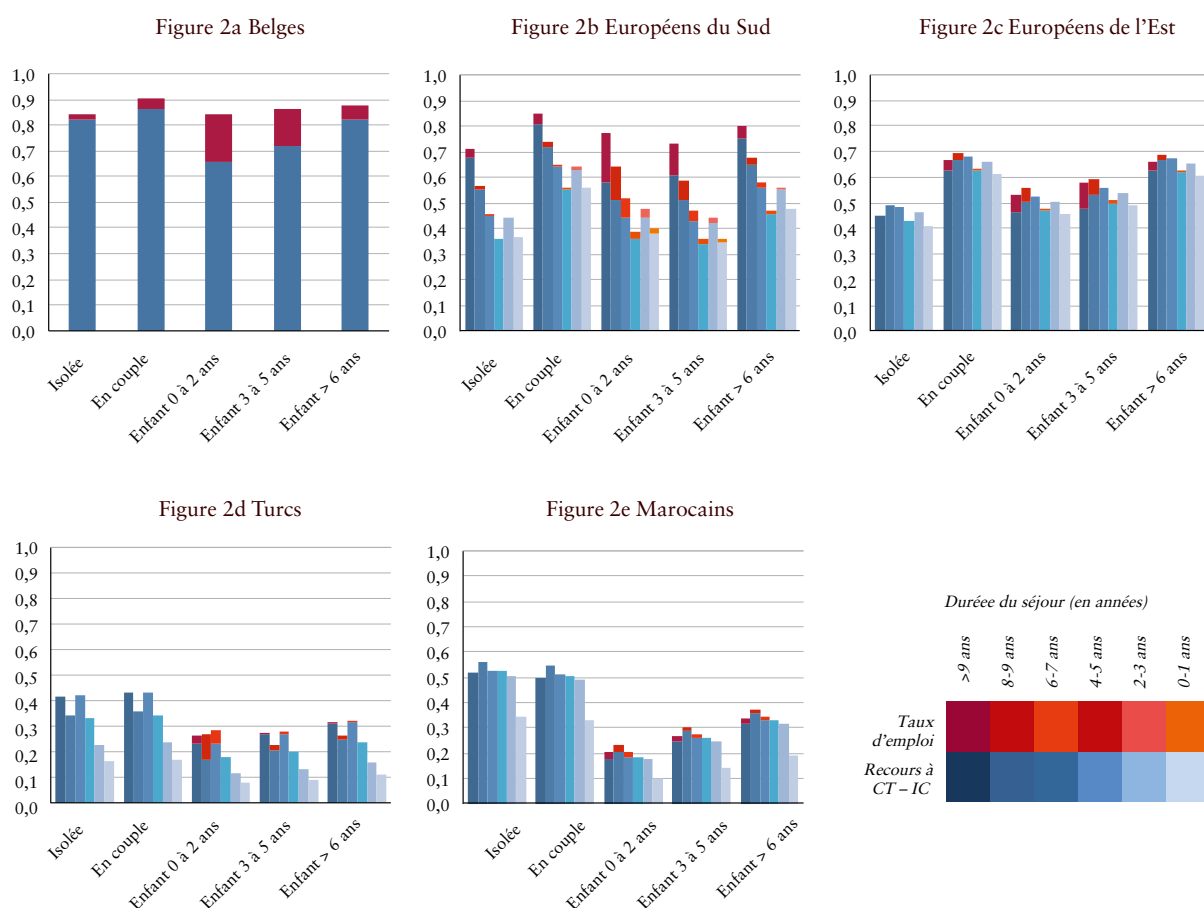
Un modèle multinomial logit a été estimé afin de vérifier si l'effet de la structure familiale sur le taux d'emploi varie en fonction de l'origine nationale. Il indique comment la situation des femmes sur le marché du travail varie en fonction de l'origine nationale, de la naturalisation, de la durée du séjour, du type de ménage, de l'âge et du domicile⁴⁴. Un terme d'interaction entre la nationalité et la composition du ménage a également été inclus. Trois statuts ont été distingués sur la base de la nomenclature des activités de la Banque Carrefour : 1) exercice d'une activité professionnelle, 2) crédit-temps ou interruption de carrière (à temps plein ou à temps partiel) et 3) inactivité ou chômage. La Figure 15 reflète les probabilités calculées selon le modèle.

42 M. Simard, S. Franklin, « Survey Design Guidelines » dans *Generations & Gender Programme. Survey Instruments*. New York and Geneva, United Nations, Economic Commission for Europe, 2005.

43 J. Ghysels et W. Van Lancker, *Emancipatie in twee snelheden opnieuw bekeken: laaggeschoolde vrouwen in België en Europa*. Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2005.

44 Les résultats détaillés de l'analyse sont disponibles sur demande auprès des auteurs.

Figure 15. Probabilité d'avoir un emploi et de recourir au crédit-temps (CT) à temps plein ou à temps partiel ou à l'interruption de carrière (IC) selon la composition du ménage et la durée du séjour, femmes de 30 à 35 ans, Flandre (Source : panel SDA 2000-2009. Calculs : T. Kil, K. Neels et D. De Wachter, UA)



Participation au marché du travail selon le profil personnel

Ce sont les femmes de nationalité belge qui ont le plus de chances de travailler, devant les Européennes de l'Est et du Sud, les Turques et les Marocaines. La durée du séjour joue un rôle important : la probabilité de travailler augmente à mesure que les femmes résident plus longtemps en Belgique. La naturalisation s'accompagne également d'une plus forte probabilité d'avoir un emploi. En ce qui concerne le type de ménage, on s'aperçoit que les femmes qui travaillent le plus sont celles qui cohabitent avec un partenaire sans avoir d'enfants, et ce tant pour les femmes belges que pour celles d'une autre nationalité. En revanche, le taux d'emploi est le plus faible quand un enfant en bas âge (de 0 à 2 ans) fait partie du ménage. Mais la probabilité de travailler s'élève à nouveau à mesure que l'âge du plus jeune enfant du ménage augmente. Enfin, on constate aussi

que la probabilité de travailler est nettement plus faible à Bruxelles et, plus encore, en Wallonie. Les variations régionales sont moins marquées quand on ne tient compte que des migrantes.

Les résultats sont similaires pour ce qui est du recours au crédit-temps et à l'interruption de carrière. Ce sont les femmes belges qui utilisent le plus le crédit-temps, suivies par les Européennes du Sud et de l'Est, les Turques et les Marocaines. D'autre part, il y a une corrélation positive entre la durée du séjour et l'utilisation de ces dispositifs. Les mères d'enfants de 0 à 2 ans et de 3 à 5 ans ainsi que les femmes de 30 à 40 ans font le plus fréquemment usage du crédit-temps. En Flandre, on recourt davantage à ces dispositifs qu'en Wallonie et à Bruxelles.

L'effet inégal de la structure familiale

La baisse du taux d'emploi après la naissance d'un enfant est un phénomène général, mais avec des différences selon la nationalité. Alors que les femmes belges sans enfants et cohabitant avec un partenaire sont 86% à travailler, ce taux est environ 20% plus bas pour celles qui ont un enfant de 0 à 2 ans dans leur ménage. L'écart est plus faible (9%) si on tient également compte du recours au crédit-temps. Le taux d'emploi des femmes s'élève avec l'âge de leur plus jeune enfant : il se situe à peu près au même niveau (86%) pour celles qui ont un enfant de plus de 5 ans que pour celles qui cohabitent avec un partenaire, même si d'autres sources⁴⁵ indiquent qu'il s'agit plus souvent, dans ce cas, d'un travail à temps partiel.

Les écarts entre le taux d'emploi des femmes avec et sans enfants se manifestent de manière plus marquée pour les migrantes sud-européennes, turques et marocaines. La différence est moins nette pour les femmes originaires d'Europe de l'Est : la probabilité qu'elles aient un emploi varie entre 84% et 72%. Mais comme elles n'ont pratiquement pas recours au crédit-temps, le taux d'emploi des femmes d'Europe de l'Est ayant un enfant en bas âge est pratiquement aussi élevé que celui des femmes belges dans la même situation. Pour les migrantes sud-européennes, il tombe de 72% à 51% dès qu'un enfant en bas âge fait partie du ménage. La probabilité pour que la mère d'un jeune enfant exerce un travail est nettement plus faible pour les femmes turques et marocaines que pour les autres. Alors que 53% des femmes turques, avec un partenaire et sans enfants, ont un emploi, c'est le cas seulement pour 34% de celles qui ont des enfants de 0 à 2 ans. La diminution est encore plus nette pour les femmes marocaines : leur taux d'emploi passe de 32% à 72% selon qu'elles ont ou pas des enfants en bas âge. Les résultats indiquent aussi que seule une petite minorité (14%) des femmes marocaines n'ont pas d'enfants (Figure 14).

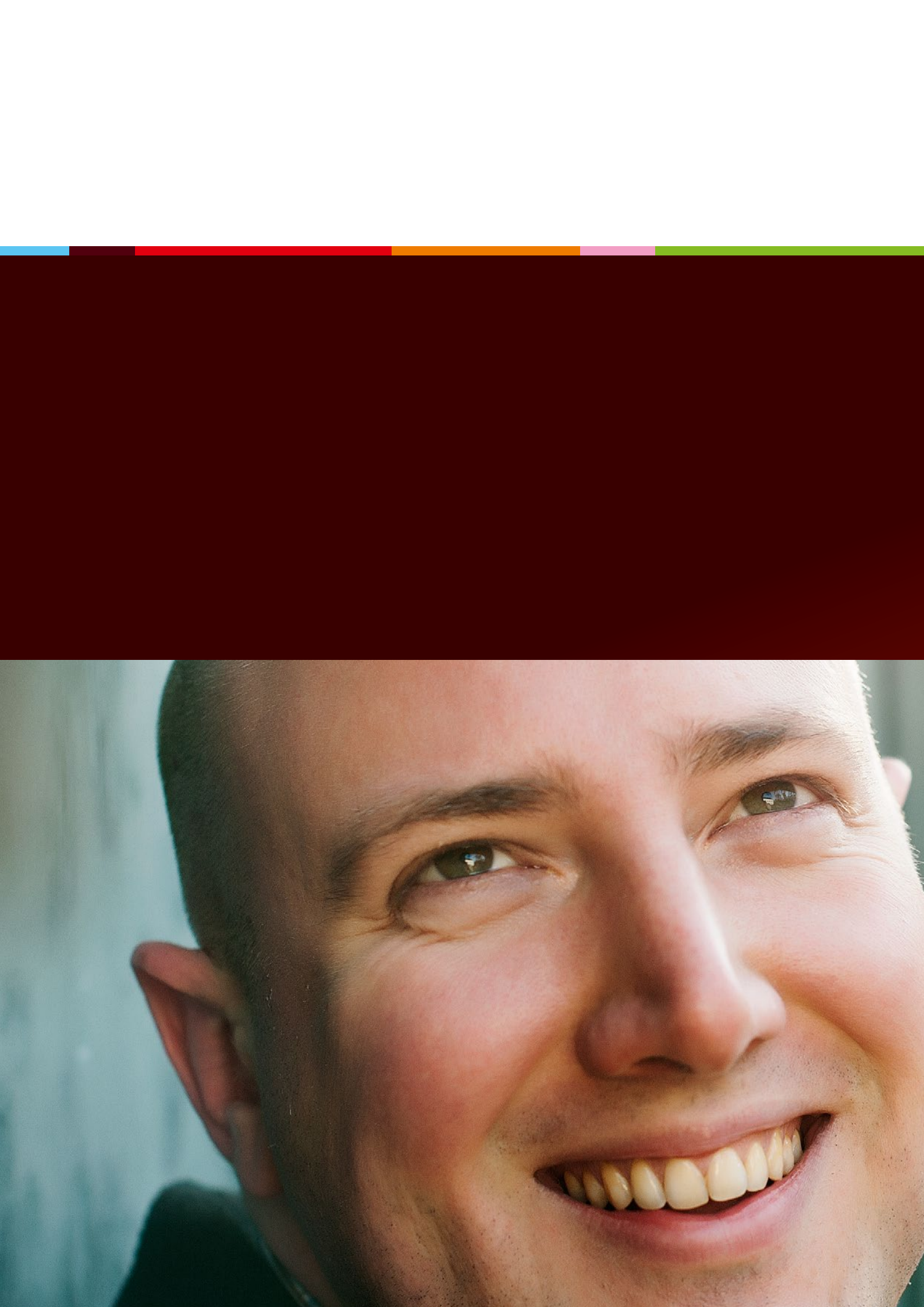
Enfin, les migrantes recourent beaucoup moins au congé parental que les femmes belges, à l'exception des femmes de nationalité sud-européenne. Ces dernières sont respectivement 19% et 12% à faire usage du crédit-temps lorsqu'elles ont des enfants de 0 à 2 ans et de 3 à 5 ans (contre 18% et 15% pour les femmes belges). Ces pourcentages sont sensiblement plus bas pour les trois autres catégories analysées : 5% des femmes d'Europe de l'Est recourent au crédit-temps si elles ont des enfants de 0 à 2 ans et 7% si elles ont des enfants de 3 à 5 ans. Ces chiffres sont de 5% et 1% pour les femmes turques et, dans les deux cas, de 3% pour les femmes marocaines.

Tine Kil, Karel Neels et David De Wachter,

Centrum voor Longitudinaal en Levenslooponderzoek,
Universiteit d'Anvers



45 K. Neels et Z. Theunynck, « Gezinsvorming en vrouwelijke arbeidsparticipatie: de opleidingsgradient van voltijds werk en attitudes ten aanzien van gezin en werk in 10 Europese landen » dans *Tijdschrift voor Sociologie*, 2012, n° 33(3-4), pp. 428-461.





Chapitre II

ACCÈS AU TERRITOIRE



A. CHIFFRES

1. Les données sur les visas : une source d'indicateurs pour comprendre les migrations

Pour les ressortissants de certains pays, l'accès au territoire belge est conditionné à l'obtention d'un visa. Si les ressortissants des pays de l'espace Schengen en sont exemptés, ceux des pays tiers doivent généralement en disposer afin de franchir les frontières belges⁴⁶. La politique européenne des visas organise les compétences des États membres pour la délivrance de deux types de visas⁴⁷ : les visas de courte durée (pour un séjour de moins de trois mois) et ceux de longue durée (pour un séjour de plus de trois mois). Les visas de courte durée -dits visas Schengen- doivent être délivrés par l'État membre vers lequel le demandeur souhaite voyager en priorité. Cela dit, une fois l'accès au territoire Schengen autorisé, le titulaire du visa peut voyager librement dans l'ensemble de l'espace Schengen. De plus, lorsqu'un État membre ne dispose pas de représentation diplomatique dans le pays d'origine du demandeur, un autre État membre peut délivrer valablement un visa à sa place. Les visas de longue durée relèvent quant à eux des compétences nationales et sont de ce fait uniquement délivrés par les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger.

Encadré 8. Richesse et limites des données sur les visas⁴⁸

Différentes instances peuvent recevoir les demandes de visa. Généralement, les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger disposent de la compétence de délivrance du visa, mais l'Office des étrangers (OE) est dans certains cas sollicité pour prendre une décision, notam-

ment lorsque les demandes de visas nécessitent un examen approfondi (surtout dans le cas de visas de longue durée) ou doivent être rejetées. Les missions diplomatiques et consulaires belges à l'étranger n'ont en effet pas cette compétence. Dans tous les cas, le SPF Affaires étrangères est le principal responsable de l'enregistrement des informations relatives aux demandes de visas, ainsi que de l'issue (positive ou négative) de celles-ci, quel que soit l'organisme ayant pris la décision. Toutes ces informations (ainsi que certaines caractéristiques des demandeurs comme leur sexe, leur date de naissance, ou leur profession) sont enregistrées de façon informatique et constituent une base de données intéressante et complète sur l'octroi ou le refus de visas par la Belgique.

En dépit de la richesse de cette base de données, certaines limites importantes méritent d'être mentionnées. Il faut d'abord préciser que *certaines individus ne figurent pas dans cette base de données* et que celle-ci n'est dès lors pas représentative de l'ensemble des immigrés. En particulier, deux catégories d'individus n'y apparaissent pas. Il s'agit d'une part, des individus exemptés de l'obligation de visa de court séjour et d'autre part, des personnes qui entrent sans visa et sans titre de séjour sur le territoire belge et qui sont ensuite autorisées au séjour. Par ailleurs, *l'examen des différents types de visas et de leurs motifs est susceptible de ne pas représenter la réalité avec exactitude*. Il est possible que certains des individus qui entrent sur le territoire avec un visa de court séjour, restent plus longtemps sur le territoire belge, via l'obtention d'un autre titre de séjour (sans renvoyer nécessairement au même type de motif). Enfin, cette base de données est *susceptible de souffrir d'une représentation biaisée des entrées*. D'une part,

46 Pour connaître la liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa voir : www.sif-gid.ibz.be/FR/homepage.aspx.

47 Pour plus de détails sur la politique européenne des visas, voir : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 36-39.

48 N. Perrin, « Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas », *Rev.dr.étr.*, n° 143, 2007, pp.138-146.

elle tient compte des décisions sur les demandes de visa, mais l'obtention de celui-ci ne signifie pas que son titulaire va effectivement franchir les frontières belges. Et d'autre part, la possession d'un visa ne garantit pas l'entrée sur le territoire belge, puisque d'autres critères peuvent être invoqués pour refouler un étranger aux frontières du pays.

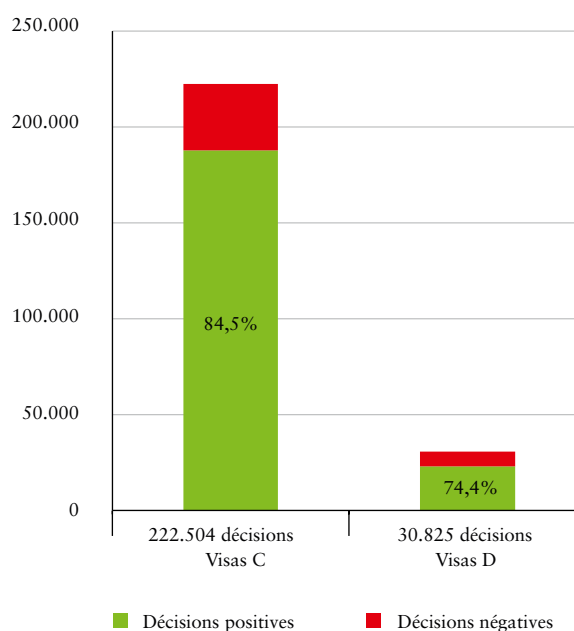
Les données présentées dans ce chapitre sont les données sur les visas communiquées par le SPF Affaires étrangères dont la décision (positive ou négative) a été prise en 2013.

La base de données sur les visas constitue une source intéressante pour appréhender les migrations, et en particulier pour étudier différents types de migrations ainsi que les raisons qui poussent les individus à accéder au territoire belge. Deux grands types de visas peuvent être distingués : les « visas C », dits de court séjour qui sont les plus fréquents, et les « visas D » pour les longs séjours. Les motifs qui conduisent les individus à introduire une demande de visa sont également enregistrés et permettent d'aborder indirectement les différents mécanismes de l'immigration en distinguant les demandes de visa pour raisons familiales, d'étude ou de travail.

Les statistiques sur les visas pour l'année 2013 (Figure 16) indiquent un premier élément important : la très grande majorité des visas demandés sont des visas de court séjour. Sur les 253.329 décisions (négatives ou positives) prises en 2013, 222.504 décisions (soit 87,8% des décisions totales) concernaient en effet des visas demandés dans le cadre d'un séjour de moins de trois mois. Deuxième constat : la grande majorité

des décisions sont positives (83,2%). Notons que la proportion de décisions positive est un peu plus élevée pour les visas de court séjour (84,5%) que pour les visas de long séjour (74,4%). En 2012, on avait noté un écart plus important entre ces proportions de refus (83,6% de décisions positives pour les visas C contre 67,4% pour les visas D).

Figure 16. Nombre de décisions prises en 2013 selon le type de visa et répartition des décisions positives et négatives
(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères.
Calculs : S. Vause, UCL)



2. Caractéristiques des personnes à qui un visa a été délivré

Les données du SPF Affaires étrangères comportent certaines informations sociodémographiques sur les personnes qui sollicitent un visa (la nationalité, l'âge, le sexe et la profession) ainsi qu'une information concernant le motif de demande du visa. Ces informations

permettent de mettre en évidence certains mécanismes sous-jacents de l'immigration.

Tableau 1. Principales nationalités des visas délivrés en 2013, selon la durée du visa (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : S. Vause, UCL)

Visas courts séjours (C)				Visas longs séjours (D)		
	Nationalité	Effectif	Pourcentage	Nationalité	Effectif	Pourcentage
1	Inde	39.167	20,8%	Inde	3.029	13,2%
2	Russie	20.070	10,7%	Maroc	1.901	8,3%
3	Chine	18.630	9,9%	États-Unis	1.322	5,7%
4	RD Congo	12.737	6,8%	Turquie	1.231	5,3%
5	Turquie	10.709	5,7%	Chine	1.222	5,3%
6	Ukraine	8.338	4,4%	Japon	866	3,8%
7	Philippines	6.879	3,7%	Cameroun	797	3,5%
8	Maroc	5.735	3,1%	Canada	621	2,7%
9	Afrique du Sud	5.221	2,8%	Russie	613	2,7%
10	Thaïlande	4.673	2,5%	RD Congo	592	2,6%
	Autres pays	55.860	29,7%	Autres pays	10.824	47,0%
	Total	188.019	100%	Total	23.018	100%

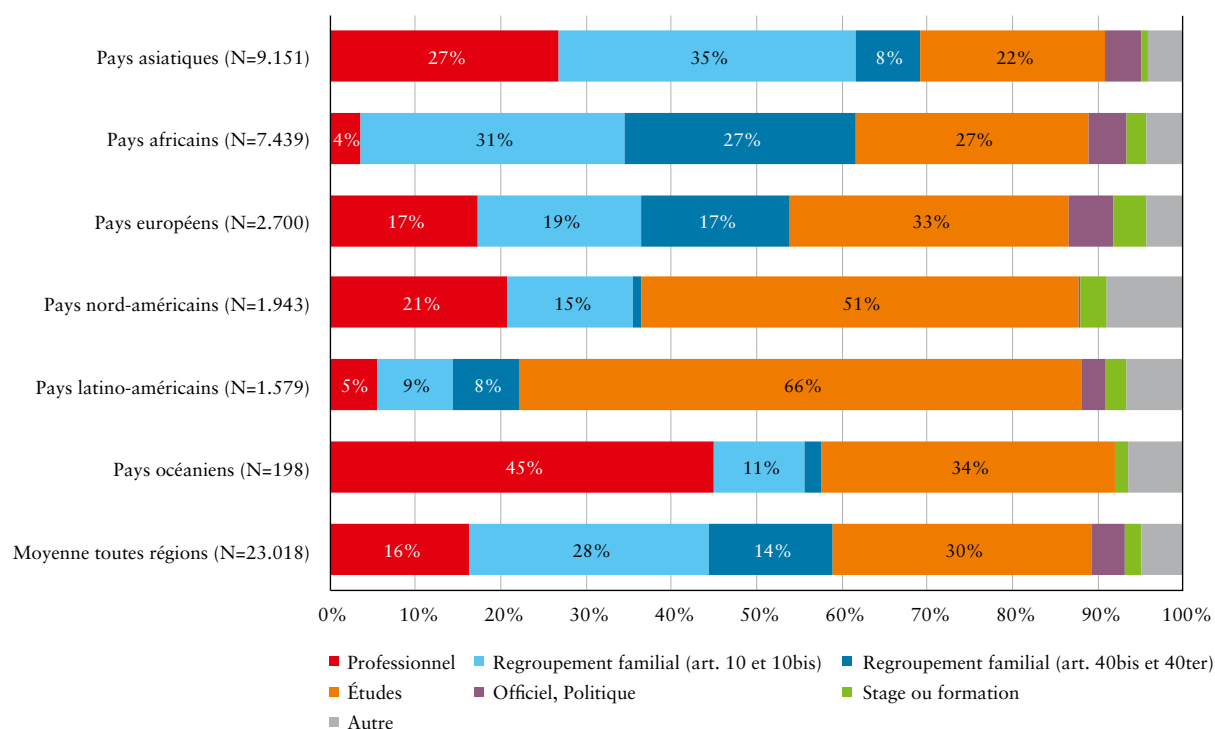
En ce qui concerne l'origine géographique des demandeurs d'un visa, on observe des différences selon la durée de validité du visa (Tableau 1). Pour les séjours de courte durée (moins de trois mois), les deux pays les plus représentés sont l'Inde (20,8%) et la Russie (10,7%), dont les ressortissants ne constituent pourtant que des communautés relativement restreintes en Belgique⁴⁹. Par contre, des pays pour lesquels l'immigration en Belgique était historiquement une immigration de main-d'œuvre, comme la Turquie ou le Maroc, arrivent plus loin dans le classement (représentant respectivement 5,7% et 3,1% des visas courts séjours). Ces deux pays sont par contre un peu plus représentés dans les visas de long séjour (avec respectivement 5,3% et 8,3%). Parmi les visas délivrés pour un long séjour, les proportions non négligeables de Congolais et de Camerounais cadrent également assez bien avec l'image plus classique que l'on a de l'immigration en Belgique. On remarque par ailleurs que certains pays asiatiques comme l'Inde, la Chine ou le Japon sont également représentés dans ces séjours de longue durée. Il en va de même pour les pays nord-Américains (les États-Unis et le Canada).

Si l'on se concentre sur les visas délivrés pour un long séjour, on remarque que la grande majorité des demandeurs de visa proviennent des continents asiatique (40%) et africain (32%). Viennent ensuite les pays du continent européen (13%), nord-américain (8%) et latino-américain (7%)⁵⁰. Or, la nationalité des demandeurs de visa et les motifs pour lesquels ceux-ci sont délivrés sont fortement liés. Il est donc important d'étudier ces deux caractéristiques conjointement (Figure 17).

49 Les Russes représentaient seulement 1,2% de la population étrangère enregistrée au 1^{er} janvier 2013 (en termes de stocks) et 1,8% des immigrations enregistrées au cours de l'année 2012 (en termes de flux). Pour les Indiens, ces proportions sont respectivement de 0,7% et 1,4%.

50 Le pourcent restant concerne des pays d'Océanie.

Figure 17. Répartition des visas de longue durée délivrés en 2013 selon le motif de séjour, et par groupes de nationalités (N total=23.018) (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : S. Vause, UCL)⁵¹



51 Les pays européens présentés dans cette figure sont les pays hors UE, Turquie incluse. Par ailleurs, les pourcentages présentés pour les pays océaniques dans la Figure 17 doivent être lus avec une certaine prudence car ils reposent sur un effectif de 198 personnes.

En 2013, la proportion de ressortissants des pays asiatiques qui se voient délivrer un visa dans le cadre d'un regroupement familial est relativement élevée (43%)⁵² ; tout comme la proportion de visas octroyés pour raisons professionnelles (27%). Ceux-ci sont plus particulièrement délivrés à des Indiens et dans une moindre mesure à des Chinois. Les visas délivrés dans le cadre des études (22%) le sont quant à eux plutôt à des Chinois. En ce qui concerne les visas délivrés aux ressortissants du continent africain, près de 60% l'ont été pour des motifs de regroupement familial (surtout pour des Marocains, et dans une moindre mesure pour des Congolais, Camerounais, Guinéens et Ghanéens). Représentant 27% des visas délivrés aux ressortissants du continent africain, les études arrivent en seconde position (avec les Camerounais, les Marocains et les Congolais en tête du classement).

La répartition des types de visa délivrés aux Européens se fait également en faveur du regroupement familial (36%) (et concerne essentiellement les Turcs et les Ukrainiens), par rapport aux études (33%) et aux raisons professionnelles (17%). Enfin, les ressortissants du continent américain (Amérique du Nord et Amérique latine) se distinguent des autres nationalités par le fait qu'une majorité des visas de long séjour leur sont délivrés dans le cadre des études (plus de 50%). Par comparaison avec d'autres nationalités, assez peu de visas pour regroupement familial sont délivrés à ce groupe de nationalités (à peine plus de 15%).

Trois grands types de motifs migratoires se dégagent : le regroupement familial (42%), les études (30%) et le travail salarié (16%)

52 Lorsque l'on parle de regroupement familial au sens large, on inclut tant les demandes de regroupement familial basées sur les articles 10 et 10bis (avec un ressortissant d'un pays tiers), que sur la base des articles 40bis et 40ter (avec un Belge ou un ressortissant d'un autre pays de l'UE) de la loi du 15 décembre 1980. Ces deux types de regroupement familial sont davantage distingués dans la suite de ce chapitre.

En définitive, pour toutes les nationalités confondues, trois grands types de motifs se dégagent (Figure 17, moyenne toutes régions) : le regroupement familial (42%), les études (30%) et le travail salarié (16%). Les autres motifs sont présents dans des proportions nette-

ment inférieures. Deux catégories de regroupement familial sont ici distinguées : d'une part, le regroupement familial effectué sur base de l'article 10 ou 10bis⁵³, lorsque la personne qui ouvre ce droit est un ressortissant d'un pays tiers (cela concerne 28% des visas longue durée délivrés en 2013) et d'autre part, sur base des articles 40bis ou 40ter⁵⁴, lorsque la personne qui ouvre ce droit est citoyenne de l'Union européenne ou de nationalité belge (14% des visas longue durée). Cette dernière catégorie est passée de 24% à 16% entre 2011 et 2012, ce qui correspond à une diminution de 45% du nombre de visas délivrés dans ce cadre. Cette diminution importante reflète directement les effets de la nouvelle loi entrée en vigueur en septembre 2011 qui a introduit des conditions supplémentaires en matière de regroupement familial et restreint en particulier le droit au regroupement familial lorsque la personne qui ouvre le droit est de nationalité belge⁵⁵. Entre 2012 et 2013, cette proportion est passée de 16% à 14%. En d'autres termes, la part des visas délivrés dans le cadre d'une demande de regroupement familial avec un Belge ou un ressortissant de l'UE par rapport à l'ensemble des visas long séjour délivrés a encore un peu diminué, mais moins fortement qu'en 2012.

La répartition par âge et sexe pour ces différents motifs permet d'avoir une image plus détaillée des personnes qui obtiennent un visa pour entrer sur le territoire belge (Figure 18). De façon générale, les personnes obtenant un visa de regroupement familial sont davantage des femmes que des hommes (environ deux fois plus de femmes que d'hommes), et ce déséquilibre entre les sexes se marque essentiellement dans les tranches d'âge entre 20 et 49 ans. Les adultes qui rejoignent un membre de leur famille en Belgique sont en fait essentiellement des conjointes. Pour les jeunes de moins de 20 ans, la répartition entre filles et garçons est équilibrée, et ceci peut s'expliquer par le fait que ce sont en majorité des enfants qui rejoignent leurs

parents⁵⁶. Deux éléments distinguent les deux types de regroupements familiaux. D'une part, les différences de genre sont plus marquées dans le cadre des regroupements familiaux effectués sur base de l'article 10 ou 10bis : très peu d'hommes se voient délivrer un visa de ce type. D'autre part, les regroupements familiaux dans le cadre des articles 40bis et 40ter concernent nettement moins d'enfants que ceux effectués dans le cadre de l'article 10 ou 10bis. Les proportions d'enfants sont respectivement de 25% (art. 40bis et 40ter) et de 53% (art. 10 et 10bis). Le deuxième motif le plus important en ce qui concerne les visas de longue durée est la poursuite des études en Belgique. Si ces visas concernent assez logiquement la tranche d'âge des 20-29 ans, dans des proportions relativement équilibrées entre hommes et femmes, environ un visa sur cinq est également délivré à des individus âgés de plus de trente ans. Enfin, le travail salarié, qui constitue le troisième motif le plus important des séjours de longue durée, concerne nettement plus les hommes que les femmes. Trois quarts des individus qui ont reçu un visa de ce type sont de sexe masculin et la plupart d'entre eux ont entre 20 et 49 ans.

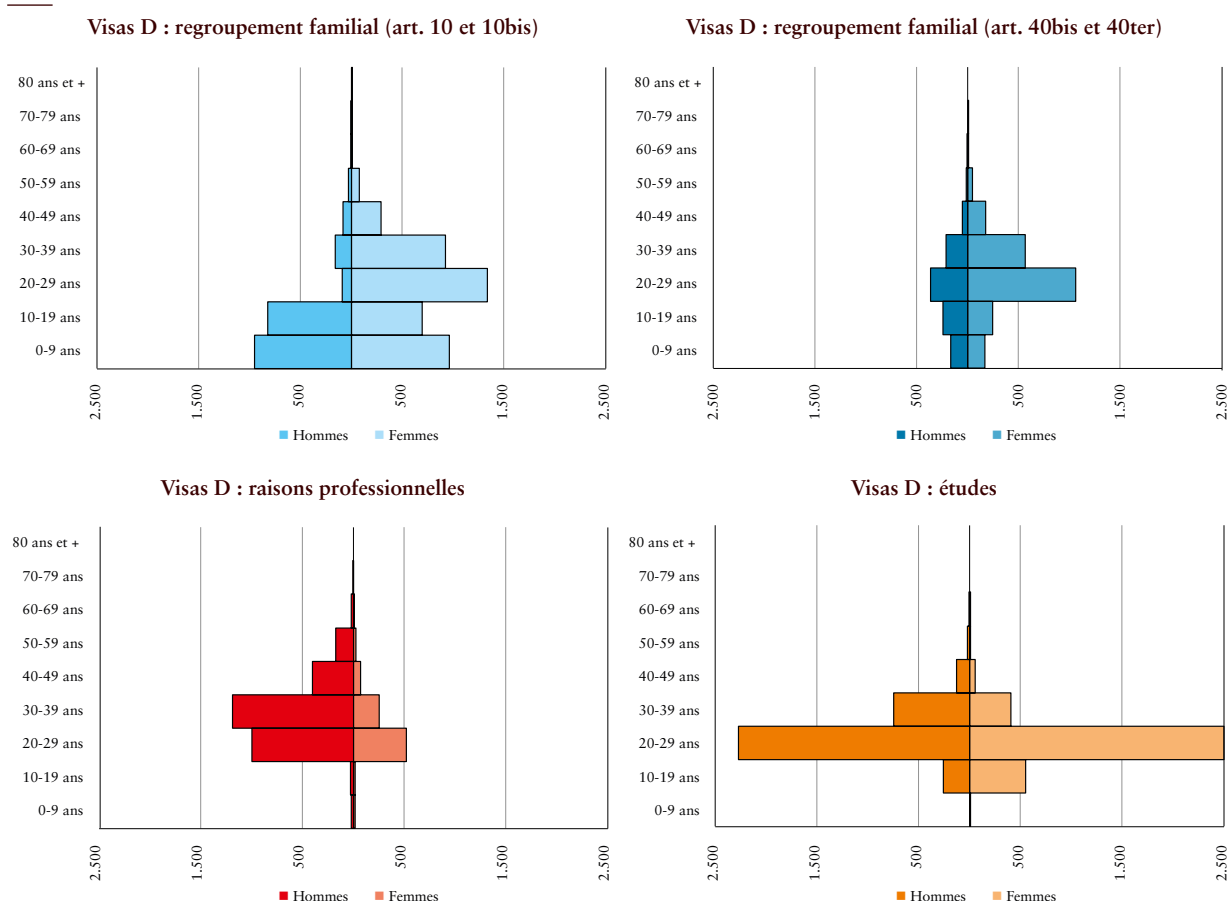
53 L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 règle les conditions du regroupement familial des ressortissants de pays tiers entre eux, dans le cas où le regroupant est titulaire d'un titre de séjour à durée illimitée. L'article 10bis règle les conditions du regroupement familial des ressortissants de pays tiers entre eux, dans le cas où le regroupant est titulaire d'un titre de séjour à durée limitée.

54 L'article 40bis règle le regroupement familial avec les citoyens européens et l'article 40ter avec les Belges. Cela dit, les données issues du SPF Affaires étrangères ne permettent pas cette distinction.

55 C'est la loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980, et entrée en vigueur le 22 septembre 2011, qui a inséré de nouvelles conditions matérielles pour le regroupement familial tant entre ressortissants des pays tiers (article 10/10bis) qu'entre ressortissants de pays tiers et citoyens européens (article 40bis) ainsi qu'avec un Belge (article 40ter).

56 Le regroupement familial entre partenaires ne peut en effet pas concerner des personnes de moins de 21 ans, sauf lorsque le partenariat est préexistant à l'arrivée du regroupant (dans ce cas, l'âge des conjoints ou partenaires est de 18 ans minimum).

Figure 18. Répartition par âge et sexe du nombre de visas de longue durée délivrés en 2013 pour les principaux motifs déclarés (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : S. Vause, UCL)



3. Visas pour regroupement familial : nombre de décisions en baisse

En 2013, 23.018 visas de longue durée ont été délivrés par la Belgique, contre 23.078 en 2012, soit le même nombre, à peu de chose près. Par contre, le nombre total de décisions prises a diminué entre les deux dates (30.825 en 2013 contre 34.302 en 2012). En conséquence, la proportion totale de refus de visas a diminué également. En 2012, un visa sur trois était refusé, et en 2013, cette proportion n'était plus que

de un sur quatre (Tableau 2). La proportion importante de refus de visas en 2012 s'expliquait essentiellement par une augmentation substantielle des refus de visas sollicités pour un regroupement familial. Dans le *Rapport annuel 2012*, nous pointions les effets de la nouvelle politique en matière de regroupement familial (entrée en vigueur en 2011) pour expliquer cette évolution.

Tableau 2. Nombre total de décisions, de décisions positives et proportions selon le type de visa demandé, 2012-2013

(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : S. Vause, UCL)

	2012				2013			
	Nombre total de décisions	Nombre de décisions positives	Nombre de décisions négatives	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Nombre de décisions positives	Nombre de décisions négatives	Proportion de refus
Regroupement familial sur base des art. 10 et art. 10bis	11.168	6.629	4.539	41%	9.080	6.454	2.626	29%
Regroupement familial sur base des art. 40bis et art. 40ter	7.667	3.670	3.997	52%	5.945	3.330	2.615	44%
Études	9.127	6.856	2.271	25%	9.261	7.006	2.255	24%
Travail	3.464	3.396	38	1%	3.798	3.757	41	1%
Autres raisons	2.876	2.527	349	12%	2.741	2.471	270	10%
Total	34.302	23.078	11.194	33%	30.825	23.018	7.807	25%

Pour évaluer avec un peu de recul les effets de cette politique, il est important d'analyser non seulement les proportions de refus en 2013, mais également d'examiner le nombre de décisions (positives et négatives) en termes absolus. Le Tableau 2 indique en effet que la proportion de refus de visa dans le cadre d'un regroupement familial a diminué entre 2012 et 2013 (tant pour les regroupements familiaux sollicités sur base des art. 10 et 10bis que ceux sollicités sur base des art. 40bis et 40ter). Cela ne signifie toutefois pas que le nombre absolu de décisions positives a augmenté en 2013. On observe au contraire une légère diminution du nombre de visas délivrés dans le cadre d'un

regroupement familial en 2013 par rapport à 2012 (5% de moins). Notons par ailleurs qu'une diminution du nombre de *décisions* ne traduit pas nécessairement une diminution du nombre de *demandes* de visa⁵⁷. On pourrait toutefois faire cette hypothèse, dans la mesure où les conditions plus strictes énoncées dans le cadre de la nouvelle politique en matière de regroupement familial sont sans doute mieux connues, et ont pu, de ce fait, influencer le nombre de demandes à la baisse.

⁵⁷ Le SPF Affaires étrangères fournit les données sur base de la date de décision et non pas en fonction de l'année de la demande. Il n'est dès lors pas possible d'examiner l'évolution du nombre de demandes de visa.

4. Des refus de visa différents selon l'origine des demandeurs

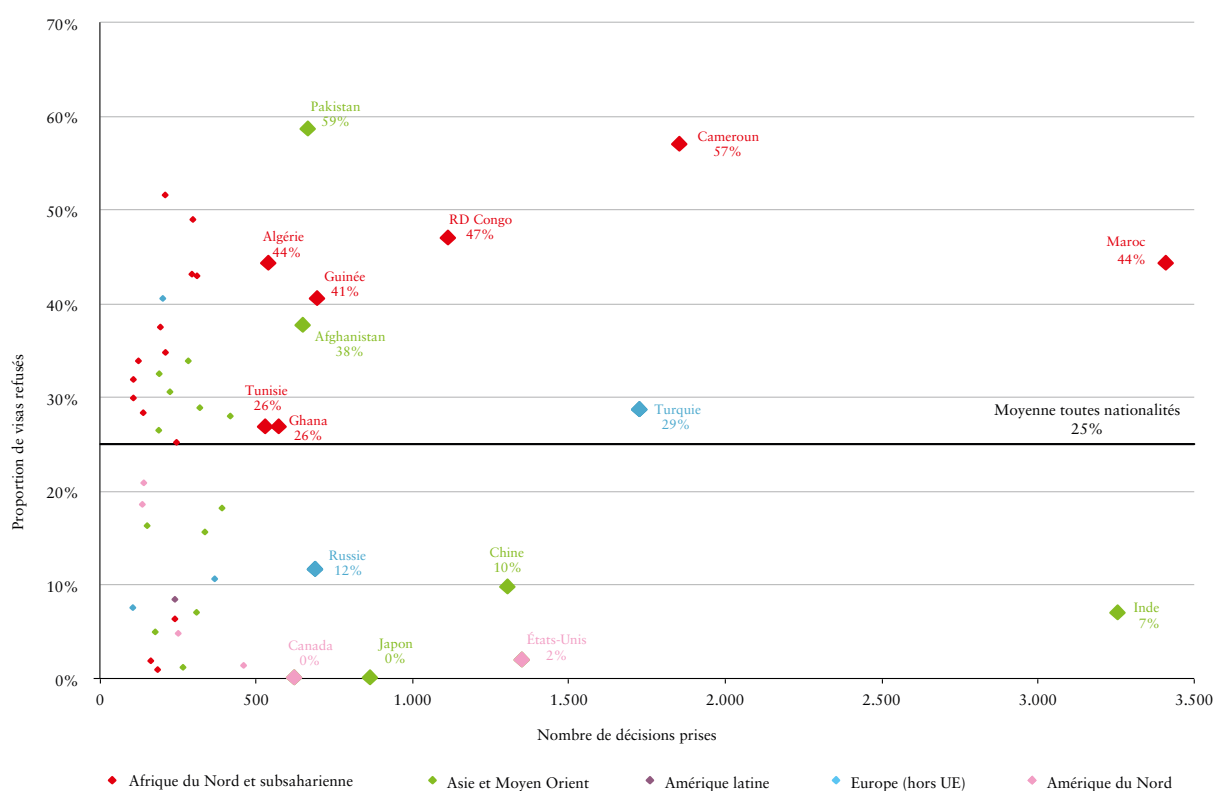
Puisque les types de visas et les nationalités des demandeurs de ceux-ci sont liés, il est assez normal de constater que les proportions de refus varient aussi fortement selon le pays dont les demandeurs ont la nationalité. Les demandes émanant des pays africains sont par exemple davantage effectuées dans le cadre des études ou d'un regroupement familial et les

proportions de refus sont de ce fait plus importantes. On observe en effet des proportions de refus plus élevées que la moyenne pour l'ensemble des pays africains présentés dans la Figure 19, à l'exception de la Tunisie. À l'inverse, les étrangers issus des pays asiatiques (comme l'Inde, la Chine ou le Japon) ou d'Amérique du Nord demandent plus fréquemment des visas

pour raisons professionnelles. On observe pour ces différentes nationalités des proportions de refus assez

faibles, en dessous de la moyenne observée pour l'ensemble des pays.

Figure 19. Proportion de visas de longue durée refusés en 2013 selon le nombre de décisions prises pour les principales nationalités⁵⁸
(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : S. Vause, UCL)



58 Sont reprises dans cette figure les nationalités pour lesquelles au moins 500 visas long séjour ont été demandés en 2013.

B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Évolutions au niveau européen

L'année 2013 a été marquée au niveau européen par le naufrage survenu le 3 octobre au large des côtes de l'île italienne de Lampedusa, qui a coûté la vie à des centaines de migrants et de demandeurs d'asile africains. À la suite de cette catastrophe, des mesures ont été prises pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures tandis que des propositions de gestion plus efficace des frontières, qui étaient en cours de discussion, ont été adoptées plus rapidement. L'impulsion donnée par la commissaire européenne Cecilia Malmström⁵⁹ pour autoriser davantage de canaux d'immigration légale ne s'est pas encore traduite par des initiatives politiques concrètes.

L'année 2013 a également été marquée par l'élargissement de l'UE à un État membre, la Croatie, qui y est entrée le 1^{er} juillet 2013.

1.1. Conclusions du Conseil européen sur la tragédie de Lampedusa

Le 25 octobre 2013, les chefs d'État et de gouvernement européens se sont réunis pour débattre entre autres des événements tragiques au large des côtes de Lampedusa.

Dans ses conclusions⁶⁰, le Conseil européen a souligné l'importance de s'attaquer aux causes profondes des flux migratoires par une meilleure collaboration avec les pays d'origine et de transit. Pour y parvenir, le Conseil veut, entre autres, mettre en place une politique européenne adéquate d'aide au développement et une politique de retour efficace. Il envisage également d'adopter une attitude plus répressive en renfor-

çant la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, non seulement sur le territoire des États membres, mais aussi dans les pays d'origine et de transit.

Par ailleurs, le Conseil européen appelle à intensifier les activités de Frontex -l'agence de contrôle des frontières- dans le bassin méditerranéen et le long des frontières Sud-Est de l'Union. Il estime à cet égard qu'une mise en œuvre rapide du nouveau système européen de contrôle des frontières (Eurosir - voir ci-dessous) par les États membres revêt une importance cruciale pour détecter les embarcations et les arrivées illégales et, d'après le Conseil, contribuer à protéger et à sauver des vies humaines aux frontières extérieures de l'UE.

À la grande déception des ONG nationales et internationales, il faudra attendre juin 2014 pour que le Conseil européen se penche à nouveau sur les questions d'asile et de migration, dans une perspective politique plus large et à long terme. D'ici là, l'accent restera mis sur une approche plus répressive et une surveillance plus efficace des frontières extérieures, sans prévoir de nouveaux canaux plus sûrs pour les personnes à la recherche d'une protection internationale⁶¹.

1.2. Une task-force pour la Méditerranée

Lors du Conseil européen des ministres de la Justice et de l'Intérieur, qui s'est tenu moins d'une semaine après la catastrophe de Lampedusa, les États membres ont convenu de la création d'une *task-force*, placée sous la direction de la Commission européenne. Cette *task-force* est chargée de renforcer à court et à moyen terme les instruments politiques de l'UE en matière de contrôle des frontières. Depuis lors, elle s'est déjà réunie à plusieurs reprises. Ces réunions ont rassemblé aussi bien les États membres que Frontex, d'autres

59 « We also have to open more channels for regular migration. Offering legal ways to come to the EU will reduce the number of people who will put themselves in the hands of smugglers and traffickers » : déclaration de Cecilia Malmström lors de la conférence de presse du 9 octobre 2013, Lampedusa, Italie, Commission européenne - SPEECH/13/799, 9 octobre 2013.

60 Conseil européen, Conclusions du Conseil des 24 et 25 octobre 2013, 25 octobre 2013, EUCO 169/13.

61 ECRE Weekly Bulletin, *Red Cross Societies appeal for safe and legal ways to access EU territory*, 8 novembre 2013.

organes de l'UE⁶² et le Service européen pour l'action extérieure. Par ailleurs, une concertation a eu lieu avec d'autres instances, comme les pays associés et des organisations internationales⁶³. En s'appuyant sur cette concertation, la Commission a lancé le 4 décembre 2013 des propositions⁶⁴ qui doivent accroître la solidarité entre États membres et empêcher que des migrants ne perdent la vie en Méditerranée.

La *task-force* a proposé cinq domaines prioritaires dans ce but : la surveillance aux frontières ; l'aide et la solidarité envers les États membres qui font face à de fortes pressions migratoires ; la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et la criminalité organisée ; la protection régionale, la réinstallation et l'accès légal à l'Europe ; et la collaboration avec des pays tiers.

1.3. Eurosur : échange de données en temps réel sur les évolutions aux frontières

Le 10 octobre 2013, le Parlement européen a approuvé à une majorité écrasante (479 voix pour, 101 contre) le nouveau système de surveillance des frontières (Eurosur)⁶⁵. Ce système doit améliorer les échanges d'informations sur les évolutions aux frontières terrestres et maritimes entre les États membres et Frontex, et permet d'échanger des images et des données à ce sujet en temps réel. Il s'agit surtout de données stratégiques : les échanges de données personnelles doivent être limités à des circonstances exceptionnelles⁶⁶. Le réseau de communication Eurosur vise à détecter et à combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière. Lorsque le Parlement européen l'a approuvé, une semaine après Lampedusa, il a souligné que cet instrument devait aussi servir à sauver les vies de migrants en mer. Dans une déclaration jointe au règlement, le Conseil affirme cependant que les opérations de sauvetage en mer sont avant tout une

compétence des États membres⁶⁷. Le règlement était en discussion depuis plusieurs années, mais les événements dramatiques ont accéléré son adoption.

Le règlement⁶⁸ est entré en vigueur le 2 décembre 2013 pour 18 États membres de l'UE, principalement ceux qui se situent aux frontières extérieures Est et Sud de l'Union. La Belgique et les autres États membres utiliseront le système Eurosur à partir du 1^{er} décembre 2014. Cela signifie concrètement que les États membres institueront un centre national de coordination, chargé de coordonner et d'échanger les informations entre toutes les autorités ayant une mission relative à la surveillance des frontières extérieures au niveau national, les autres centres nationaux de coordination et Frontex.

Le lancement d'Eurosur doit s'accompagner du respect des droits fondamentaux par les États membres. Le Parlement européen insiste à cet égard sur le principe de non-refoulement, c'est-à-dire l'interdiction de renvoyer les migrants dans un lieu où leur vie ou leur liberté est en danger. Le règlement souligne lui aussi le respect des droits fondamentaux⁶⁹. Cela n'empêche pas que le système Eurosur soit contesté. En effet, les États membres peuvent décider eux-mêmes ce qu'ils font des informations obtenues à partir des centres de coordination et ils peuvent en outre échanger ces informations avec des pays tiers. En dépit des garanties que l'on a tenté d'instaurer, il y a un risque réel que les droits fondamentaux des migrants qui tentent de quitter leur pays se trouvent ainsi compromis.

C'est pourquoi il est indispensable que l'évaluation d'Eurosur - qui interviendra avant le 1^{er} décembre 2015 et ensuite tous les deux ans - se fasse aussi sous l'angle du respect des droits humains, comme le prévoit d'ailleurs l'article 22 du règlement.

62 EASO, Europol, l'Agence des droits fondamentaux, l'Agence européenne pour la sécurité maritime.

63 HCR de l'ONU, OIM, ICMPD, Organisation maritime internationale, ONUDC et Interpol.

64 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée*, 4 décembre 2013, COM(2013) 869 final.

65 Parlement européen, *Résolution législative du Parlement européen du 10 octobre 2013 sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)*, COM(2011)0873.

66 Considérant 13 et art. 13 du règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

67 Déclaration du Conseil : « Eurosur contribuera à mieux protéger et à sauver la vie de migrants. Le Conseil rappelle que les recherches et le sauvetage en mer sont une compétence des États membres, qu'ils exercent dans le cadre de conventions internationales. », règlement (UE) n° 1052/2013.

68 Règlement (UE) N° 1052/2013.

69 Considérant 11 du règlement n° 1052/2013.

1.4. Le SIS II mis en service

Le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) est opérationnel depuis le 9 avril 2013⁷⁰. Le SIS II est un système d'information de pointe à trois composantes : un système central, les systèmes nationaux des États Schengen et une infrastructure de communication entre le système central et les systèmes nationaux. Le SIS II facilite les échanges d'informations entre les autorités nationales chargées de la surveillance des frontières, la douane et la police à propos de personnes soupçonnées d'être impliquées dans la grande criminalité. L'UE espère ainsi accroître la sécurité et faciliter la libre circulation.

Le SIS II est la seconde génération du système d'information Schengen, qui existe depuis 1995. Il offre des fonctionnalités plus étendues, comme la possibilité d'introduire des données biométriques (empreintes digitales et photos) et de nouveaux types de signalements (avions, bateaux, conteneurs, moyens de paiement volés) ainsi que de croiser différents signalements. Les mandats d'arrêt européens sont également intégrés dans le système et directement reliés à des signalements de personnes recherchées en vue de leur arrestation, de leur remise ou de leur extradition.

La police, la douane, les autorités judiciaires, les autorités nationales chargées des contrôles aux frontières, de la délivrance des visas et de l'immatriculation des véhicules ont accès au SIS II. Tout citoyen peut avoir accès à ses propres données personnelles contenues dans le SIS II et demander à l'autorité nationale compétente de les rectifier ou de les effacer.

1.5. La Commission européenne lance la proposition 'smart border'

La Commission européenne a proposé '*smart border*', un ensemble de mesures destinées à permettre un contrôle meilleur, plus rapide et plus facile des ressortissants de pays tiers qui se rendent dans l'Union. Il comprend deux aspects : un programme pour les voya-

geurs enregistrés⁷¹ et un système d'entrée/sortie⁷². Le but poursuivi est de donner à des voyageurs réguliers issus de pays tiers un accès plus rapide à l'espace Schengen tout en renforçant la sécurité aux frontières de l'UE.

Le programme pour les voyageurs enregistrés (*Registered Traveller Programme*, ci-après : RTP) que veut mettre en place la Commission vise à faciliter le passage des frontières pour des voyageurs de pays tiers réguliers et soumis au préalable à une enquête de sécurité. Le RTP est inclus dans le Programme de Stockholm.

En pratique, le RTP fonctionnerait comme suit à la frontière : le voyageur enregistré reçoit un jeton d'authentification ('*token*') sous la forme d'une carte lisible à la machine qui contient un code d'identification unique (le numéro de la demande) et qu'il passe dans une barrière automatique, à l'arrivée comme au départ. La barrière lit le jeton, le document de voyage et les empreintes digitales du voyageur. Un certain nombre de données sont comparées avec les informations contenues dans le registre central et dans d'autres bases de données. Si toutes les vérifications concordent, la procédure est traitée de manière électronique. En cas de problème, un garde-frontière vient pour effectuer un contrôle plus approfondi⁷³.

Dans le même temps était introduite une proposition visant à instaurer un système d'entrée/sortie (*Entry/Exit System*, ci-après : EES)⁷⁴. En effet, l'automatisation complète des vérifications aux frontières pour les voyageurs enregistrés ne peut se faire qu'au moyen d'un système qui enregistre les entrées et les sorties, aux frontières extérieures, des ressortissants de pays tiers effectuant un séjour de courte durée. L'EES rendra superflue l'obligation d'apposer un cachet sur le document de voyage : cette opération manuelle sera remplacée par un enregistrement et un calcul automa-

70 Commission européenne, Communiqué de presse : *Mise en service du Système d'information Schengen (SIS II)*, 9 avril 2013, disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_fr.htm.

71 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs*, 28 février 2013, COM(2013) 97 final.

72 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie (EES) pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, 28 février 2013, COM(2013) 95 final.

73 Commission européenne, COM(2013) 97, p. 3, *op cit*.

74 En même temps qu'une proposition pour harmoniser le code communautaire relatif au franchissement des frontières et à la surveillance des frontières extérieures (code frontières Schengen) avec les deux nouveaux systèmes.

tique de la durée de séjour. Après la suppression du cachet manuel, il faudra consulter l'EES aux frontières extérieures pour s'assurer que le ressortissant de pays tiers n'a pas dépassé la durée du séjour autorisé dans l'espace Schengen. Cette consultation pourra se faire automatiquement, grâce à la zone du document de voyage qui est lisible par la machine, ou grâce aux empreintes digitales⁷⁵.

La Commission Meijers, un groupe d'experts néerlandais spécialisés dans les questions d'immigration internationale, le droit pénal et le droit des réfugiés, a émis des critiques à l'encontre de ces propositions. Elle fait valoir le manque de cohérence avec la législation européenne en vigueur et avec des banques de données telles que le système d'information Schengen. Elle souligne également les conséquences inévitables et disproportionnées pour les personnes dont les données ont été introduites dans le système. Par ailleurs, les experts indiquent que la conservation des données personnelles⁷⁶ et le transfert de ces données à des pays tiers peuvent conduire à une violation du droit au respect de la vie privée⁷⁷. C'est pourquoi la Commission Meijers demande au Parlement européen de voter contre ces propositions⁷⁸.

1.6. Un mécanisme d'évaluation de l'acquis de Schengen

Le 7 octobre 2013 était adopté un règlement⁷⁹ sur l'instauration d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle de l'application de l'acquis de Schengen. Comme cet acquis repose sur la confiance mutuelle entre les États membres, son application pratique doit satisfaire à des normes communes élevées. Un mécanisme d'évaluation, avec des recommandations afférentes, doit renforcer cette confiance mutuelle.

Le règlement prévoit que l'évaluation peut englober tous les aspects de l'acquis de Schengen, entre autres l'application effective et efficace par les États membres de mesures d'accompagnement dans le domaine des frontières extérieures, la politique en matière de visa, le système d'information Schengen, la protection des données, la coopération policière, la coopération judiciaire en matière pénale et la suppression des contrôles aux frontières intérieures⁸⁰. Un tel mécanisme doit être basé sur une collaboration étroite entre la Commission et les États membres concernés. La Belgique a soutenu cette proposition. Elle estime qu'avant le règlement, l'évaluation relevait purement de l'action intergouvernementale et affirme qu'il serait logique d'attribuer à la Commission une place plus importante dans le mécanisme, pour autant que les États membres restent eux aussi impliqués de très près dans le respect des règles⁸¹.

Concrètement, le règlement stipule que les évaluations peuvent se faire au moyen de questionnaires et de visites sur le terrain, annoncées ou non. Il prévoit également une analyse annuelle des risques aux frontières extérieures, effectuée par l'agence Frontex en tenant compte entre autres de l'immigration irrégulière et des modifications en profondeur dans l'environnement opérationnel aux frontières extérieures.

75 Commission européenne, COM(2013) 97, *op cit.*

76 L'article 20 de la proposition prévoit les délais suivants de conservation des données : chaque fiche d'entrée/sortie est conservée pendant 181 jours au maximum ; chaque dossier individuel ainsi que la ou les fiches d'entrée/sortie qui y sont reliées sont conservées dans l'EES pendant 91 jours au maximum à compter de la dernière sortie enregistrée, si aucune nouvelle entrée n'est enregistrée dans les 90 jours suivant ce dernier enregistrement de sortie ; si aucune sortie n'est enregistrée après la date d'expiration de la durée de séjour autorisée, les données sont conservées pendant une durée maximale de cinq ans à compter du dernier jour du séjour autorisé.

77 L'article 27 de la proposition prévoit en effet la possibilité que les données soient transmises ou mises à la disposition d'un pays tiers ou d'une organisation internationale énumérée en annexe, si c'est nécessaire dans des cas individuels pour établir l'identité d'un ressortissant d'un pays tiers, y compris en vue d'un retour, uniquement si les conditions imposées par le règlement sont remplies. D'autre part, la Commission Meijers a aussi exprimé sa préoccupation sur la large liberté d'appréciation dont disposent les autorités pour délivrer le statut de voyageur enregistré. Elle s'inquiète également de la formulation du considérant 11 du préambule de la proposition de règlement, selon lequel, lors du développement technique du système, il conviendrait de prévoir la possibilité d'un accès au système à des fins répressives, pour le cas où le règlement serait modifié à l'avenir afin de permettre un tel accès.

78 Meijers Committee, Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, *Note Meijers Committee on the Smart Borders proposals*, consultable sur : www.statewatch.org/news/2013/may/eu-meijers-committee-smart-borders.pdf.

79 Règlement (EU) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen.

80 Art. 4 du règlement (EU) n° 1053/2013.

81 Sénat, Question écrite n° 5-3984 de Guido De Padt (Open VLD) adressée le 23 décembre 2011 à la vice-Première ministre et ministre de l'Intérieur.

1.7. Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures

Octobre 2013 a également vu l'adoption d'un règlement visant à établir des règles communes pour la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures. Cette initiative résulte d'une demande du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011. Celui-ci souhaitait instaurer un mécanisme permettant de réagir à des circonstances exceptionnelles qui constituent une menace pour la coopération Schengen sans pour autant compromettre le principe de la libre circulation des personnes. Selon la Belgique, la réintroduction des contrôles répond à un besoin réel. Comme les autres États membres, la Belgique a insisté sur le fait que la décision de réinstaurer un contrôle aux frontières intérieures devait être prise par l'État membre concerné - et non par la Commission. Ceci résulte des traités européens, qui prévoient que les États membres sont responsables du maintien de l'ordre public et de la protection de la sécurité intérieure⁸².

Le règlement est entré en vigueur le 27 novembre 2013. Il permet de réinstaurer temporairement la surveillance aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'ordre public ou la sécurité intérieure sont sérieusement menacés. Il faut principalement entendre par là des incidents ou des menaces terroristes ainsi que des menaces émanant de la criminalité organisée. Le préambule du règlement précise que la migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne doivent pas être considérés en soi comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Si un État membre envisage de réinstaurer le contrôle aux frontières intérieures, il doit en informer les autres États membres et la Commission.

Par ailleurs, le règlement prévoit aussi la mise en œuvre de mesures spécifiques, comme le déploiement d'équipes européennes de gardes-frontières lorsque l'exécution du contrôle aux frontières extérieures par un État membre présente des manquements graves.

1.8. Adaptation du concept et du mode de calcul du court séjour

Depuis le 18 octobre 2013, le séjour de courte durée répond à une nouvelle définition, introduite par le

règlement (UE) 610/2013 : « un séjour prévu sur le territoire des États membres n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours »⁸³. Désormais, on ne compte donc plus en mois, mais bien en jours. La précision « sur toute période de 180 jours » fait que la période de référence est désormais mobile, ce qui change le mode de calcul du séjour de courte durée.

Ce calcul prend en compte les dates d'entrée et de sortie. La date d'entrée est considérée comme étant le premier jour du séjour dans l'espace Schengen et la date de sortie comme le dernier jour. Il faut tenir compte d'une période de référence de 180 jours, qui est variable. Cela signifie que, pour chaque journée du séjour, il faut remonter 180 jours en arrière pour vérifier si la condition des 90 jours maximum sur une période de 180 jours est bien respectée. Une absence ininterrompue de 90 jours au plus en dehors de l'espace Schengen autorise un nouveau séjour de 90 jours⁸⁴. Afin de faciliter le calcul, la Commission européenne a mis au point un calculateur électronique qui est disponible en ligne⁸⁵.

La nouvelle définition est applicable pour tous les États membres depuis le 18 octobre 2013 et nécessite certains amendements législatifs. Le règlement est directement applicable en Belgique et doit servir de base pour motiver les décisions relatives au séjour de courte durée⁸⁶.

83 Art. 2 du règlement n° 610/2013/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), la convention d'application de l'accord de Schengen, les règlements (CE) n° 1683/95 et (CE) n° 539/2001 du Conseil et les règlements (CE) n° 767/2008 et (CE) n° 810/2009 (code des visas) du Parlement européen et du Conseil. Il y a quelques exceptions : l'ancienne définition reste applicable pour les accords bilatéraux (conclus par l'UE et des pays tiers) relatifs au visa et au séjour. Les conventions conclues par la Belgique ou dans le cadre du Benelux peuvent également continuer à utiliser l'ancienne définition dans leurs relations avec des pays tiers.

84 Kruispunt M-I, Begrip en berekening van 'kort verblijf' voor derdelanders gewijzigd, Nieuwsbrief Kruispunt M-I, n° 10, 29 octobre 2013, consultable sur : www.kruispuntmi.be/nieuws/begrip-en-berekening-van-kort-verblijf-voor-derdelanders-gewijzigd. Il convient de faire remarquer que les périodes de séjour autorisées en raison d'un permis de séjour ou d'un visa pour séjour de longue durée (type D) ne sont pas prises en compte dans le calcul de la durée de séjour dans l'espace Schengen.

85 ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/index_en.htm.

86 EMN, *Kort verblijf en berekeningswijze aangepast*, Nieuwsbericht, 17 octobre 2013, disponible sur : www.emnbelgium.be.

1.9. Visa Schengen : tout refus doit être conforme au code des visas

Dans l'arrêt Koushkaki du 19 décembre 2013⁸⁷, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que le refus de délivrer un visa Schengen ne pouvait être motivé que par des raisons explicitement prévues par le code des visas. Elle estime toutefois que les autorités nationales disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer si l'un de ces motifs de refus est applicable ou non au demandeur.

Koushkaki, un ressortissant iranien, s'est vu refuser un visa par l'Allemagne parce qu'il existait des doutes importants quant à sa volonté de retourner en Iran avant l'expiration du visa demandé. L'un des arguments invoqués était que son enracinement économique dans son pays d'origine ne pouvait pas être établi⁸⁸.

La Cour affirme que le refus de délivrance d'un visa doit être conforme aux motifs de refus énumérés à l'article 32 du code des visas⁸⁹ et que cette décision doit être communiquée au demandeur au moyen d'un formulaire type. L'un des motifs de refus est l'existence d'un « doute raisonnable sur la volonté du demandeur de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé ».

La Cour souligne que le code des visas a pour but d'harmoniser les conditions de délivrance et d'éviter ainsi que les États membres appliquent différents motifs de refus. En outre, le but de faciliter les voyages effectués de façon légitime – qui est l'un des objectifs du code des visas – serait compromis si un État membre pouvait décider de manière discrétionnaire de refuser un visa à un demandeur qui remplit toutes les conditions de délivrance fixées par le code des visas. Une telle pratique favoriserait en effet le '*visa shopping*', ce que le code des visas cherche justement à éviter⁹⁰.

La Cour estime toutefois que les autorités nationales disposent d'une large marge d'appréciation pour appliquer les motifs de refus et évaluer les faits pertinents à cet égard. Elle souligne que l'évaluation de la situation individuelle du demandeur implique une analyse complexe, fondée notamment sur la personnalité du demandeur, son insertion dans le pays où il réside, sa situation politique, sociale et économique ainsi que la menace éventuelle que constituerait sa venue pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres. De telles évaluations complexes comprennent l'élaboration de pronostics sur le comportement prévisible du demandeur en question⁹¹. Mais les États membres ne doivent pas pouvoir démontrer avec certitude que le demandeur ne quittera pas le territoire de l'espace Schengen avant l'expiration de son visa.

87 CJUE, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 décembre 2013, C-84/12.

88 CJUE, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 décembre 2013, C-84/12, §§18-19.

89 Art. 32 du code des visas, qui stipule entre autres : b) s'il existe des doutes raisonnables sur l'authenticité des documents justificatifs présentés par le demandeur ou sur la véracité de leur contenu, sur la fiabilité des déclarations effectuées par le demandeur ou sur sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé.

90 CJUE, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 décembre 2013, C-84/12, §§52-53.

91 CJUE, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 décembre 2013, C-84/12, §§56-57.

C. SOUS LA LOUPE : LES VISAS DE COURT SÉJOUR POUR VISITE FAMILIALE

La politique de délivrance des visas est une composante importante de la politique migratoire qui est menée au niveau de l'Union européenne. Cette autorisation de se présenter à la frontière est organisée différemment par les textes légaux et réglementaires selon que le candidat au visa postule pour un long ou un court séjour et selon qu'il est citoyen européen, membre de la famille d'un citoyen européen ou ressortissant de pays tiers. En approuvant ou en rejetant les demandes de visas qui lui sont soumises, la Belgique fait, elle aussi, usage de sa politique des visas comme d'un instrument de pilotage de sa migration. Cet instrument se place presque intégralement sous le signe de la prévention et de la lutte contre migration irrégulière et de la fraude. À ce titre, le Centre s'attache, chaque année, à l'analyse des chiffres disponibles à ce propos.

La contribution de Federica Infantino, qui problématise l'usage de la politique de délivrance des visas comme outil de lutte contre les unions simulées, nous donne l'occasion de revenir sur un point particulier. Le Centre fait l'hypothèse que les effets combinés de plusieurs des réformes récentes du droit des étrangers en Belgique ont pour conséquence indirecte de précariser le droit de recevoir une visite familiale -de courte durée- pour toutes les personnes qui résident en Belgique, y compris les Belges qui ont de la famille établie à l'étranger, hors de l'Union européenne.

Des garanties légales doivent permettre aux citoyens belges d'entretenir des relations familiales normales

À cet égard, la réforme de la loi du 15 décembre 1980 qui a modifié profondément les contours du droit au regroupement familial en Belgique a eu un premier effet. Le Centre a commenté cette réforme en détail avant et après son adoption. Ce texte exclut désormais

du droit de vivre en famille les étrangers hors Union européenne, qui sont parents et grands-parents de Belges majeurs. Cette exclusion était déjà appliquée aux parents et grands-parents de ressortissants de pays tiers. Rappelons que les frères et sœurs, oncles et

tantes sont également exclus du droit au regroupement familial. Seuls les citoyens européens peuvent désormais prétendre à cette définition 'large' de la famille, qui comprend les ascendants et les frères et sœurs. Plus généralement, la réforme fait sortir du droit au regroupement familial toute la matière des relations familiales entre partenaires, mariés ou jeunes couples qui ne remplissent pas encore toutes les conditions légales pour l'exercer effectivement mais qui voudraient pouvoir entretenir leur relation malgré la distance.

Par ailleurs, la situation des citoyens belges à cet égard a été aggravée par la réforme du Code de la nationalité belge visant à organiser la 'neutralité migratoire' et qui interdit désormais l'accès à la nationalité aux enfants des Belges, si ces enfants, majeurs ou mineurs, sont étrangers et vivent à l'étranger.

Privés de l'accès à la nationalité belge et exclus du droit au regroupement familial, il ne reste à ces personnes, qui comptent pourtant parmi les membres de famille proches, pour tout canal légal d'accès au territoire belge que la possibilité de demander un visa de court séjour pour motif de visite familiale.

Or, si elle est encadrée par le code des visas depuis la Convention de Schengen, la matière des visas de court séjour repose encore à certains égards entre les mains des États. En Belgique, cette matière est confiée par la loi, à l'appréciation discrétionnaire de l'Office des étrangers. Sur la base des dossiers individuels dont il a pu prendre connaissance au cours de l'année écoulée, le Centre constate qu'il devient pour certains étrangers très difficile d'obtenir l'autorisation de venir en Belgique afin d'assister au mariage, au baptême, à la naissance, à l'enterrement d'un proche ou même de passer l'été en famille si l'on est étranger et que l'on a un enfant (qui est devenu Belge et) qui vit en Belgique.

Des garanties légales doivent donc être données pour permettre aux citoyens belges d'entretenir des relations familiales normales, y compris le droit de rece-

voir la visite de leurs parents. 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 qui lient la Belgique à des accords internationaux (entre autres, les accords de Schengen et le code communautaire 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.

Dans sa proposition de refonte et d'amendement du règlement 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas⁹², la Commission européenne aborde elle aussi cette problématique. Le texte contient notamment deux propositions pour faciliter les contacts familiaux. Il introduit certains assouplissements procéduraux pour permettre aux membres de famille proches de rendre visite au citoyen de l'Union résidant dans l'État membre dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de famille proche d'un citoyen de l'Union vivant dans un État tiers et qui souhaitent se rendre, avec ce citoyen de l'Union, dans l'État dont il a la nationalité. La proposition de refonte souligne également que les mêmes assouplissements procéduraux devraient au minimum être octroyés aux membres de la famille des citoyens de l'Union qui bénéficient de l'article 5(2), §2 de la directive 2004/38/CE (cette disposition dispense de visa d'entrée les titulaires d'une carte de séjour en cours de validité), relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Enfin, on constate dans la pratique que l'entrave aux relations familiales découlant des réformes du regroupement familial n'affecte pas que les familles de citoyens belges. Il faut dès lors se demander si la solution recommandée ici pour elles ne devrait pas être étendue et appliquée à toutes les familles, quelle que soit la nationalité du ou des membres établi(s) sur le territoire belge.

CONTRIBUTION EXTERNE

Visa pour regroupement familial et politique de délivrance des visas

Constituant l'une des principales portes d'entrée pour migrer régulièrement aujourd'hui en Europe, la migration familiale est souvent problématisée comme un 'risque' pour les sociétés du pays d'accueil. Le respect de droits fondamentaux garantis par des conventions internationales ainsi que par les législations nationales sur lesquelles l'immigration familiale repose se heurte aux efforts étatiques de gestion des migrations. Bien que le droit au mariage soit garanti par l'article 12 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955) et l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et que le droit à vivre en famille soit garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les mariages impliquant l'émigration d'un des conjoints sont de plus en plus soumis à des pratiques de contrôle de la part des administrations responsables de l'application de ces droits, en Belgique comme dans certains pays européens. L'action bureaucratique articule des objectifs opposés tels que gouverner les frontières et garantir l'exercice de droits. Par leurs pratiques quotidiennes, les agents de l'État responsables de la mise en œuvre du droit au mariage et du droit au regroupement familial réalisent la politique d'accès au territoire national en admettant certains et en excluant d'autres. Les pratiques de contrôle administratif préalables à l'obtention du droit au mariage et/ou au regroupement familial activent une frontière tant en amont de la frontière physique, aux guichets des services visas et des services de l'état civil des consulats situés dans les pays de départ, qu'à l'intérieur du territoire national, aux guichets des communes. En s'appuyant sur nos recherches relatives aux contrôles avant et après les mariages célébrés au Maroc, nous voudrions mettre en exergue le contrôle qui s'exerce avant l'arrivée sur le territoire, à la frontière étatique délocalisée qu'est un consulat.

À partir de la fin des années '90, une logique judiciaire et policière s'empare du droit au mariage et du droit à vivre en famille. Ces derniers deviennent de plus en plus soumis à une logique de 'preuve' et, par conséquent, de plus en plus soumis au pouvoir discrétionnaire de l'administration. L'application de ces droits est aujourd'hui dépendante des épreuves de contrôle des conditions d'obtention et non plus régulée par des critères automatiques. Un tel fonctionnement était administratif sans qu'aucun pouvoir discrétionnaire n'intervienne. Aujourd'hui, des pratiques de contrôle avant et

92 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative au code des visas de l'Union (code des visas) (refonte), 1^{er} avril 2014, disponible sur http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/proposal_regulation_union_code_on_visas_fr.pdf.

après mariage au moyen d'instruments visant à trouver des 'preuves' sont mises en place. Ces instruments incluent principalement des entretiens dont l'objectif serait celui d'apprécier l'intention de fonder une communauté de vie durable. Prouver des intentions pourrait sembler déjà une contradiction. Le terme 'preuve' fait partie du vocabulaire administratif. L'article 146bis du code civil introduit par la loi du 4 mai 1999 modifiant certaines dispositions relatives au mariage indique que « Il n'y a pas de mariage lorsque, bien que les consentements formels aient été donnés en vue de celui-ci, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'un au moins des époux n'est manifestement pas la création d'une communauté de vie durable, mais vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut d'époux ».

La difficulté de prouver des intentions et des sentiments conduit au recours à la notion de « combinaison de circonstances ». A l'instar de la notion de 'preuve', les notions de mariage 'blanc', 'gris', 'simulé', 'de complaisance' sont aussi juridiquement inefficaces. Le défaut d'intention de fonder une communauté de vie durable est le principe juridique mobilisé lorsque la validité d'un mariage, concernant un étranger ou pas, est contestée. Un tel défaut ne peut qu'avoir des fins migratoires. Cependant, le contrôle de l'intention de fonder une communauté de vie s'instaure seulement lorsqu'il s'agit d'un mariage impliquant un étranger et qui donne lieu à résidence de ce dernier en Belgique. Ceci démontre qu'un instrument du code civil est utilisé à des fins de lutte contre l'immigration régulière mais non désirée. Ainsi, l'action bureaucratique se consacre à la recherche de ce que les acteurs administratifs appellent la 'preuve' qu'un mariage ait comme objectif l'obtention d'avantages liés au statut de séjour de l'un des conjoints. Pour ce faire, des entretiens sont prévus à différentes étapes : avant le mariage, en vue de l'obtention du certificat de non empêchement au mariage (CNEM) qui est nécessaire afin que le mariage d'un Belge puisse se célébrer dans un État autre que la Belgique et au dépôt de la demande de visa en vue mariage ; après le mariage, au dépôt de la demande de visa de regroupement familial pour un des conjoints.

Les questionnaires standardisés sont souvent adaptés aux circonstances locales par les agents. Les thèmes des questions qui se trouvent dans les questionnaires avant mariage portent sur : les données de la personne, ce qu'elle sait au sujet de son conjoint ou du futur conjoint, les conditions de la rencontre, les projets de vie de couple. Dans les contrôles après le mariage, s'ajoutent d'autres questions sur les détails de la fête du mariage. L'ensemble des questions sont spéci-

fiques et concernent des détails comme la date et la circonstance de la rencontre (membre de la famille, intermédiaire, internet, etc.), la date des fiançailles, la date du mariage, la langue utilisée pour communiquer, le nombre de fois que le conjoint a voyagé pour rencontrer son partenaire avant le mariage. Bien que demander la date de la rencontre ou la date des fiançailles peut sembler peu sensé, une logique explique chacune de ces questions : la recherche des détails même difficiles à se rappeler comme la date de la rencontre a pour objectif de trouver des incohérences dans les récits des partenaires dans le cadre d'entretiens répétés.

Au moment du dépôt de la demande de visa en vue du regroupement familial, un autre instrument visant la recherche de la 'preuve' est utilisé : la demande de preuves matérielles de la relation telle que des photos, des relevés téléphoniques, des échanges de courriels, des photocopies des cachets sur le passeport du passage à la frontière prouvant la rencontre et la relation. Ces éléments doivent prouver la connaissance mutuelle avant le mariage. De ces pratiques de contrôle, il ressort que les mariages qui seraient exclus sont les mariages arrangés où la connaissance mutuelle n'est pas requise. L'absence de connaissance mutuelle avant le mariage, une grande différence d'âge et le fait de se rencontrer dans des espaces virtuels deviennent, lorsqu'il s'agit d'un mariage impliquant un étranger, des sources de suspicion. Ces mariages subissent une forme de criminalisation par les pratiques de contrôle. Cependant, si le fait que le mariage soit arrangé, que les personnes ne se connaissent pas avant, qu'elles aient une grande différence d'âge ou qu'elles se soient rencontrées pendant les vacances ou dans des espaces virtuels constituent des critères utilisés dans la lutte contre l'immigration non désirée, ceux-ci ne sont pas des critères juridiques valables pour contester le droit au mariage ou le droit à vivre en famille. Comme l'affirment les acteurs de terrain, il est très difficile de bloquer les mariages par la validation juridique : prouver des intentions sur base de comportements et goûts personnels demeure juridiquement épineux. Avec le changement de la loi du 8 juillet 2011 relative au regroupement familial des Belges, des critères factuels tels que les conditions financières et professionnelles viennent s'ajouter aux conditions antérieures pour bénéficier de ce droit.

Bien que la politique de visa soit une stratégie ancienne de contrôle à distance de l'immigration, la nouveauté de cette ancienne stratégie est que les pratiques de contrôle migratoire aux frontières délocalisées n'ont pas seulement pour but le filtrage de la migration irrégulière, mais aussi le filtrage de la migration régulière non désirée. Ce filtrage ne s'opère pas

que par la délivrance des visas à des étrangers : il est mis en œuvre également à l'égard des belgo-belges, comme le cas des épreuves de contrôle pour l'obtention du CNEM le met en évidence.

Les administrations et les agents appelés à rendre opérationnel le droit au mariage et le droit à vivre en famille se situent aujourd'hui au croisement d'injonctions contradictoires : le respect de droits fondamentaux et les exigences de contrôle des frontières. Etant donné que les États libéraux ne peuvent pas dénier des droits fondamentaux, l'action bureaucratique tranche pratiquement ce qui n'a pas été résolu politiquement. C'est par l'action bureaucratique que l'application du droit au mariage et du droit à vivre en famille est rendue plus difficile, pour tous.

Lorsqu'on se penche sur les pratiques administratives régulant le droit au mariage et le droit à vivre en famille, il s'agit de soumettre à la participation et à l'examen public l'exercice du contrôle étatique à la frontière délocalisée ainsi que les frontières de ce contrôle. Ceux qui font l'expérience de ces pratiques de contrôle sont confrontés à des interactions humiliantes, des intrusions dans leur vie personnelle et dans leur intimité, et parfois à des situations bureaucratiques paradoxales comme la procédure à laquelle sont soumis les couples mixtes qui veulent se marier au Maroc. Ces derniers passent les contrôles du consulat pour l'obtention du CNEM et ensuite ceux du juge marocain qui autorise la célébration d'un mariage avec un étranger. Pendant cette procédure, les couples mixtes doivent raconter deux histoires opposées s'ils veulent atteindre leur objectif. Une jeune fille belge nous a livré ce témoignage : *« Au service de l'état civil, tu dois justifier des liens très forts, tu dois dire que vous vivez ensemble, tu exagères ça, mais l'étape juste après tu passes devant un juge marocain et là, tu dois, c'est presque schizophrène, dire qu'on ne s'est jamais touché, qu'on n'a jamais eu de relations sexuelles, surtout pas que vous vivez ensemble. Tout ce que tu as dit à l'Ambassade, il ne faut surtout pas le dire là. »* Ces deux bureaucraties veulent entendre deux versions opposées de la même histoire puisque c'est leur définition de l'amour légitime qui est opposée : pour l'un, il faut se connaître et avoir des liens forts avant le mariage ; pour l'autre, la connaissance mutuelle n'est pas nécessaire voire illégitime.

Federica Infantino,

Université d'Europe, Université Libre de Bruxelles







Chapitre III

SÉJOUR LÉGAL



Le Chapitre III du présent Rapport annuel se compose de cinq parties correspondant aux différentes possibilités légales pour obtenir un titre de séjour en Belgique : la protection internationale (III.1), le regroupement familial (III.2), les motifs économiques (III.3), les raisons d'études (III.4) et enfin les procédures de régularisation (III.5).

Voici pour commencer un développement récent qui touche à chacune des parties de ce chapitre.

Procédure en extrême urgence auprès du Conseil du contentieux des étrangers et respect du droit au recours effectif

Dans l'affaire Josef⁹³ du 27 février 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour violation du droit au recours effectif tel que garanti par l'article 13 (combiné avec l'article 3) de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH). La Cour s'est penchée sur la procédure en suspension auprès du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) dans le cadre d'une décision de rejet d'une demande de séjour fondée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980⁹⁴.

En l'espèce, l'intéressée avait introduit un recours en annulation auprès du CCE à l'encontre de cette décision ainsi que de l'ordre de quitter le territoire qui en découle. Néanmoins, ce recours en annulation n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision d'éloignement⁹⁵, qui pouvait donc être mise en œuvre à tout moment dès l'expiration du délai octroyé pour quitter le territoire. Mme Josef décida donc d'introduire concomitamment un recours en extrême urgence⁹⁶, devant la même juridiction, dont découle en principe la suspension de plein droit de la mesure d'éloignement jusqu'au prononcé. L'intéressée estimait que l'introduction d'un recours en suspension (ordinaire) contre la mesure d'éloignement, qui n'est quant

à lui pas pourvu d'effet suspensif, ne suffisait pas eu égard au délai de traitement de plusieurs mois par le CCE.

Toutefois, le recours en extrême urgence introduit par Mme Josef fut rejeté par le CCE en application d'une jurisprudence constante du Conseil d'État en vertu de laquelle la délivrance de l'ordre de quitter le territoire ne suffit pas à démontrer la nécessité de requérir à la procédure en extrême urgence. Il appartient, en effet, à la partie requérante de prouver que la procédure en suspension ordinaire ne permet pas de prévenir le préjudice invoqué, en l'espèce une violation de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) et de son droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH). Cette démonstration ne pourra se faire que lorsque l'exécution de la mesure d'éloignement est imminente, à savoir en pratique lorsque l'étranger est détenu.

Lors de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme, la Belgique se référa à la possibilité pour l'étranger d'introduire un recours en suspension avec le recours en annulation, ce qui permet lorsque le péril devient imminent, en pratique quand l'étranger est détenu en vue de son éloignement, de demander la suspension de la mesure via une demande de mesures provisoires en extrême urgence.

Néanmoins, la Cour a estimé qu'il ne pouvait être demandé à l'étranger d'introduire systématiquement un recours en suspension « à titre conservatoire » lors de l'introduction du recours en annulation, de manière à permettre l'invocation ultérieure de mesures provisoires visant à la suspension de l'acte si l'éloignement devient imminent. En effet, la procédure a été jugée trop complexe et non suffisamment opérationnelle pour répondre aux exigences de l'article 13 de la CEDH. Cette complexité apparaît également lorsque l'étranger introduit une demande en extrême urgence et que celle-ci est rejetée, par exemple, pour défaut d'urgence comme dans le cas d'espèce. L'intéressé pourra alors introduire, s'il est encore dans le délai de recours (trente jours ou quinze jours en cas de détention, à dater de la notification de la décision) une demande en suspension ordinaire, mais seulement à la condition de retirer son recours en annulation et de le réintroduire concomitamment avec le recours en suspension ordinaire. En outre, la Cour observe que le

93 Cour eur. DH, *Josef c. Belgique*, 27 février 2014, 70055/10.

94 Pour plus d'informations sur la position de la Cour sur la violation de l'article 3 de la CEDH en ce qui concerne la situation médicale de l'intéressée, voir : *Protection internationale et apatridie*, Chapitre III.1.

95 L'introduction d'un recours en annulation n'a d'effet suspensif à l'encontre de la mesure d'éloignement que dans un nombre limité de cas figurant à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980.

96 Pour plus d'informations sur la procédure en extrême urgence devant le CCE, voir : *Évolutions législatives et jurisprudentielles*, Chapitre IV ainsi que *Rapport annuel Migration 2011*, pp.146-147.

système procédural actuel oblige les étrangers à n'agir que *in extremis*, lors de leur détention et face à l'imminence de l'éloignement, ce qui est d'autant plus problématique pour les familles avec enfants qui ne sont en principe pas placées en détention ou seulement pour un temps strictement minimal. Enfin, la Cour estime que la possibilité offerte à l'étranger de saisir le juge des référés ne suffit pas à lui garantir un recours effectif puisque la procédure n'est elle-même pas suspensive.

Cet arrêt apporte un nouvel éclairage sur la procédure en suspension auprès du CCE qui a également été récemment examinée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt relatif aux demandeurs d'asile originaires d'un pays considéré comme sûr⁹⁷. Pour se conformer à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, mais également en vue de répondre au problème de l'afflux élevé du nombre de recours en extrême urgence introduits auprès du CCE, la Belgique est depuis lors en train de revoir la procédure en extrême urgence devant cette juridiction⁹⁸. Il s'agira de vérifier si la réforme de cette procédure se conforme suffisamment aux enseignements de ce nouvel arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme pour mettre en place un système aisé, qui permette en toute hypothèse et à tout moment, la suspension d'une mesure susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux des étrangers tels que garantis par la CEDH, et ce en temps utile de manière à éviter que l'examen d'une potentielle violation de ces droits ne puisse avoir lieu que lorsque l'éloignement de l'étranger devient imminent.

97 Pour plus d'informations, voir aussi : *Évolutions au niveau Belge*, Chapitre III.1 et *Évolutions législatives et jurisprudentielles*, Chapitre IV.

98 Au moment de la clôture de ce rapport, le projet de loi du 27 mars 2014 portant dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État avait été approuvé par la Chambre et le Sénat. Celui-ci fera l'objet d'un examen plus approfondi dans le prochain *Rapport annuel Migration*.



III.I

PROTECTION INTERNATIONALE ET APATRIDIE

A. CHIFFRES⁹⁹

1. Différents indicateurs pour appréhender le phénomène de l'asile

Les chiffres relatifs aux *demandes* d'asile se distinguent de ceux sur les *demandeurs* d'asile. On considère généralement que les premiers se réfèrent aux dossiers introduits, alors que les seconds rendraient compte du nombre d'individus. En fait, puisque chaque étranger majeur ou mineur non accompagné introduit sa propre demande d'asile, le nombre de demandes se rapporte au nombre de *demandeurs principaux*. En effet, comme le précise le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) dans son dernier rapport annuel, « le dossier d'asile d'un couple forme un tout, mais il est considéré comme deux demandes »¹⁰⁰. Notons par ailleurs que les enfants accompagnant leur(s) parent(s)

dépendent du dossier du parent principal (dans la plupart des cas, de la mère).

Très souvent, les instances en charge de l'asile publient des statistiques sur les demandes d'asile (c'est-à-dire sur les demandeurs principaux), alors que celles sur tous les demandeurs (c'est-à-dire tous les individus, y compris les enfants accompagnants) semblent davantage appropriées pour appréhender l'importance des flux d'asile. Les chiffres présentés par le Centre pour les années 2008¹⁰¹ et suivantes s'appuient sur les statistiques qu'Eurostat publie sur les demandeurs. Les chiffres présentés pour les années antérieures s'appuient sur des estimations réalisées par l'OE sur base du RN.

99 Même si le séjour pour raisons médicales peut être considéré comme une forme de protection internationale dont nous faisons l'analyse dans le présent chapitre, les chiffres relatifs au séjour pour raisons médicales sont abordés dans la partie *Chiffres*, Chapitre III.5.

100 Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, *Rapport annuel CGRA 2012*, Bruxelles, juin 2013, p. 5.

101 En réponse à l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale.

2. Diminution des demandes d'asile en Belgique

2.1. Tendances belges et européennes

L'année 2012 avait marqué une rupture avec les années précédentes, affichant une diminution du nombre de demandeurs d'asile. Entre 2011 et 2012, ce nombre est en effet passé de 32.270 à 28.285, soit une diminution de 14%. En 2013, cette tendance à la baisse s'est confirmée, avec une nouvelle diminution importante (25% de moins qu'en 2012). Au cours de l'année 2013 en effet, 21.225 demandeurs d'asile ont été enregistrés. Les demandeurs sont principalement originaires d'Afghanistan, de Guinée, de RD Congo, de Russie et de Syrie. Le Kosovo et l'Albanie, figurant dans la

liste des 'pays sûrs', comptent parmi les dix principaux pays d'origine des demandeurs d'asile.

Par ailleurs, cette forte diminution du nombre de demandeurs d'asile en Belgique intervient alors même que le nombre total de demandeurs entre 2012 et 2013 a augmenté en Europe. Selon les données Eurostat, l'ensemble des pays de l'UE-27 a connu une forte augmentation, passant de 336.015 à plus de 435.000 demandeurs (+30%). Ce constat peut d'ailleurs être fait pour une grande majorité des pays de l'Union. En fait, parmi les principaux pays qui accueillent des

Le nombre de demandeurs d'asile a fortement diminué en Belgique alors qu'il a augmenté en Europe

demandeurs d'asile¹⁰², la Belgique est le seul pays qui a enregistré, en 2013, moins de demandeurs d'asile qu'en 2012.

Tableau 3. Nombre de demandeurs d'asile (y compris les accompagnants) pour les principaux pays de l'UE-27 en termes de demandes d'asile en 2012 et 2013 (Source : Eurostat. Calculs : S. Vause)

Pays	2012	2013	Croissance entre 2012 et 2013
Allemagne	77.660	126.995	+64%
France	61.460	66.265	+8%
Suède	43.945	54.365	+24%
Grande-Bretagne	28.895	31.100	+8%
Italie	17.345	27.930	+61%
Belgique	28.285	21.225	-25%
Hongrie	2.155	18.900	+777%
Pays-Bas ¹⁰³	13.105	17.160	+31%
Autriche	11.060	14.455	+31%
Pologne	6.540	6.890	+5%
Total UE-27	336.015	435.615	+30%

2.2. La part des demandes multiples est en hausse

L'examen des différents indicateurs permet d'aborder les flux d'asile sous différents angles (Tableau 4). En dépit de la diminution des demandes d'asile, on observe une augmentation de la part des demandes d'asile multiples dans ces chiffres (Encadré 9 et Tableau 4). En 2011 en effet, une demande sur cinq (20%) était une demande multiple. En 2012, c'était le cas pour près d'une demande sur trois (29%) et en 2013, plus d'une demande sur trois (36%) concernait une demande d'asile répétée. En réponse à cette augmentation, la loi du 15 décembre 1980 a été modifiée¹⁰⁴. Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2013, le CGRA est désormais compé-

tent pour évaluer la recevabilité des demandes d'asile multiples¹⁰⁵.

Encadré 9. Premières demandes d'asile versus demandes multiples

Les statistiques présentées sont souvent déclinées en trois indicateurs : les *demandes d'asile*, les *premières demandes* et les *demandes multiples*. Les statistiques sur les demandes englobent les premières demandes et les demandes multiples. Lorsqu'un individu n'a jamais introduit de demande auparavant, il s'agit d'une première demande (parfois également appelée nouvelle demande). Il est question de demande multiple lorsqu'une personne ayant déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes d'asile dans le passé introduit à nouveau une demande (le demandeur d'asile doit alors apporter de nouveaux éléments qui augmentent de manière significative la probabilité que l'étranger remplisse les conditions requises pour la protection).

En définitive, les *demandeurs d'asile* ayant introduit une *première demande* constituent l'indicateur le plus adapté, car le plus représentatif du phénomène migratoire lié à la procédure d'asile. Il inclut en effet tous les individus (les demandeurs principaux ainsi que les accompagnants) et ne comptabilise pas les personnes qui ont déjà introduit une demande d'asile par le passé. Selon les sources de données utilisées pour les différentes analyses et les objectifs poursuivis, on présentera l'un ou l'autre des indicateurs repris ci-dessus.

102 Les pays nommés dans le Tableau 3 sont ceux pour lesquels, en 2012 ainsi qu'en 2013, au moins 6.000 demandeurs d'asile ont été dénombrés.

103 Pour les Pays-Bas, les données pour l'année 2013 sont des données provisoires.

104 Voir *Rapport annuel Migration 2012*, p. 59.

105 *Note de politique générale de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration*, 3 décembre 2013.

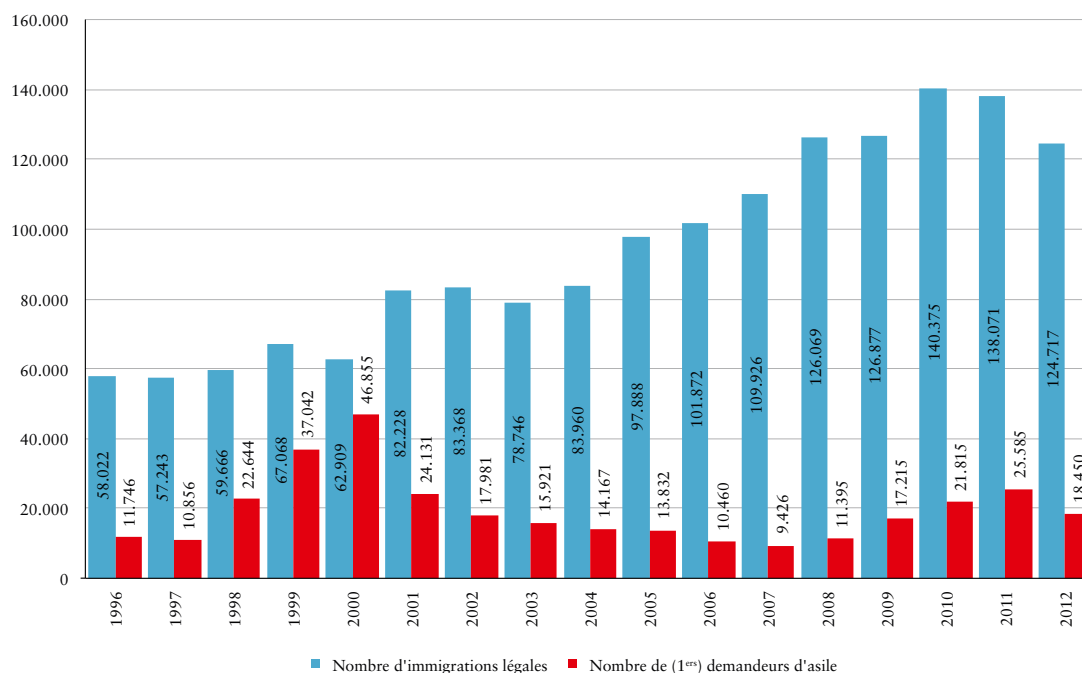
Tableau 4. Nombre de demandes d'asile selon différents indicateurs, 2008-2013 (Sources : OE, Eurostat et CGRA)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Demandes d'asile (demandeurs principaux)	Demandes d'asile	12.252	17.186	19.941	25.479	21.461	15.840
	Premières demandes	8.921	12.836	16.532	20.330	15.204	10.193
	Demandes multiples	3.331	4.350	3.409	5.149	6.257	5.647
	Pourcentage des demandes multiples parmi l'ensemble des demandes	27%	25%	17%	20%	29%	36%
Demandeurs d'asile (y compris les accompagnants)	Demandeurs d'asile	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.225
	Demandeurs d'asile dont c'est la première demande	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.085
	Nombre moyen de personnes par demande	1,30	1,34	1,33	1,27	1,32	1,34
	Nombre moyen de personnes par première demande	1,28	1,34	1,32	1,26	1,21	1,19

3. Les flux d'asile face aux immigrations légales

Lorsque l'on examine l'évolution du nombre de demandeurs d'asile depuis le milieu des années 1990 (Figure 20), on observe que les années 1999 et 2000 sont marquées par un pic sans précédent d'arrivées de demandeurs d'asile en Belgique (plus de 37.000 en 1999 et plus de 46.000 en 2000). La crise du Kosovo explique le nombre élevé de Kosovars qui ont demandé une protection en Belgique à cette époque. Au cours des années qui suivent, les entrées de demandeurs d'asile ont tendance à diminuer pour atteindre un chiffre inférieur à 10.000 demandeurs d'asile en 2007. À partir de 2008, le flux des entrées croît à nouveau et cela se confirme dans les années qui suivent. En 2011, plus de 25.000 individus ont effectué une première demande d'asile. Cela dit, en 2012 et 2013, le nombre de demandeurs d'asile est à nouveau en diminution.

Figure 20. Évolution du nombre d'immigrations légales et du nombre de demandeurs d'asile pour lesquels il s'agit d'une première demande, 1996-2012¹⁰⁶ (Sources : pour les immigrations légales : RN-DGSIE ; pour les demandeurs d'asile : RN/OE, calculs UCL jusqu'en 2007 et OE/Eurostat à partir de 2008)



106 Les données sur les flux d'immigrations légales ne sont disponibles que jusqu'en 2012.

En définitive, si les flux d'asile sont souvent mis en évidence dans les débats sur les migrations en Belgique, force est de constater que les demandeurs d'asile ne représentent qu'une faible proportion des migrants qui arrivent chaque année dans notre pays.

Les demandeurs d'asile ne représentent qu'une faible proportion des migrants qui arrivent chaque année dans notre pays

L'augmentation des flux d'asile entre 2008 et 2011 mérite d'être nuancée par au moins deux éléments. D'une part, en termes absolus, cette augmentation n'atteint pas le niveau du dernier pic important (plus de 46.000 en 2000). D'autre part, lorsque l'on examine ce que représentent les demandeurs d'asile dans les flux totaux d'immigration, on s'aperçoit que l'augmentation récente du nombre des demandes d'asile s'est accompagnée d'une forte augmentation des immigrations légales. En effet, en 2011, la part des demandeurs d'asile dans les flux totaux ne dépassait pas 16%, alors que lors du pic précédent d'arrivées de demandeurs

d'asile, cette proportion s'élevait à plus de 40%¹⁰⁷.

Par ailleurs la *diminution importante de l'asile observée en 2012 et 2013* se combine avec une diminution importante des flux légaux. En 2012, on estime que les demandeurs d'asile ayant introduit une première demande ne représentaient que 13% de l'ensemble des flux.

107 Notons que le nombre d'immigrations légales inclut les demandeurs d'asile qui ont été reconnus. Pour éviter que les demandeurs d'asile qui ont été reconnus au cours de l'année d'introduction de leur demande ne soient comptés à la fois parmi les migrants légaux et parmi les demandeurs d'asile, ils sont retirés des flux légaux dans le calcul qui mène aux proportions.

4. La liste de pays d'origine sûrs renouvelée

La Belgique utilise depuis 2011 une liste des pays d'origine sûrs (voir : *Évolutions récentes*, plus bas dans ce chapitre). Sept pays y figuraient à savoir : l'Albanie, la Bosnie, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie et l'Inde. Une procédure d'asile spécifique, accélérée est d'application aux ressortissants de ces pays.

En termes statistiques, le nombre de demandeurs d'asile (demandeurs et premiers demandeurs) originaires de ces sept pays avait augmenté entre 2008 et 2010, passant de 2.240 à 7.740 demandeurs. Ensemble, ils représentaient alors près de 30% de tous les deman-

deurs d'asile. Après un ralentissement en 2011 (7.715 demandeurs), on observe depuis 2012 une nette diminution de ce nombre. En 2012, on en dénombrait 5.180 et en 2013, 3.390, soit 16% de l'ensemble des demandeurs d'asile. Notons que les demandeurs d'asile issus de ces pays sont fortement représentés parmi les demandes multiples. En 2013, quatre d'entre eux (le Kosovo, la Serbie, l'Albanie et l'Arménie) figuraient dans le top dix des demandes d'asile multiples. Par contre, en termes de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, ces pays n'apparaissent pas dans le haut du classement.

5. Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire

En Belgique, outre l'octroi d'une protection médicale, la reconnaissance d'une protection internationale peut prendre deux formes : la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi de la protection subsidiaire¹⁰⁸. En 2013, sur les 18.193 décisions prises par le CGRA, 2.986 ont abouti à la reconnaissance du statut de réfugié et 1.951 à l'octroi de la protection subsidiaire, ce qui donne des proportions de décisions positives de l'ordre de 27%, dont 16% pour la reconnaissance du statut de réfugié et 11% pour l'octroi de la protection subsidiaire. Dans son *Bilan statistique annuel*, le CGRA déclare n'avoir jamais autant accordé de statuts de protection internationale qu'en 2013. En fait, lorsque l'on examine la proportion de décisions qui conduisent à la reconnaissance du statut de réfugié ces dernières années, on n'observe pas d'augmentation substantielle¹⁰⁹. Ce qui a plus clairement augmenté entre 2012 et 2013, c'est le nombre d'octrois de la

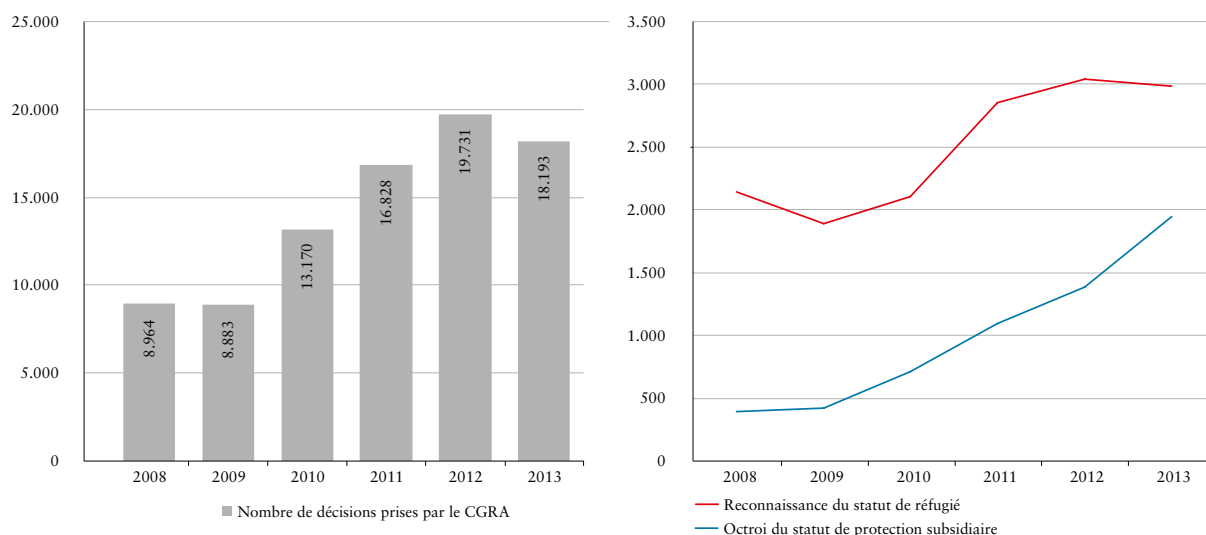
protection subsidiaire (passant de 7% à 11% des décisions) (Figure 21).

En 2013, les personnes reconnues réfugiés étaient principalement originaires d'Afghanistan (16% des reconnaissances en 2013), de Guinée (12%), de RD Congo (9%), de Chine (6%) et d'Iran (6%). En ce qui concerne l'octroi de la protection subsidiaire, les Syriens et les Afghans arrivent très clairement en tête du classement, représentant respectivement 52% et 38% de l'ensemble des octrois de ce statut.

108 Depuis 2006, l'octroi du statut de *protection subsidiaire* peut se faire lorsque le demandeur d'asile n'entre pas dans les conditions pour être reconnu comme réfugié, mais risque réellement de subir des atteintes graves en cas de retour dans son pays d'origine.

109 Il faut toutefois souligner que depuis septembre 2013 le CGRA prend également des décisions de non prise en considération des demandes multiples. Par le passé, c'est l'Office des étrangers qui les prenait (voir : *Évolutions au niveau Belge*, plus loin dans ce chapitre).

Figure 21. Évolution du nombre de décisions annuelles prises par le CGRA (gauche) et du nombre de décisions conduisant à la reconnaissance du statut de réfugié ou à l'octroi de protection subsidiaire (droite), 2008-2013 (Source : CGRA)



Si ces indicateurs sont utiles pour évaluer l'évolution des décisions prises par le CGRA, ils présentent d'importantes limites. En particulier, on peut leur reprocher de ne pas tenir compte de la durée de la procédure, ni de l'année d'introduction de la demande. Ici, le nombre de décisions positives de l'année est simplement reporté sur le nombre total de décisions prises au cours de cette année-là. Pourtant, les décisions prises en 2013 se rapportent, en partie, à des demandes faites au cours des années antérieures¹¹⁰. On mélange alors des demandes traitées rapidement (au cours de l'année d'introduction de la demande) avec des demandes ayant pris plusieurs années et l'on confond des demandes introduites dans des contextes très différents.

À côté de ces indicateurs, il est possible de calculer des taux de reconnaissance « par cohorte », qui tiennent compte à la fois de l'année d'introduction de la demande et du délai d'attente jusqu'à la décision définitive. Ils sont de ce fait plus adaptés pour rendre compte de la réalité vécue par les demandeurs d'asile¹¹¹. Les taux de reconnaissance présentés à travers les courbes

des deux figures ci-dessous représentent les proportions d'individus reconnus par rapport à l'ensemble des individus ayant introduit une demande au cours de la même année, en fonction du nombre de mois écoulés depuis leur demande. Ils dépendent donc non seulement du nombre de décisions positives prises par les différentes instances¹¹², mais également du nombre fluctuant de demandes d'asile enregistrées chaque année. Cette méthode présente un désavantage important : théoriquement, il faudrait attendre que toutes les demandes déposées au cours d'une année spécifique aient été 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.

Depuis peu, le Centre dispose des données issues du Registre d'attente. Celles-ci sont d'une grande richesse car elles permettent d'étudier les procédures d'asile dans le détail. Cela dit, cette richesse va de pair avec une certaine complexité méthodologique. La définition d'une décision finale positive et négative est par exemple loin d'être évidente. Un certain nombre de dossiers ne peuvent notamment pas être classés comme tels. C'est par exemple le cas des demandeurs qui obtiennent un titre de séjour en dehors de la procédure d'asile, comme à la suite d'une régularisation ou suite

110 En plus de cela, une autre limite importante tient au fait que ces données ne concernent que les décisions prises par le CGRA, et pas par les autres instances d'asile. Pour évaluer l'ampleur des reconnaissances en Belgique, il est important de tenir compte des différents niveaux de prise de décision.

111 Pour plus de détails sur les différences entre ces deux types d'indicateurs, voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique. Rapport statistique et démographique 2013*, Bruxelles, 2013, pp. 79-83.

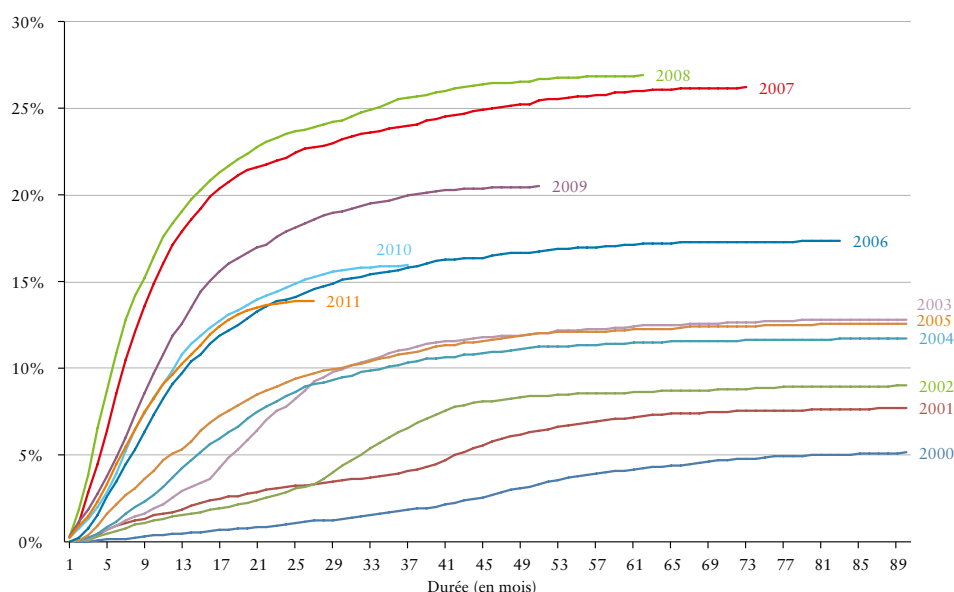
112 Cela dit, les décisions prises par le Conseil d'État (CE) ne sont pas consignées dans le Registre d'attente, et ne sont donc pas incluses dans les analyses.

à l'apparition d'un nouveau motif de séjour (le regroupement familial avec un Belge ou un étranger en situation régulière, par exemple). Par ailleurs, un nombre non négligeable de demandes n'aboutit pas en raison de l'abandon de la procédure par le demandeur. Ces quelques exemples montrent d'emblée qu'une procédure n'est pas toujours clôturée par un refus ou une reconnaissance.

Précisons d'emblée un point méthodologique en ce qui concerne les taux de reconnaissance présentés aux Figure 22 et Figure 23. Ces courbes sont calculées mensuellement. Puisque les données ont été obtenues début 2013, la courbe de 2012 peut difficilement être interprétée. En effet, une personne ayant introduit une demande d'asile en fin d'année 2012 n'a pas les mêmes

chances de voir sa demande aboutir au cours de cette année qu'une personne dont la demande a été enregistrée en début 2012. Nous avons donc opté pour ne pas présenter les taux de reconnaissance pour la cohorte 2012, puisque ceux-ci seraient fortement sous-estimés. Pour l'année 2011, les douze derniers mois doivent être interprétés avec prudence, pour les mêmes raisons (mais cette fois au cours de la deuxième année après l'introduction de leur demande). En d'autres termes, l'aplatissement visible de cette courbe 2011 sur les douze derniers mois pourrait disparaître une fois les données actualisées avec les chiffres de 2013. Les courbes plus anciennes (avant 2010) souffrent moins de ce biais dans la mesure où, après deux ans, la plupart des demandes d'asile sont soldées par une décision.

Figure 22. Taux de reconnaissance cumulé du statut de réfugié selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en mois, depuis l'introduction de la demande) (Source : Registre d'attente, calculs : S. Vause)



Au cours des dix dernières années, les *taux de reconnaissance du statut de réfugié* ont connu certaines fluctuations. Partant de taux relativement faibles pour les individus qui ont introduit leur demande au début des années 2000, les taux de reconnaissance ont évolué à la hausse pour les individus ayant déposé leur demande plus récemment. Les procédures entamées plus récemment ont par ailleurs été en moyenne plus rapides, en particulier pour les dossiers déposés à partir de 2006. Trois ans après avoir introduit leur demande, environ 2% des individus qui sont arrivés en 2000 en Belgique

se sont vu octroyer le statut de réfugié. Pour une même période, plus de 20% des individus ayant déposé leur demande en 2007 ont reçu une décision positive. Par contre, il semblerait que ceux dont la demande a été introduite à partir de 2009 soient proportionnellement moins nombreux à recevoir le statut de réfugié que dans les cohortes plus anciennes. Douze mois après avoir effectué leur demande, à peine plus de 11% de la cohorte de 2009 s'est vu reconnaître le statut de réfugié (contre plus de 17% pour la cohorte précédente, au bout de la même période). L'amorce de

cette tendance à la baisse se confirme d'ailleurs dans les années qui suivent puisqu'en 2010 et 2011, les taux de reconnaissance au bout d'une année sont inférieurs à ce qu'on observait au bout d'une année de procédure pour les demandes introduites en 2008.

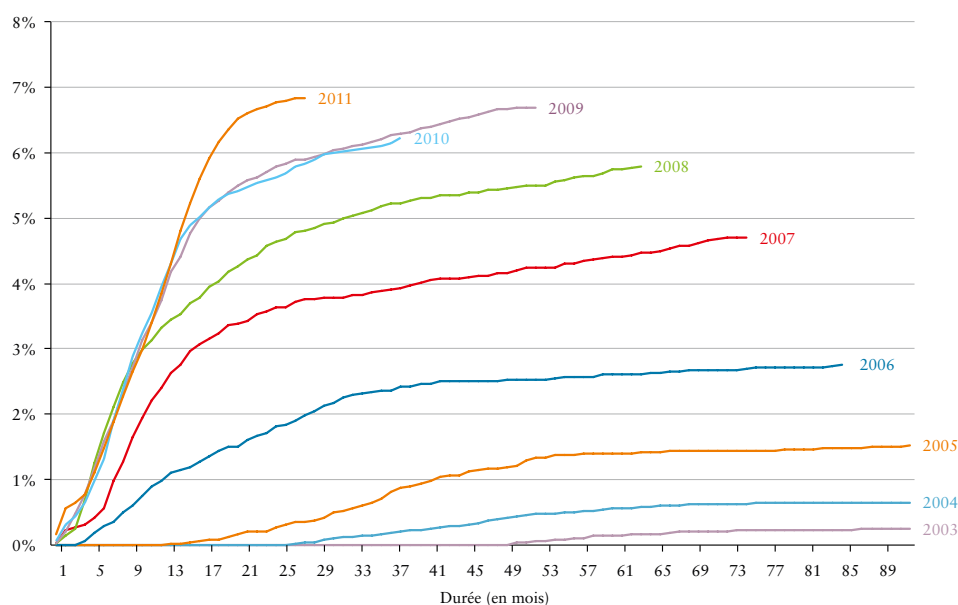
L'analyse du taux de reconnaissance par cohorte indique par ailleurs un autre élément intéressant : ce taux présente une corrélation négative avec l'évolution du nombre de demandes d'asile. Durant la période d'accroissement des demandes, de 1998 à 2000, le taux par cohorte a considérablement baissé pour les demandeurs arrivés durant cette période et les décisions positives ont été prises après une période plus longue. Dès 2001, lorsque les demandes sont reparties à la baisse, le taux de reconnaissance par cohorte a connu une nouvelle reprise. On voit par ailleurs que l'augmentation récente des demandeurs d'asile (entre 2008 et 2011) a de nouveau eu pour conséquence une diminution des taux de reconnaissance pour les cohortes de ces années-là. Il faudra attendre encore quelques années afin de voir si la chute des demandes amorcée en 2012 et en 2013 se confirme et si, parallèlement à cela, les taux de reconnaissance repartent à la hausse.

L'examen des *taux d'octroi du statut de protection subsidiaire* par cohorte indique plusieurs

éléments importants. D'une part, l'introduction de ce nouveau statut (en 2006) ne s'est pas immédiatement accompagnée d'une diminution de la reconnaissance du statut de réfugié. D'autre part, s'il est nettement plus faible que l'acquisition du statut de réfugié, l'octroi de la protection subsidiaire a tendance à augmenter au fil des cohortes de demandeurs d'asile. Tout comme pour le statut de réfugié, la proportion de décisions positives s'intensifie et la durée de la procédure a tendance à s'accélérer. Enfin, lorsque l'on additionne les deux taux de reconnaissance/octroi (réfugié et protection subsidiaire), on obtient un taux total de reconnaissance/octroi de la protection internationale.

Les taux de reconnaissance présentés ici sont sans aucun doute plus satisfaisants que ceux qui sont généralement présentés par les instances d'asile. Cela dit, pour les raisons évoquées plus haut, ils ne sont pas encore parfaitement satisfaisants et mériteraient d'être affinés. Il faudrait notamment parvenir à intégrer, dans la présentation de ces taux, le fait qu'un abandon de procédure ou que la reconnaissance sur une autre base ne doivent pas être assimilés à une décision négative. La recherche d'une méthodologie plus adéquate est en cours.

Figure 23. Taux d'octroi cumulé de la protection subsidiaire selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en mois, depuis l'introduction de la demande) (Source : Registre d'attente, calculs : S. Vause)



6. Accueil

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil belge et l'organise en collaboration avec les Centres publics d'action sociale (CPAS) et avec des organisations non-gouvernementales partenaires. En vertu de la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi accueil), les demandeurs d'asile ont droit à un accueil et à un accompagnement pendant la durée de leur procédure d'asile¹¹³.

Entre 2008 et 2012, le réseau d'accueil a été surchargé. Pour faire face à ces nombreuses demandes, de nouveaux lieux d'accueil (structurels et d'urgence) ont été créés. En avril 2012, le réseau d'accueil a ainsi atteint une capacité maximale de 24.820 places¹¹⁴. Entre octobre 2009 et 2012, Fedasil a néanmoins pris 12.350 décisions de non-désignation. Ces personnes pouvaient en principe adresser leur demande à un CPAS, mais dans la pratique, nombreuses sont celles qui se sont retrouvées à la rue.

C'est en 2012 que cette situation a changé. Le nombre de nouveaux arrivants dans le réseau d'accueil a en effet fortement diminué, suite à la baisse du nombre de demandes d'asile (voir supra) et sous l'effet de mesures structurelles, telles que l'introduction d'une liste de pays d'origine sûrs et la limitation du droit à l'accueil des personnes qui introduisent des demandes d'asile multiples. Cette tendance s'est poursuivie en 2013. D'après les chiffres de Fedasil, 22.235 personnes ont demandé une place d'accueil en 2013 (contre 29.975 en 2012 et 32.574 en 2011) et 15.455 d'entre elles en ont obtenu une. Près de 6.780 personnes ont été enregistrées comme *no show* et ce, soit parce qu'elles ont décidé de ne pas demander d'accueil, soit parce qu'elles n'y ont pas eu droit suite à l'introduction d'une demande d'asile multiple.

À la suite de cette baisse des demandes, le nombre de places d'accueil s'est encore réduit en 2013. Les centres d'accueil d'urgence de Houthalen-Helchteren et de Gembloux ont ainsi fermé leurs portes, tout comme les centres de Dinant et de Stoumont et plusieurs structures

d'accueil individuel¹¹⁵. Au 31 décembre 2013, la capacité d'accueil atteignait encore 19.929 places, avec un taux d'occupation de 72,2%. Il faut cependant noter que depuis 2012, Fedasil considère comme intégrées à son réseau structurel les places d'accueil d'urgence, les places en centres d'observation et d'orientation ainsi que les places ouvertes de retour. Les chiffres publiés par Fedasil pour l'année 2013 comptaient dès lors au 31 décembre 2013 : 20.854 places disponibles et 14.718 places occupées soit un taux d'occupation de 70,58%.

Pour permettre la comparaison avec les années précédentes, les chiffres qui figurent ci-dessous ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, des places en centres d'observation et d'orientation (COO)¹¹⁶ et des places ouvertes de retour. Le taux d'occupation qui figure dans le tableau ci-dessous montre donc la proportion entre le nombre de personnes accueillies et la capacité *structurelle* d'accueil¹¹⁷.

Tableau 5. Évolution de la capacité et de l'occupation du réseau d'accueil ordinaire, 2005-2013¹¹⁸ (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%
2011	21.031	20.455	97,3%
2012	22.513	20.486	91,0%
2013	19.929	14.379	72,2%

115 Chambre des Représentants, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 22 octobre 2013, CRIV53 COM834, pp. 39-40.

116 Ces centres assurent l'accueil de mineurs étrangers non accompagnés qu'ils soient ou non demandeurs d'asile.

117 Pour plus d'informations sur la différence entre les places d'accueil *structurelles* et les places d'urgence, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 60-62.

118 Chiffres au 31 décembre de chaque année, pour la période 2005-2013. Ces chiffres ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, de l'accueil en hôtel, des places en centres d'observation et d'orientation et des places ouvertes de retour.

113 Pour plus d'informations, voir *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 54-55.

114 Chambre des Représentants, *Note de politique générale*, 7 novembre 2013, DOC 53 3096/017, p. 3.

La secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a indiqué vouloir encore réduire le nombre de places d'accueil en 2014 pour le porter à environ 18.000 unités. Elle prévoit une réserve de 10% des places (soit environ 1.800 places) qui « pourront être opérationnalisées rapidement en cas d'afflux importants et imprévus de demandeurs d'asile »¹¹⁹.

119 Chambre des Représentants, *Note de politique générale*, 7 novembre 2013, DOC 53 3096/017, pp. 4-5.

B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Évolutions au niveau européen

1.1. Régime d'asile européen commun

C'est en 1999 qu'ont été posés les premiers pas de la création d'un régime d'asile européen commun (RAEC). Au cours des années suivantes, une série d'instruments législatifs ont été adoptés, définissant, entre autre, des normes minimales pour les régimes d'asile nationaux. La deuxième phase de ce processus a débuté en 2005. L'ambition initiale était de mettre en œuvre pour la fin 2012 un RAEC et de parvenir à instaurer une procédure d'asile commune au sein de l'UE, comprenant un statut uniforme pour toutes les personnes qui ont besoin d'une protection internationale. Les négociations se sont finalement achevées à la mi-2013 et le RAEC devrait être mis en place au plus tard d'ici le deuxième semestre 2015. Le Centre a demandé à Kris Pollet du European Council on Refugees and Exiles (ECRE) de faire l'état des lieux de ce processus et de présenter sa vision sur ces récentes évolutions législatives.

CONTRIBUTION EXTERNE

Un nouveau cadre juridique pour le Régime d'asile européen commun : mission accomplie ?

Le 12 juin 2013, on y est enfin arrivé. Après l'approbation par le Conseil du compromis avec le Parlement européen sur la modification des règlements Dublin et Eurodac ainsi que sur les directives accueil et procédure, le Parlement européen a adopté à son tour ces textes en séance plénière. Ainsi se clôture un processus de négociation amorcé en décembre 2008, lorsque la Commission européenne a mis sur la table ses premières propositions de révision de l'acquis communautaire en matière d'asile.

Le parcours législatif est impressionnant. Pas moins de **sept instruments législatifs** ont été adoptés entre 2008 et juin 2013. Outre les directives et les règlements déjà mentionnés, 2010 et 2011 ont vu l'adoption du règlement relatif à la créa-

tion d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, la révision de la directive qualification et l'extension aux personnes qui bénéficient d'une protection internationale du champ d'application de la directive résident de longue durée. De plus, un accord politique a encore été trouvé sur le fil, en décembre 2013, sur le Fonds Asile et Migration, le successeur du Fonds européen pour les Réfugiés.

Les objectifs ambitieux poursuivis par la Commission européenne au commencement de cette deuxième phase de l'harmonisation -à savoir des normes de protection élevées et un plus grand degré d'harmonisation et de simplification du cadre législatif- n'ont pas été intégralement atteints pour tous les éléments de la politique d'asile. C'est ainsi qu'en juin 2011, la Commission a dû introduire des propositions modifiées pour la directive accueil et la directive procédure, qui prévoyaient un plus grand degré de flexibilité pour les États membres, afin de relancer des négociations qui s'étaient embourbées. Le résultat final de la réforme de l'asile est dès lors un mélange complexe d'améliorations notables de la première génération de directives et règlements, et d'occasions manquées¹²⁰.

Il est indiscutable qu'en comparaison avec la première génération de directives en matière d'asile, qui n'établissaient que des normes minimales, **le niveau de protection a été sensiblement relevé dans la législation européenne sur un certain nombre de points**. C'est surtout le cas en ce qui concerne une série de garanties procédurales pendant la première phase de l'examen de la demande d'asile. Ainsi, la directive procédure garantit enfin pleinement à chaque demandeur d'asile **le droit à un entretien personnel**, y compris, dans la plupart des cas, dans le cadre d'une procédure de recevabilité. Alors que la directive procédure de 2005 laissait la possibilité de ne pas organiser d'entretien personnel dans un grand nombre de situations (par exemple quand on applique le principe des pays

120 Dans le cadre de ce bref exposé, nous ne pouvons aborder que quelques aspects des instruments adoptés en juin 2013. Pour une analyse plus détaillée, voir entre autres Asylum Information Database, *Not There Yet : An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System. Annual Report 2012/2013*, pp. 25-50.

d'origine sûrs), cette latitude est strictement limitée en vertu de la nouvelle directive. Un État membre ne peut s'abstenir de procéder à un entretien que si une décision positive peut être prise au sujet de la demande d'asile, si le demandeur n'est pas en état de passer cet entretien, ou encore, s'il s'agit d'une demande d'asile multiple. L'obligation pour les États membres d'organiser un entretien personnel est aussi ancrée dans le nouveau règlement Dublin, même si les possibilités de dérogation sont plus larges.

Une autre modification qui devrait contribuer à améliorer la qualité des décisions sur les demandes d'asile en première instance porte sur **le rapport de l'entretien personnel**. Plus précisément, il est désormais (en principe) obligatoire de donner la possibilité aux demandeurs d'asile de formuler des remarques sur ce rapport d'entretien ou de faire corriger des erreurs de traduction ou des malentendus¹²¹. Ceci s'inscrit dans une philosophie qui cherche à garantir la qualité des décisions prises par les juridictions de première instance. Cela peut entre autres être réalisé en dotant ces dernières de moyens suffisants et d'un personnel correctement formé, et en investissant dans les indispensables garanties de procédure pour le demandeur d'asile : des interprètes compétents, une assistance juridique et donc aussi la possibilité d'apporter les éclaircissements nécessaires sur la demande d'asile avant qu'une décision ne soit prise.

La nouvelle directive relative à la procédure d'asile modifie aussi sensiblement la définition du **droit à un recours effectif** et oblige les États membres à prévoir au moins une procédure de recours devant le juge de première instance, avec un examen complet et ex nunc tant des faits que des motifs légaux qui motivent la décision¹²². En outre, les États membres doivent autoriser les demandeurs à rester sur leur territoire pendant le délai nécessaire à l'introduction et au traitement de la demande, ce qui implique en principe l'exigence que le recours entraîne la suspension des décisions d'éloignement consécutives à une décision négative dans le dossier d'asile. Cependant, le recours n'entraîne pas automatiquement d'effet suspensif dans un grand nombre de cas : entre autres lorsque la demande d'asile a été déclarée non recevable ou a été rejetée dans le cadre d'une procédure accélérée. Les États membres peuvent alors opter pour un système dans lequel le juge se prononce distinctement, d'office ou sur requête du demandeur d'asile, sur la question

de savoir si ce dernier peut rester sur le territoire pendant l'examen du dossier. Un tel système est aussi prévu dans la refonte du règlement Dublin, qui garantit désormais explicitement pour la première fois le droit à un recours effectif¹²³. Bien qu'en principe de tels systèmes puissent passer avec succès l'épreuve de la Cour européenne des droits de l'homme, dans sa jurisprudence relative à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour a souligné dans plusieurs arrêts sur des questions d'asile le risque accru de violation de l'interdiction de refoulement que cela peut comporter¹²⁴.

Sur d'autres plans, les avancées par rapport à la première génération d'instruments juridiques peuvent être qualifiées de limitées. Ainsi, les dispositions relatives à **l'assistance juridique** ne contiennent pour l'essentiel qu'un certain nombre d'aménagements cosmétiques. Les États membres conservent la possibilité de faire dépendre l'assistance juridique gratuite, pendant la phase d'appel de la procédure, d'une évaluation des chances de succès de cet appel. **L'accès au marché du travail** pour les demandeurs d'asile doit désormais être accordé au plus tard neuf mois, au lieu d'un an, après l'introduction de la demande d'asile, mais les États membres ont toujours la possibilité de ne l'octroyer qu'à condition qu'aucune décision n'ait été prise en première instance durant ce délai et de définir des conditions d'accès au marché du travail. Il leur est également toujours loisible de priver entièrement du bénéfice du dispositif d'**accueil** matériel le demandeur d'asile qui ne satisfait, par exemple, pas à l'obligation de déclaration et ils peuvent désormais également le faire lors d'une demande d'asile ultérieure.

La grande nouveauté de la deuxième phase d'harmonisation, ce sont sans doute les dispositions détaillées relatives à la **détention des demandeurs d'asile**, tant dans la directive accueil que dans le règlement Dublin. Ici, le résultat est franchement inquiétant et on a, à tout le moins, manqué l'occasion de n'autoriser la détention des demandeurs d'asile que dans des cas très exceptionnels. En particulier, la formulation très large des motifs de détention, qui ancre en partie dans le droit européen les directives du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en cette matière, pourrait conduire en pratique à un usage plus généralisé

121 Voir article 17 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (directive procédure).

122 Voir article 46 de la directive 2013/32/UE, *Ibid.*

123 Voir article 27 du règlement UE 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (règlement Dublin).

124 Voir par exemple Cour eur. DH, M.A. c. *Chypre*, 23 juillet 201, 41872/10, §137 (se référant à Cour eur. DH, *Conka c. Belgique*, 5 février 2002, 51564/99).

des mesures de privation de liberté pour les demandeurs d'asile dans l'UE. C'est surtout la possibilité de les maintenir en détention afin d'établir leur identité ou leur nationalité, ou d'obtenir des données sur lesquelles se fonde leur demande d'asile, notamment en cas de risque de passage dans la clandestinité, qui se prête à une (large) interprétation. On a en effet tout lieu de se demander si les importantes conditions contenues dans la directive accueil et dans le règlement Dublin, comme le contrôle de la proportionnalité et de la nécessité de la détention ainsi que le fait que celle-ci doit être aussi brève que possible, compenseront réellement dans la pratique cette formulation très ample des motifs de détention. La possibilité laissée aux États membres de ne procéder au contrôle juridique de la légitimité de la détention qu'à la demande de l'intéressé est à cet égard une lacune importante. Au vu des obstacles pratiques qui empêchent des demandeurs d'asile détenus d'avoir effectivement accès à une assistance juridique gratuite et de qualité, ceci pourrait conduire à une augmentation du nombre de cas dans lesquels la détention (éventuellement illégitime) échappe de facto au contrôle judiciaire.

Enfin, la réglementation européenne en matière d'asile n'a guère perdu de sa **complexité**. Les dispositions concernant les garanties procédurales pour les mineurs non accompagnés et les demandes d'asile multiples en sont des illustrations flagrantes. La réglementation laisse encore aux États membres une latitude considérable pour **maintenir** leurs **concepts procéduraux nationaux**, comme les « pays d'origine sûrs » et les « pays tiers sûrs ». De plus, la deuxième phase de l'harmonisation accroît inévitablement les différences, en termes de protection juridique des demandeurs d'asile, entre les pays qui n'appliquent que partiellement l'acquis communautaire en matière d'asile en faisant jouer leur clause d'exemption (dite aussi d'opt-out) et les autres. Un rôle important est dévolu à la Cour de justice de l'Union européenne pour clarifier le cadre juridique fixé par le législateur européen et à la Commission européenne pour veiller à ce que les compromis péniblement négociés soient correctement mis en œuvre. Il ne fait cependant guère de doute que de nouvelles étapes seront nécessaires pour atteindre les objectifs du Régime d'asile européen commun : des demandes d'asile similaires conduisent à un même résultat, quel que soit l'État membre de l'UE où elles ont été introduites. Reste à savoir s'il y aura la volonté politique pour le faire.

Kris Pollet,
Senior Legal and Policy Officer
European Council for Refugees and Exiles (ECRE)

1.2. Jurisprudence

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette section aborde quelques arrêts européens qui ont marqué l'année 2013. Plus loin dans ce chapitre (*C. Sous la loupe*), sera présentée une analyse plus détaillée de l'arrêt de novembre 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la reconnaissance des réfugiés homosexuels.

1.2.1. Application du règlement Dublin

En 2013, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme se sont à nouveau penchées à plusieurs reprises sur l'application du règlement Dublin qui définit les règles déterminant quel est l'État membre européen responsable de l'examen d'une demande d'asile.

La CJUE s'est prononcée le 6 juin 2013 sur la question de savoir quel est l'État membre responsable lorsqu'un *mineur étranger non accompagné* demande l'asile dans plusieurs États membres et qu'aucun membre de sa famille ne séjourne légalement dans un de ceux-ci¹²⁵. Dans un tel cas, c'est l'État membre où il se trouve qui est responsable de l'examen de sa demande d'asile. En Belgique, l'Office des étrangers (OE) a fait savoir qu'il adapterait sa pratique à cette nouvelle jurisprudence¹²⁶. Auparavant, c'était l'État membre où la première demande d'asile avait été introduite qui était considéré comme responsable de son examen. Il convient de faire remarquer à cet égard que la révision du règlement Dublin (Règlement 604/2013), qui est entrée en vigueur en 2014, comporte également des modifications pour les mineurs étrangers non accompagnés.

Le 14 novembre 2013, la CJUE s'est penchée sur la clause de souveraineté (article 3, alinéa 2 du règlement Dublin) dans une affaire concernant une décision de *transfert Dublin vers la Grèce* dans laquelle une question préjudicielle lui avait été soumise¹²⁷. La Cour a confirmé sa jurisprudence précédente, à savoir qu'un État membre ne peut pas faire de transfert Dublin

125 CJUE, MA, BT, DA v. *Secretary of State for the Home Department*, 6 juin 2013, C-648/11.

126 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013*, point 15 et CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 10 septembre 2013*, point 31. Disponibles sur www.cbar-bchv.be.

127 CJUE, *Allemagne c. Kaveh Puid*, 14 novembre 2013, C-4/11.

vers un État membre dans lequel le demandeur d'asile court un risque réel de subir des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La Cour a cependant estimé que, même en cas d'impossibilité de transfert vers l'État responsable, l'État membre n'est pas obligé d'appliquer la clause de souveraineté et d'examiner lui-même la demande d'asile. Il peut d'abord poursuivre l'examen des critères du règlement Dublin pour vérifier si aucun autre État membre signataire du règlement ne peut être désigné.

Dans l'affaire **Shamso Abdullahi contre Bundesasylamt**, la CJUE a jugé le 10 décembre 2013 que si un État membre accepte un transfert Dublin en vertu du critère selon lequel c'est dans cet État membre que le demandeur d'asile a pénétré pour la première fois sur le territoire de l'UE, ce demandeur ne peut contester le choix de ce critère que s'il peut invoquer un risque réel de subir des traitements inhumains dans l'État membre qui a accepté son transfert¹²⁸.

La Cour européenne des droits de l'homme a elle aussi été appelée à statuer sur ce type de situation. En avril 2013, elle a dû se prononcer sur les *transferts Dublin vers l'Italie*. Contrairement à l'affaire **M.S.S. contre Grèce/Belgique** en 2011 -qui fait référence en la matière et dans laquelle les transferts Dublin vers la Grèce avaient été jugés non conformes avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)- la Cour n'a constaté aucune violation de droits dans l'affaire **Hussein contre Pays-Bas et Italie**¹²⁹. Bien que la Cour ait pointé certaines lacunes dans la situation générale et les conditions de vie des demandeurs d'asile et des réfugiés, il n'a pas été démontré que la requérante courait un risque réel de traitement inhumain et dégradant. Au moment de la rédaction de ce rapport annuel, une autre affaire de transfert Dublin vers l'Italie est en cours¹³⁰. Elle concerne un couple afghan avec cinq enfants dont la décision de transfert a été suspendue tant que l'affaire est pendante. Le dossier a été transmis à la Grande Chambre fin septembre 2013.

Dans un arrêt de juin 2013, la Cour européenne des

droits de l'homme a estimé que l'Autriche n'avait pas enfreint l'article 3 de la CEDH lors d'un *transfert Dublin vers la Hongrie*. Le même arrêt condamne toutefois l'Autriche pour une violation du droit à un recours effectif étant donné que la deuxième demande d'asile n'a pas eu d'effet suspensif sur la décision d'éloignement¹³¹. Il convient de faire remarquer à cet égard que les avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), sur lesquels la Cour s'est notamment basée dans son arrêt, ont été modifiés depuis lors.

La jurisprudence en la matière repose entre autres sur des rapports reconnus concernant le régime d'asile et d'accueil dans d'autres États membres. Il y a lieu de faire observer à ce sujet que, le 2 janvier 2014, le HCR a, sur la base d'un rapport d'évaluation, appelé les États membres de l'UE à ne plus renvoyer de demandeurs d'asile en Bulgarie dans le cadre du règlement Dublin en raison des lacunes dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil dans ce pays¹³².

Les transferts Dublin continuent donc à alimenter la jurisprudence et la révision du règlement Dublin n'y changera sans doute rien. Le nouveau règlement, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014, prévoit à l'article 33 un « mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises », qui doit notamment être enclenché lorsque l'application du règlement est compromise « en raison de problèmes de fonctionnement du régime d'asile d'un État membre ». Reste à savoir quels seront les effets concrets de ce mécanisme.

1.2.2. *L'aide financière pour les demandeurs d'asile selon la Cour de Justice*

La CJUE s'est prononcée en février 2014 sur l'aide financière pour les demandeurs d'asile en Belgique. En octobre 2010, Fedasil a communiqué à la famille Saciri une décision de non-désignation d'une structure d'accueil à cause de la saturation du réseau. Cette famille s'est alors adressée au CPAS, qui a refusé sa demande d'aide financière au motif que les demandeurs d'asile doivent être pris en charge dans une structure d'accueil gérée par Fedasil. En première instance, l'action intentée contre le CPAS a été déclarée non fondée, mais Fedasil a été condamné.

128 CJUE, *Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt*, 10 décembre 2013, C-394/12.

129 Cour eur. DH, *Mohammed Hussein et autres c. Pays-Bas et Italie*, 2 avril 2013, 27725/10.

130 Cour eur. DH, *Tarakkel c. Suisse*, 29217/12 (en cours).

131 Cour eur. DH, *Mohammed c. Autriche*, 6 juin 2013, 2283/12.

132 HCR, *UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria*, 2 janvier 2014. Disponible sur : www.refworld.org.

En appel, la Cour du travail de Bruxelles a posé une question préjudicielle à la CJUE sur l'interprétation de la directive relative à l'accueil¹³³. La Cour a répondu que lorsqu'un État membre a choisi d'octroyer les conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières ou de bons, « ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location »¹³⁴. Par ailleurs, la Cour a estimé que la directive 2003/9 ne s'oppose pas à ce que, en cas de saturation du réseau d'accueil, un État membre puisse renvoyer des demandeurs d'asile vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, comme le CPAS, pour autant que ces organismes respectent les normes minimales prévues par la directive¹³⁵.

1.2.3. *Clarification de la notion de 'conflit armé interne' dans le droit européen sur l'asile*

Le Conseil d'État (ci-après : le CE) a soumis plusieurs questions préjudicielles¹³⁶ à la CJUE sur l'interprétation à donner à la notion de 'conflit armé interne' pour accorder la protection subsidiaire¹³⁷. Il voulait savoir si cette notion devait être comprise au sens du droit humanitaire international ou si elle avait en cette matière un caractère autonome. Le cas échéant, le CE demandait d'en préciser les critères.

Dans un arrêt du 30 janvier 2014, la Cour a estimé que ce n'est pas la définition du droit humanitaire international qui prévaut, mais que **la notion de 'conflit armé interne' doit être définie de manière autonome**¹³⁸. Il suffit pour cela qu'il y ait des affrontements entre des groupes armés ou entre des groupes armés et des forces régulières, quels que soient le niveau d'organisation des forces en présence, l'intensité et la durée du conflit armé.

Plus tôt au cours de l'année 2013, plusieurs organisations (belges) avaient également demandé de clarifier cette notion de 'conflit armé interne'. Elles faisaient valoir qu'il manquait une interprétation claire dans la motivation des décisions du CGRA ainsi que dans la jurisprudence du Conseil du Contentieux des étrangers (CCE). Des représentants du CGRA ont alors indiqué que le CGRA n'avait pas de position bien établie à ce sujet parce que dans la plupart des cas où il faut évaluer une demande de protection subsidiaire, bien d'autres aspects interviennent, au-delà de la simple notion de 'conflit armé interne'. Le représentant du CCE s'est, quant à lui, référé à la définition du droit humanitaire international¹³⁹. Cette position devra donc être revue à la suite de l'arrêt de la Cour mentionné ci-dessus.

1.2.4. *Les raisons médicales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

Absence de soins médicaux nécessaires et refus d'accès à un séjour pour raisons médicales : la Belgique accepte un arrangement à l'amiable

Dans l'affaire **HS contre Belgique**, la Belgique a accepté en 2013 un arrangement à l'amiable en versant 40.000 euros à la famille d'un Arménien décédé¹⁴⁰.

Le requérant avait reçu une décision négative à sa demande de séjour pour raisons médicales (sur la base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980). Au départ, il avait introduit cette demande parce qu'il était malade et devait faire l'objet d'une transplantation du foie. À cause du refus de séjour, il n'a pas pu obtenir de place sur la liste d'attente des transplantations en Belgique. Une des conditions est en effet d'être domicilié depuis au moins six mois en Belgique¹⁴¹.

Le 5 juin 2012, le requérant a intenté une procédure auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. En se fondant sur l'article 39 du règlement de la Cour, il a demandé des mesures provisoires. La Cour y a répondu le 7 juin 2012 et a chargé les autorités belges « de prendre, dans les plus brefs délais, les mesures

133 Directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, 27 janvier 2003.

134 CJUE, *Fedasil c. Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, §42.

135 *Ibid.*

136 Questions posées par Conseil d'État dans l'arrêt CE, 16 mai 2012, n° 219.376.

137 Au sens où il y a de sérieux motifs de croire que l'intéressé « encourrait un risque réel de subir des atteintes graves à la suite de menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international » (article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 et article 15c de la directive qualification).

138 CJUE, *Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 30 janvier 2014, C-285/12.

139 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 14 mai 2013*, points 22 et 32 et CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013*, point 27. Disponibles sur www.cbar-bchv.be.

140 Cour eur. DH, *HS c. Belgique*, 4 juin 2013, 34000/12.

141 Pour plus d'informations, voir : art. 13ter de la loi modifiant la loi du 13 juin 1986 sur le prélèvement et la transplantation d'organes, 25 février 2007.

nécessaires pour permettre l'administration au requérant des soins médicaux appropriés à son état de santé »¹⁴². Suite au décès du requérant, le 3 juillet 2012, sa famille a informé la Cour de son souhait de poursuivre la procédure. Le 19 mars et le 30 avril 2013, les parties concernées ont informé la Cour qu'elles avaient accepté un arrangement à l'amiable.

Pas de violation de l'article 3 de la CEDH en cas d'éloignement de personnes gravement malades, mais bien des considérations humanitaires

Dans l'affaire **Josef contre Belgique**¹⁴³, l'intéressée avait saisi la Cour européenne des droits de l'homme le 30 novembre 2010 parce que son éloignement forcé et imminent au Nigéria l'exposait à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH. Il s'agissait en effet d'une patiente atteinte du VIH et dont la situation médicale s'était stabilisée grâce aux soins qu'elle avait reçus en Belgique. Or, les traitements médicamenteux dont elle avait besoin n'étaient pas disponibles au Nigéria. Elle se trouvait aussi dans une situation de grande vulnérabilité, avec trois jeunes enfants à charge, et se plaignait en outre de l'absence de recours effectif (voir supra)¹⁴⁴ au sens de l'article 13 de la CEDH. Dans l'attente d'un jugement quant au fond, la Cour a accédé, le 17 décembre 2010, à sa demande de mesures provisoires, sur la base de l'article 39 de son règlement de procédure, et a chargé l'État belge de ne pas éloigner la requérante du territoire. Depuis lors, les autorités belges ont reporté l'ordre de quitter le territoire qui avait été délivré à l'intéressée. Nous allons brièvement examiner ici l'analyse de la Cour au sujet de la violation éventuelle de l'article 3 ainsi que la position dissidente de la juge Power-Forde.

Le 27 février 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé (par six voix contre une) sa position en cas d'éloignement de personnes gravement malades : ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la maladie se trouve à un stade terminal et irréversible, qu'il peut y avoir violation de l'article 3 de la CEDH. Le fait que l'éloignement de l'État membre entraîne pour la personne concernée une diminution significative de sa qualité de vie ou que

l'État membre et le pays d'origine ne disposent pas du même niveau de soins de santé n'est pas suffisant en soi¹⁴⁵.

La Cour a reconnu la situation précaire de la requérante en confirmant que de fortes considérations humanitaires militaient en faveur d'une régularisation de son séjour. Mais elle a estimé que ces considérations ne pesaient pas d'un poids suffisant -sous l'angle de l'article 3 de la CEDH- pour s'opposer à son retour dans son pays d'origine¹⁴⁶. Pour sa part, le juge belge Lemmens a affirmé -suivi en cela par la juge Nussberger- que l'article 53 de la CEDH laissait aux États membres la possibilité d'offrir une protection plus étendue que celle prévue par la Convention. Rien n'empêchait donc la Belgique, selon eux, de régulariser le séjour de la requérante et de ses enfants¹⁴⁷.

La juge Power-Forde, quant à elle, a estimé que l'article 3 était bel et bien violé. Elle a fait valoir que l'affaire se distinguait de la jurisprudence antérieure, comme l'affaire **N. contre Royaume-Uni**¹⁴⁸, en raison de sa gravité exceptionnelle. Elle a avancé trois arguments :

- » les possibilités de traitement du VIH sont encore plus mauvaises au Nigéria qu'en Ouganda (le pays d'origine dans l'affaire 'N.'). N. est décédée quelque mois après son retour dans son pays d'origine faute d'un traitement adéquat ;
- » la requérante est particulièrement vulnérable en raison de son jeune âge et de sa situation de mère de trois enfants ;
- » la requérante va endurer des souffrances physiques et psychiques à la pensée de sa mort prochaine (à cause du manque de traitement adéquat) et de ses enfants, qui vont assister à la détérioration de l'état de leur mère.

142 Cour eur. DH, *HS c. Belgique*, 4 juin 2013, 34000/12.

143 Cour eur. DH, *Josef c. Belgique*, 27 février 2014, 70055/10.

144 Voir : *Procédure en extrême urgence auprès du Conseil du contentieux des étrangers et respect du droit au recours effectif*, Chapitre III.

145 Cour eur. DH, *Josef c. Belgique*, 27 février 2014, 70055/10, §§118-127. Pour plus d'informations sur la jurisprudence antérieure de la Cour européenne des droits de l'homme, voir : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 65-68.

146 Cour eur. DH, *Josef c. Belgique*, 27 février 2014, 70055/10, §126.

147 Cour eur. DH, *Josef c. Belgique*, 27 février 2014, 70055/10, Opinion concordante du juge Lemmens, à laquelle se rallie la juge Nussberger. Dans leurs conclusions, ils se demandent « si l'article 9bis ne permet pas aux autorités belges, bien sûr dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, de donner aux considérations humanitaires relevées dans le présent arrêt le poids qu'elles méritent, au-delà des exigences de la Convention ».

148 *Rapport annuel Migration 2011*, p. 68.

Pour la juge Power-Forde, cette affaire soulève des questions fondamentales. En effet, l'État membre concerné était conscient du risque réel et imminent pour la vie de la requérante, mais n'a pris aucune

mesure pour l'éviter. Selon elle, cela ne pose pas seulement la question des obligations positives de l'État, mais aussi la question fondamentale de la responsabilité face à un traitement prohibé par la Convention.

Le CGRA est désormais compétent pour prendre en considération ou non les demandes d'asile multiples

2. Évolutions au niveau belge

2.1. Asile¹⁴⁹

2.1.1. Modifications de la procédure d'asile et des possibilités de recours

Le 1^{er} septembre 2013, une série de modifications dans le fonctionnement du droit d'asile, de la procédure d'asile et des possibilités de recours ainsi que dans plusieurs annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sont entrées en vigueur¹⁵⁰. Ci-dessous sont présentés quelques-uns des grands changements intervenus.

La principale modification est une conséquence du nombre important de **demandes d'asile multiples** (qui ont un faible taux de reconnaissance). Cette modification comporte trois aspects. Tout d'abord, le CGRA est désormais compétent pour prendre (ou non) en considération les demandes d'asile multiples. Dorénavant, l'OE ne prend plus que note des nouveaux éléments présentés par le demandeur d'asile. Le CGRA examine ensuite la demande sur la base du dossier (en principe sans convoquer l'intéressé). Ensuite, un nouveau filtre a été introduit au niveau de l'analyse du contenu de ces demandes multiples. Le CGRA examine en effet la présence d'éléments nouveaux « qui augmentent de manière significative la probabilité » que le demandeur remplisse les conditions pour bénéficier d'une protection. Enfin, la procédure auprès du CCE a également été modifiée. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect.

Afin de transposer la directive qualification (révisée), **un certain nombre de notions ont également été clari-**

fiées, telles que *l'alternative de fuite interne*, les *actes de persécution*, le *groupe social* (persécutions liées au genre), etc. Selon le CGRA, ces modifications ont un impact limité (sauf dans la motivation des décisions) parce que la pratique était déjà en grande partie conforme à la directive¹⁵¹.

Par ailleurs, la notion de '**premier pays d'asile**' a été inscrite dans la loi au travers de deux dispositions : l'une relative aux États membres de l'UE, l'autre par rapport aux pays tiers. Ainsi, le CGRA ne prend pas en considération la demande lorsque le demandeur d'asile a déjà été reconnu réfugié¹⁵² dans un autre État membre de l'UE¹⁵³. La loi stipule également qu'« il n'y a pas lieu » d'accorder une protection (demande non fondée) si le demandeur d'asile bénéficie d'une « protection réelle » dans un pays tiers¹⁵⁴. Le CGRA a cependant admis que -hormis dans certains cas spécifiques- ce principe n'est pas appliqué. Les Tibétains qui bénéficient d'un permis de séjour en Inde font ainsi l'objet d'une exception. Après avoir examiné la situation de ce groupe, le CGRA a conclu que ce principe offrait pour certains une alternative de protection réelle et accessible¹⁵⁵. Un examen individuel est réalisé dans chaque dossier pour savoir si le concept peut être appliqué. Certaines organisations spécialisées ont émis

¹⁴⁹ Remarquons que la Belgique a décidé de suspendre pour l'instant les transferts Dublin vers la Bulgarie. CBAR, *Réunion de contact du 11 février 2014*, Point 24. Disponible sur www.cbar-bchv.be.

¹⁵⁰ Ces modifications sont parues au Moniteur belge le 22 août 2013. Voir aussi : CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013*, point 29. Disponible sur www.cbar-bchv.be.

¹⁵¹ CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013*, point 29. Disponible sur www.cbar-bchv.be.

¹⁵² Attention, ceci ne concerne pas le statut de protection subsidiaire.

¹⁵³ Et si les conditions précisées à l'article 57/6/3 de la loi du 15 décembre 1980 sont remplies.

¹⁵⁴ Et si les conditions précisées à l'article 48/5 §4 de la loi du 15 décembre 1980 sont remplies.

¹⁵⁵ CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 10 octobre*, point 22 et *Compte rendu de la réunion de contact du 14 janvier 2014*. Disponibles sur www.cbar-bchv.be.

des remarques critiques sur ce point¹⁵⁶.

Enfin, la procédure devant le CCE a également connu des modifications sensibles, entre autres avec l'augmentation des décisions de non prise en considération contre lesquelles il n'est que possible d'intenter un **recours en annulation** (non suspensif). Il en va désormais ainsi pour les décisions de non prise en considération en cas de demande d'asile multiple ou lorsque le premier pays d'asile est un État membre de l'UE ainsi que pour les refus techniques. Il faut mentionner que le Parlement a adopté, le 3 avril 2014, un projet de loi qui modifie la procédure de recours auprès du CCE et qui en fait un recours de plein contentieux pour les demandes des ressortissants de pays d'origine sûr et en cas de demande d'asile multiple (voir le point suivant).

Par ailleurs, un certain nombre de tâches administratives ont été supprimées et des délais de procédure pour déposer des documents ont été modifiés, tout comme la procédure qui permet de faire valoir des éléments nouveaux.

2.1.2. Pays d'origine sûrs : nouvel arrêté royal et nouvelle jurisprudence

La loi dispose qu'une liste de pays d'origine sûrs doit être établie au moins une fois par an. L'arrêté royal (A.R.) du 7 mai 2013 reprend la même liste que le premier A.R. du 26 mai 2012. Il s'agit des pays suivants : Albanie,

Bosnie, Kosovo, Macédoine, Monténégro, Serbie et Inde¹⁵⁷. Au moment de la rédaction de ce rapport, un nouvel A.R. (avec à nouveau la même liste de pays) était en cours d'élaboration.

La Cour constitutionnelle a annulé la procédure de recours accélérée pour les demandeurs d'asile des pays d'origine sûrs

La notion de pays d'origine sûr a été introduite début 2012 dans la législation belge en matière de séjour. Elle a pour effet de soumettre les ressortissants de ces pays à une procédure d'asile spécifique et accélérée. Il y a désormais une présomption réfutable selon laquelle

les pays concernés sont sûrs, ce qui inverse dans une certaine mesure la charge de preuve. Pour les demandeurs d'asile issus de ces pays, le CGRA dispose de quinze jours, à dater de l'introduction de la demande, pour décider de ne pas la prendre en considération.

Après l'adoption de la loi et de l'A.R., des recours ont été introduits à la suite desquels une jurisprudence s'est constituée en 2013 et au début 2014. Le Conseil d'État a été appelé à se pencher sur la première liste de pays d'origine sûrs (A.R. du 26 mai 2012). Plusieurs ONG ont intenté un recours en annulation contre cette liste, mais un arrêt est toujours attendu à cet égard. En mai 2013, le Conseil d'État a rejeté deux recours en suspension¹⁵⁸ introduits à l'encontre de l'arrêté royal. Malgré que l'auditeur du Conseil ait recommandé que le Kosovo et l'Albanie soient rayés de cette liste¹⁵⁹ (ce qui rejoint la conclusion du Conseil d'État français de mai 2012¹⁶⁰), le Conseil d'État a estimé dans les arrêts finaux que le préjudice difficilement réparable n'était pas démontré en l'espèce.

Ce n'est pas seulement la liste des pays qui a été contestée, mais aussi le principe même et la procédure de recours prévue. Le 18 juillet 2013, la **Cour constitutionnelle** a rejeté un recours en annulation contre l'instauration du principe de pays d'origine sûr¹⁶¹. La Cour a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une discrimination entre demandeurs d'asile et que l'alourdissement de la charge de preuve imposé aux demandeurs d'asile ressortissants de pays d'origine sûrs n'était pas disproportionné. Dans son argumentation, elle a entre autres fait référence à la conformité avec le droit européen (qui comporte une procédure pour les pays d'origine sûrs) ainsi qu'aux garanties qu'offre la législation belge, puisque celle-ci prévoit des critères pour définir les pays sûrs ainsi qu'un examen individuel des demandes.

En revanche, dans un arrêt du 16 janvier 2014, la Cour constitutionnelle a **annulé** les dispositions légales sur la **procédure de recours prévue pour les demandeurs**

156 CBAR, *Biedt India 'reële bescherming' aan Tibetanen? Informatienota voor praktijkjuristen die Tibetaanse vluchtelingen bijstaan*, 2014. Disponible sur www.cbar-bchv.be.

157 A.R. du 26 mai 2012 et A.R. du 15 mai 2013 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs.

158 CE, 14 mai 2013, n° 223.471 et n°223.472.

159 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 14 mai 2013*, point 15. Disponible sur www.cbar-bchv.be.

160 Foyer, *7 landen op lijst 'veilige landen van herkomst'*, 26 mars 2012. Disponible sur www.foyer.be.

161 CC, 18 juillet 2013, n° 107/2013.

d'asile de pays d'origine sûrs¹⁶². Au départ, ces dispositions ne permettaient à ces demandeurs d'asile que d'introduire un recours en annulation non suspensif auprès du CCE contre une décision de non prise en considération intervenue au niveau du CGRA. En cas d'extrême urgence et après une décision de non prise en considération, ils pouvaient également introduire un recours en suspension contre un éloignement. La Cour a estimé que ces possibilités ne constituaient pas une voie de recours effective au sens de l'article 13 de la CEDH. La directive procédure (et l'interprétation qu'en fait la CJUE) autorise certes une procédure différente et accélérée pour les demandeurs d'asile de pays d'origine sûrs, mais, argumente la Cour, les États membres ne peuvent pas pour autant priver ces demandeurs de garanties fondamentales, comme le droit à un recours effectif.

Comme on l'a déjà dit le Parlement a approuvé, le 3 avril 2014, un projet de loi¹⁶³ qui modifie la procédure de recours auprès du CCE la transformant, d'un recours en annulation, en un recours de plein contentieux pour les demandes des ressortissant de pays d'origine sûr (et en cas de demande d'asile multiple).

2.1.3. *Extradition d'un ressortissant turc : la Belgique viole le principe de non-refoulement*

Dans le cadre de sa mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, le Centre a reçu un signalement relatif à l'extradition par les autorités belges en juillet 2013 d'un ressortissant turc vers la Turquie.

Au moment de l'extradition, la procédure d'asile de l'intéressé n'était pas encore clôturée : un recours devant le CCE était encore pendant. Cela a soulevé, au sein du Centre, de sérieuses questions sur le respect des normes juridiques internationales, en particulier de l'article 33 de la Convention des Nations Unies sur les réfugiés, qui établit le principe de non-refoulement, et de l'article 3 de la CEDH.

Compte tenu de la gravité de la situation, le Centre a interpellé la ministre de la Justice à plusieurs reprises depuis septembre 2013. Il s'est informé sur les éléments qui ont amené la ministre à estimer que l'extradition était conforme à l'article 33 de la Convention sur les réfugiés et il lui a demandé si elle était au courant des conditions dans lesquelles se trouvait l'intéressé après son extradition. Le Centre n'a, au moment de la rédaction de ce rapport, toujours pas reçu de réponse.

Entre-temps, le CCE s'est prononcé sur la question¹⁶⁴ et a réduit à néant la justification de l'extradition, formulée comme suit : « Compte tenu du délai déraisonnable, plus de sept ans à ce jour, de la procédure de recours devant le CCE, il n'était plus possible d'attendre un arrêt qui, selon toute probabilité, ne reformera pas la décision de refus de 2006 » (*traduction officielle*). Les autorités belges ont donc décidé de répondre favorablement à la demande d'extradition de la Turquie. Le CCE a estimé que cette extradition était une méconnaissance flagrante de l'article 33 de la Convention sur les réfugiés, qui constitue le cœur du mécanisme de protection. Il a souligné que le principe de non-refoulement s'applique aussi à des personnes qui répondent aux critères de l'article 1 de la Convention sur les réfugiés (*Définition du terme réfugié*) mais qui ne sont pas encore reconnues comme tels. Les demandeurs d'asile ne peuvent donc pas être extradés ou éloignés du territoire tant que l'on n'a pas statué définitivement sur leur demande de reconnaissance¹⁶⁵.

Le CCE a ajouté que l'article 39/70 de la loi du 15 décembre 1980 est aussi très clair sur ce point : « Sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ou de refoulement ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours et pendant l'examen de celui-ci ».

Depuis lors, l'intéressé se trouve à nouveau sur le territoire belge. Après une brève détention en Turquie, il est parvenu à revenir en Belgique avec un document de voyage turc. Le CCE s'est interrogé sur les circons-

162 CC, 16 janvier 2014, n° 1/2014. Voir aussi l'analyse de Kruispunt M-I, *Grondwettelijk Hof vindt annulatieberoep bij RvV geen effectief beroep en vernietigt het voor asielzoekers uit veilige herkomstlanden*, 27 janvier 2013. Disponible sur www.kruispuntmi.be.

163 Chambre des Représentants, *Projet de loi portant dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État*, DOC 53 3445. Le projet de loi a été adopté le 3 avril 2014, il n'est pas encore publié au Moniteur belge.

164 CCE, 25 octobre 2013, n° 112.890. En mars 2013, le SPF Justice a fait savoir qu'il avait reçu une demande d'extradition et a demandé si le CCE pouvait indiquer quand aurait lieu l'audience consacrée au recours contre le rejet de la demande d'asile. Le CCE a répondu qu'il ne pouvait pas encore fixer cette date. Le 15 juillet 2013, le SPF l'a informé de l'extradition, qui avait eu lieu le 3 juillet 2013.

165 CCE, 25 octobre 2013, n° 112.890, point 5.4.4.

tances de sa libération et sur sa situation judiciaire actuelle. Il a annulé la décision de rejet de la demande d'asile prise par le CGRA parce que des éléments essentiels étaient encore manquants : sans mesures d'instruction complémentaires, il n'a pas pu réformer ou confirmer la décision attaquée¹⁶⁶. La décision a donc été renvoyée au CGRA.

2.1.4. Lancement d'un programme structurel de réinstallation

Le HCR a recensé en 2013 plus de 850.000 réfugiés dans le monde ayant besoin d'être réinstallés, mais moins d'un dixième d'entre eux ont effectivement pu l'être. Près de 81.000 places ont été accordées dans 27 pays - surtout aux États-Unis, au Canada et en Australie¹⁶⁷. En 2012, un programme européen de réinstallation a été approuvé. Il est entré en vigueur en 2013.

Suite aux deux projets belges récents et ponctuels de réinstallation (en 2009 et 2011), le gouvernement fédéral a décidé de s'engager de manière structurelle dans ce type de projet. La Belgique a ainsi adhéré au programme de réinstallation de l'UE¹⁶⁸. Le quota de personnes à accueillir en 2013 a été fixé à 100 personnes, venues en Belgique en différents groupes : 31 réfugiés burundais qui se trouvaient en Tanzanie, 52 Congolais réfugiés au Burundi et 17 réfugiés vulnérables de différents pays. Les deux premiers groupes ont été sélectionnés (après un premier screening effectué par le HCR) lors des missions que le CGRA a effectuées sur place et le troisième à partir de dossiers présentés par le HCR.

En 2014, 100 autres réfugiés seront réinstallés en Belgique : 75 Syriens qui ont fui leur pays et 25 Congolais de la région des Grands Lacs. L'objectif de la Belgique est d'augmenter ce quota tous les deux ans pour le porter à 250 réfugiés en 2020.

2.2. Accueil

2.2.1. Modification de la loi

La législation relative à l'accueil a été modifiée par la loi du 8 mai 2013¹⁶⁹ qui a rétabli le droit à l'accueil durant la procédure devant le Conseil d'État. La loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile avait supprimé ce droit alors que l'accord de gouvernement de 2011 avait explicitement indiqué vouloir l'octroyer pendant la procédure de recours¹⁷⁰. La nouvelle loi confirme cependant que ce droit à l'accueil ne s'ouvre qu'à partir du moment où le recours est déclaré recevable par le Conseil d'État¹⁷¹. Par ailleurs, elle comporte aussi quelques changements techniques.

2.2.2. Nouvelle instruction : prolongation et fin de l'accueil

En octobre 2013, Fedasil a envoyé aux partenaires de l'accueil une nouvelle instruction sur la fin et la prolongation de l'aide matérielle¹⁷². Bien que la base légale soit restée la même, cette instruction entraîne plusieurs modifications. C'est ainsi que, désormais, le parent d'un enfant belge qui séjourne dans le réseau d'accueil et qui introduit une demande de regroupement familial ne doit plus quitter la structure d'accueil qu'au moment où l'OE prend une décision et non plus au moment de l'introduction de la demande. L'instruction introduit également l'*Annexe 1bis* qui informe les familles d'enfants mineurs en séjour irrégulier qu'au moment où leur droit à l'accueil prend fin, elles peuvent bénéficier d'un droit à l'accueil en vertu de l'A.R. du 24 juin 2004.

166 Art.39/2, §1, 2° de la loi du 15 décembre 1980.

167 Source : www.reinstallation.be (où on pourra aussi trouver de plus amples informations sur la réinstallation).

168 Pour plus d'informations, voir aussi : *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 51-52 ; *Rapport annuel Migration 2011*, p. 62 et *Rapport annuel Migration 2012*, p. 68.

169 Loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

170 Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, p. 131 (disponible sur www.fgov.be). La Cour constitutionnelle estime elle aussi que la personne conserve son droit à l'accueil pendant un recours en cassation devant le Conseil d'État. Voir : arrêt n° 43/98 (de la Cour d'arbitrage de l'époque) du 22 avril 1998.

171 Voir : article 20, §2, alinéa 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

172 Fedasil, *Instruction relative à la fin et à la prolongation de l'aide matérielle*, 15 octobre 2013.

Cette nouvelle instruction remplace celle du 13 juillet 2012¹⁷³, qui avait été annulée le 3 décembre 2013 par le Conseil d'État¹⁷⁴. Ce dernier avait estimé que l'instruction de Fedasil ajoutait des conditions à la législation en matière d'accueil : d'une part, les demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs ne pouvaient plus demander de prolongation du droit à l'aide matérielle et d'autre part, le droit à une prolongation de l'accueil pour les ressortissants de l'UE n'était possible qu'en cas de grossesse. Ces deux dispositions ont disparu de la nouvelle instruction.

2.2.3. *Un accueil jusqu'au transfert Dublin ?*

Le droit à l'accueil des demandeurs d'asile pendant la procédure de prise en charge ou de reprise en charge par l'État membre responsable dans le cadre du règlement Dublin n'a toujours pas été clarifié en 2013. En septembre 2012, la CJUE a estimé que l'État membre requérant est responsable d'assurer les conditions minimales d'accueil du demandeur d'asile jusqu'au moment où il procède à son 'transfert effectif'¹⁷⁵.

Selon Fedasil, il y a 'transfert effectif' dès le moment où l'intéressé reçoit son titre de transport et le laissez-passer¹⁷⁶. La Cour du travail de Liège a suivi l'interprétation de Fedasil¹⁷⁷. En revanche, la Cour du travail de Bruxelles a estimé que le simple fait que le délai prévu pour mettre à exécution un ordre de quitter le territoire (annexe 26quater) soit arrivé à échéance ne permettait pas de parler d'un 'transfert effectif'¹⁷⁸.

2.2.4. *Accueil des demandeurs d'asile qui travaillent*

Le 30 avril 2013, Fedasil a publié l'Instruction relative à l'octroi de l'aide matérielle aux demandeurs d'asile bénéficiant de revenus professionnels liés à une acti-

vité de travailleur salarié qui a enfin permis d'appliquer entièrement l'A.R. du 12 janvier 2011 qui régit la combinaison entre des revenus professionnels et le droit à l'aide matérielle¹⁷⁹. L'A.R. et l'instruction définissent à quelles conditions un demandeur d'asile qui travaille doit contribuer à l'aide matérielle ou doit quitter la structure d'accueil.

Les demandeurs d'asile dont le salaire mensuel net est inférieur au revenu d'intégration sociale ou qui n'ont pas de contrat stable (moins de six mois ou encore en période d'essai) peuvent rester dans la structure d'accueil, mais doivent payer une contribution. Le montant de celle-ci est calculé en fonction du salaire mensuel net. Si un demandeur d'asile possède un contrat de travail stable qui lui procure des revenus suffisants, il doit quitter la structure d'accueil (suppression du code 207).

2.2.5. *Rapport d'évaluation du modèle d'accueil*

Fin 2012 et début 2013, Fedasil s'est mis autour de la table avec ses partenaires de l'accueil pour évaluer en profondeur le modèle d'accueil. Un rapport d'évaluation a été rédigé en avril 2013. Il contient 32 recommandations dont notamment la réduction du nombre de phases de l'accueil et l'évaluation individuelle des besoins de chaque résident.

Entre 2008 et 2012, le modèle d'accueil a été soumis à de fortes pressions à cause de la saturation du réseau. Si le taux d'occupation est en baisse sensible depuis 2012 (voir : A. *Chiffres* dans ce chapitre), le rapport d'évaluation montre néanmoins que le modèle d'accueil reste confronté à de grands défis. La réflexion sur son aménagement devra donc être poursuivie en 2014.

Encadré 10. Les structures d'accueil dans différents États membres de l'UE

Le Réseau européen des migrations (REM) a publié en janvier 2014 un rapport de synthèse intitulé *The organisation of reception facilities for asylum seekers in different member*

173 Les dispositions de l'ancienne instruction concernant la fin de l'aide matérielle en cas de décision positive restent toutefois en grande partie en vigueur. Au moment de mettre ce rapport annuel sous presse, Fedasil n'avait pas encore envoyé de nouvelle instruction à ce sujet.

174 CE, 3 décembre 2013, n° 225.673.

175 CJUE, *Cimade et GISTI c. le ministre de l'Intérieur*, 27 septembre 2012, C-179/11. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 64.

176 Fedasil, *Instruction relative à la fin et à la prolongation de l'aide matérielle*, 15 octobre 2013, pp. 14-17.

177 Cour du travail de Liège (référé), 14 mai 2013, RG 2013/CN/3 et 28 mai 2013, RG 2013/CN/2. Pour un commentaire critique de ces arrêts, voir : Ciré, *Newsletter juridique* n° 50, pp. 10-11 et EDEM, *Newsletter Août 2013*, pp. 8-12.

178 Cour du travail de Bruxelles, 15 juillet 2013, RG 2011/AB/1022.

179 A.R. du 12 janvier 2011 relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux demandeurs d'asile bénéficiant de revenus professionnels liés à une activité de travailleur salarié. L'instruction du 24 novembre 2011, qui concernait uniquement la possibilité de supprimer le code 207, est dès lors devenue caduque.

states¹⁸⁰. L'étude compare les structures d'accueil de différents États membres dans quatre domaines : l'organisation du réseau d'accueil, en particulier pour savoir si les structures tiennent compte des besoins spécifiques de groupes vulnérables ; la qualité de l'accueil dans les différents États membres ; la flexibilité des structures, en cherchant notamment à identifier de bonnes pratiques pour faire face aux pressions (démensurées) exercées sur le réseau d'accueil ; et enfin une ébauche d'analyse de l'efficacité des structures d'accueil dans les différents États membres.

2.3. Protection médicale

À partir de 2012, l'OE a suivi une ligne de conduite inspirée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme par rapport à l'article 3 de la CEDH pour examiner des demandes 9ter dans lesquelles le filtre médical est appliqué. Dans son *Rapport annuel Migration 2012*¹⁸¹, le Centre a analysé la jurisprudence du CCE, qui s'était prononcé à plusieurs reprises sur l'application de ce filtre.

L'OE et le CCE ne procèdent pas de la même manière pour évaluer les demandes pour raisons médicales basées sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980.

D'un côté, l'OE considère qu'un étranger ne peut bénéficier d'un séjour pour raisons médicales sur la base de l'article 9ter que s'il souffre d'une maladie qui comporte un risque réel pour sa vie et qui se trouve à un stade avancé ou critique. Il s'inspire en cela de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 3 de la CEDH. La Cour estime en effet que si la maladie ne présente pas un caractère avancé, critique, terminal ou comportant un risque pour la vie du patient, il n'est pas nécessaire d'examiner plus en profondeur les possibilités de traitement dans le pays d'origine. Elle examine toutefois régulièrement les possibilités d'accueil dans le pays d'origine et la situation familiale, mais en conclut malgré tout qu'on ne peut pas accepter qu'il y ait une violation de

l'article 3 de la CEDH si l'état de santé n'est pas grave ou critique et ce, quels que soient les résultats de cet examen.

Pour sa part, le CCE affirme dans une jurisprudence bien précise que le séjour pour raisons médicales peut être accordé, sur la base de l'article 9ter, en fonction de deux critères distincts : d'une part, une maladie qui comporte un risque réel pour la vie d'une personne ou pour son intégrité physique et d'autre part, le risque de subir un traitement inhumain ou dégradant s'il n'y a pas de traitement adéquat dans le pays d'origine. Le CCE constate également que l'interprétation que fait l'OE de l'article 9ter §1, premier alinéa de la loi et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sont trop restrictives. Il arrive cependant parfois au CCE de suivre le point de vue de l'OE¹⁸².

Au regard de ces points de vue divergents, l'avis du Conseil d'État sur la portée de l'article 9ter §1, premier alinéa était très attendu. Il est arrivé en 2013, mais le résultat ne clarifie toujours pas la question étant donné que la chambre francophone et la chambre néerlandophone n'ont pas adopté la même jurisprudence.

Le 19 juin 2013, la chambre néerlandophone du Conseil d'État a émis un premier arrêt dans lequel elle estime que l'article 9ter §1, premier alinéa comporte une double possibilité : d'une part, le fait que la maladie entraîne un risque réel pour la vie ou l'intégrité physique d'une personne et d'autre part, qu'il y ait un risque réel de traitement inhumain ou dégradant à cause de l'absence de traitement adéquat dans le pays d'origine. Il convient d'examiner ces deux éléments, a jugé le Conseil d'État : « Les termes clairs de cette disposition, dans laquelle les deux possibilités sont mises l'une à côté de l'autre, ne nécessitent pas d'autre interprétation et ne permettent en aucun cas de conclure que la deuxième possibilité (...) est dépendante de la première (...) » (*traduction officielle*). Le fait que l'article 3 de la CEDH puisse avoir une valeur de norme plus élevée par rapport à la loi du 15 décembre 1980 et prévoir une forme plus faible de protection n'est pas un argument de nature à empêcher l'application de l'article 9ter §1, premier alinéa de la loi, estime la chambre néerlandophone. En effet, poursuit-elle, la CEDH contient des normes minimales, ce

180 Le rapport de synthèse est disponible sur www.emnbelgium.be. Vous y trouverez l'étude belge (août 2013) qui constitue, avec les autres études européennes, la base du rapport de synthèse.

181 *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 69-70.

182 Pour plus d'informations, voir, entre autres : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 69-70.

qui n'empêche en aucun cas les parties signataires de la convention d'appliquer une protection plus large dans leur droit interne¹⁸³.

Mais le 19 novembre 2013, la chambre francophone du Conseil d'État a déclaré que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la CEDH devait s'appliquer à l'examen d'une demande de séjour pour raisons médicales en vertu de l'article 9ter. Elle a ajouté que -à en juger par les travaux parlementaires- cela reflétait le souhait du législateur belge. Cela signifie donc qu'il faut appliquer le critère du seuil élevé de gravité de la maladie, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Si cette condition n'est pas remplie, la maladie ne peut pas comporter de risque réel pour la vie ou l'intégrité physique du patient, ni un risque de traitement inhumain ou dégradant, quelle que soit la disponibilité des soins dans le pays d'origine¹⁸⁴.

Le 28 novembre 2013, la chambre néerlandophone a clarifié son interprétation à cet égard. Elle a tout d'abord affirmé que le CCE avait estimé à tort que l'OE avait fait une interprétation trop restrictive de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la CEDH : l'analyse de l'OE est correcte, dit le Conseil d'État. Par ailleurs, celui-ci constate à nouveau que l'article 9ter §1, premier alinéa prévoit deux possibilités en ce qui concerne la maladie de l'intéressé (voir l'arrêt du 19 juin 2013 ci-dessus). Il rappelle que ces deux possibilités sont énoncées l'une après l'autre et constituent donc deux hypothèses différentes. Enfin, le Conseil d'État précise que la deuxième hypothèse n'est pas liée à l'exigence de base qui conditionne l'application de l'article 3 de la CEDH et qu'elle la dépasse. Dès lors, conclut-il, les conditions d'application de l'article 9ter sont plus larges que celles de l'article 3¹⁸⁵.

À la suite de cette jurisprudence contradictoire, tant au niveau du CCE qu'à celui du Conseil d'État, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a répondu, le 21 janvier 2014, que l'OE suit la jurisprudence de

la chambre néerlandophone¹⁸⁶.

Le Conseil d'État a par ailleurs tranché deux autres questions en 2013.

Il a, tout d'abord, estimé que **l'administration était liée par l'avis du fonctionnaire médecin**¹⁸⁷. La formulation de l'article 9ter §3, 4° de la loi du 15 décembre 1980 ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à l'OE si le fonctionnaire médecin estime que la maladie du demandeur n'entraîne pas de risque réel pour sa vie ou son intégrité physique. L'OE est alors tenu de déclarer la demande irrecevable.

Ensuite, le Conseil d'État a confirmé la jurisprudence constante du CCE¹⁸⁸, selon laquelle une demande médicale 9ter ne peut pas être jugée non fondée du simple fait que **la situation médicale n'a pas été actualisée**¹⁸⁹. Pour le Conseil d'État, la formulation de l'article 9ter §1, 3°-5° amène à conclure que :

- » le demandeur doit fournir toutes les informations nécessaires sur son état de santé au moment de la demande ;
- » il doit actualiser sa demande si des éléments nouveaux apparaissent ;
- » s'il ne le fait pas, l'autorité publique se prononce sur la base des éléments dont elle dispose, mais ne peut pas reprocher au demandeur de n'avoir pas actualisé sa demande.

La protection des personnes gravement malades en Belgique va au-delà de celle offerte par la Cour européenne des droits de l'homme

183 Pour plus d'informations, voir : CE, 19 juin 2013, n° 223.961, point 7.1. et B. Brijs, « Loopt de medische filter weer door? Noot bij het arrest n° 223.961, RvS, 19 juni 2013 », in *T.Vreemd.*, 2013, n° 4, pp. 359-362.

184 CE, 19 novembre 2013, n° 225.522 et n° 225.523.

185 CE, 28 novembre 2013, n° 225.632 et n° 225.633 et n° 225.635. Le CCE a suivi l'analyse de la chambre néerlandophone dans son arrêt du 12 décembre 2013, n° 115.592.

186 La Chambre, *Questions et réponses orales, Questions jointes à la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration sur « la jurisprudence contradictoire des chambres néerlandophone et francophone du Conseil d'État à propos de la portée de l'article 9ter »* (n° 21458) et sur « l'interprétation de la régularisation pour raisons médicales (9ter) » (n°21605), 21 janvier 2014, CRIV 53 COM 901, pp. 15-16.

187 CE, 11 juin 2013, n° 223.806.

188 Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 70.

189 CE, 24 janvier 2013, n° 222.232.

2.4. Mineurs étrangers non accompagnés

En 2013, la Cour constitutionnelle¹⁹⁰ s'est prononcée sur le recours en annulation introduit à l'encontre de la législation¹⁹¹ relative aux autorisations de séjour octroyées au mineur étranger non accompagné (MENA). La question portait notamment sur le caractère discriminatoire de cette législation dans la mesure où elle ne s'applique pas au MENA provenant d'un État membre de l'Espace économique européen (EEE) dont la situation est régie par une circulaire de 2007¹⁹². La Cour a estimé

que la situation du MENA issu de l'EEE n'était pas similaire à celle du MENA ressortissant de pays tiers et qu'il n'y avait dès lors pas lieu de simplement étendre le champ d'application de la loi attaquée à son profit.

Même s'ils sont européens, tous les MENA en situation vulnérable doivent se voir désigner un tuteur

Néanmoins, l'absence de disposition légale en faveur du MENA de l'EEE qui se trouve dans une situation vulnérable a été jugée contraire à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour estime donc qu'il appartient au législateur d'intervenir pour garantir la protection de ce type de MENA en clarifiant et consacrant leur statut dans la loi. La Cour interprète également les dispositions relatives : aux garanties qui doivent entourer l'audition du MENA¹⁹³ ; à la manière dont les autorités prennent connaissance d'informations fausses ou trompeuses dont peuvent résulter une modification de la solution durable¹⁹⁴ ; et à la possibilité d'écarter ce régime légal lorsque que le MENA porte atteinte à la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale, faculté qui doit toutefois être appréciée en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁹⁵.

En outre, le 28 janvier 2013, un nouveau **Protocole de collaboration relatif à l'enregistrement des personnes se déclarant MENA non demandeur d'asile** signalées sur le territoire est entré en vigueur¹⁹⁶. Ce nouveau Protocole vise à établir une collaboration entre les administrations concernées (l'OE, Fedasil et le Service des Tutelles) sur un mécanisme d'enregistrement des MENA. Il a fait l'objet de critiques¹⁹⁷ par les acteurs associatifs de terrain, notamment car il assigne de nouvelles missions à la police et octroie à l'OE la compétence de centraliser la procédure d'enregistrement, en remettant en cause, d'après ses détracteurs, le rôle du Service des Tutelles. Il prévoit également qu'en cas de doute sur l'âge du MENA, l'absence de présentation à deux convocations aura pour conséquence que le jeune sera d'office considéré comme majeur, ce qui ne figure pas dans la loi. Cette présomption peut toutefois être renversée¹⁹⁸.

Fin 2013, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, a aussi élaboré des **lignes directrices** générales pour les tuteurs de MENA qui visent à leur fournir un cadre de travail plus clair en abordant les volets pratiques de la loi¹⁹⁹.

Enfin, l'actualité de 2013 a été marquée par la situation d'étrangers arrivés en tant que MENA en Belgique mais qui ont fait l'objet d'un éloignement une fois âgés de plus de dix-huit ans.²⁰⁰ Ceci résulte parfois du fait que le MENA ne peut prétendre au statut spécial de la solution durable qui lui est destiné que lorsqu'aucune autre procédure de séjour, telle qu'une demande d'asile, n'est en cours. De ce fait, le Parlement a entamé des discussions sur une **proposition de loi** visant à pouvoir cumuler les procédures, de manière à ce que le MENA puisse introduire à tout moment une demande d'autorisation de séjour temporaire²⁰¹.

190 CC, 18 juillet 2013, n°106/2013.

191 Art. 2 de la loi du 12 septembre 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire au mineur étranger non accompagné et art. 23 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980.

192 Circulaire du 2 août 2007 relative aux mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité.

193 CC, 18 juillet 2013, n°106/2013, B.8.3.5.

194 CC, 18 juillet 2013, n°106/2013, B.11.3. La notion de solution durable figure à l'article 61/14 de la loi du 15 décembre 1980 et peut consister en un regroupement familial dans le pays où ses parents se trouvent également, en un retour « vers le pays d'origine ou vers le pays où le MENA est autorisé ou admis à séjourner, avec des garanties d'accueil et de soins adéquats, en fonction de son âge et de son degré d'autonomie », ou en une autorisation de séjour sur le territoire belge.

195 CC, 18 juillet 2013, n°106/2013, B.12.5.

196 Texte disponible sur www.cire.be.

197 Apache, *Comment un discret protocole risque de limiter la protection de mineurs étrangers en Belgique*, disponible sur www.apache.be.

198 Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur, 17 avril 2013, CRIV 53 COM 0717.

199 M. De Block, *Des lignes directrices concrètes pour les tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés*, communiqué de presse. Disponible sur www.deblock.belgium.be/fr/pressitems.

200 De Standaard, *Weer schrijnend verhaal over Afghaan die wordt gerepatrieerd*, 10 août 2013. Disponible sur www.standaard.be.

201 Chambre des Représentants, Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire au mineur étranger non accompagné, DOC 53 3350/001.

2.5. Apatridie

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoyait que la Belgique ratifierait la convention de l'ONU de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le 7 février 2013, le gouvernement fédéral a approuvé un avant-projet de loi, transmis ensuite au Conseil d'État²⁰². La Chambre des Représentants a adopté le 23 avril 2014 le projet de loi d'assentiment, clôturant ainsi le processus d'adhésion de la Belgique à cette Convention²⁰³.

L'accord de gouvernement prévoyait également l'élaboration d'une procédure de reconnaissance du statut d'apatride par le CGRA, mais il n'y a aucune évolution à signaler sur ce point.

Un examen plus approfondi de la problématique des apatrides est présenté dans le *Rapport annuel Migration 2012*²⁰⁴.

202 SPF Chancellerie du Premier ministre, *Conseil des ministres du 7 février 2014*, communiqué de presse, 7 février 2014.

203 Chambre des Représentants, *Projet de loi portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatride*, fait à New York le 30 août 1961, DOC 53 3542/001.

204 *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 72 et suivantes. Voir aussi : UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, 2012. Consultable sur www.refworld.org/docid/5100f4b22.html.

C. SOUS LA LOUPE : PÉNALISATION DE L'HOMOSEXUALITÉ ET PERSÉCUTION

Chaque année, des lesbiens quittent leur pays d'origine parce qu'ils craignent des persécutions en raison de leur orientation sexuelle. L'homosexualité et/ou les comportements homosexuels sont passibles d'une peine de prison dans plus de 70 pays et même de la peine de mort dans certains d'entre eux. Il s'agit dans la plupart des cas de pays africains²⁰⁵.

Les personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle peuvent bénéficier d'une protection internationale. Celle-ci repose sur un cadre juridique qui se situe à plusieurs niveaux. Tout d'abord, la Convention de Genève²⁰⁶ prévoit que le statut de réfugié peut être octroyé lorsqu'il y a des craintes fondées de persécutions du fait de l'appartenance à un certain groupe social. Afin de clarifier l'interprétation de cette notion, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) des Nations Unies a promulgué en octobre 2012 des principes directeurs²⁰⁷ sur les persécutions relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre²⁰⁸.

Les principes de la Convention de Genève figurent également dans la directive qualification²⁰⁹. Celle-ci permet de reconnaître l'orientation sexuelle comme un motif de persécution du fait que l'intéressé appartient à un groupe social spécifique. Depuis qu'elle

a été révisée, la directive indique explicitement que « en fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle »²¹⁰. Cette modification aura une influence importante dans les États membres qui ne reconnaissaient pas jusqu'ici l'orientation sexuelle comme un motif de persécution.

En droit belge, les demandeurs d'asile homosexuels peuvent solliciter la protection internationale en vertu de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980. Depuis le 1^{er} septembre 2013, suite à la transposition de la refonte de la directive 'qualification', le paragraphe quatre de cet article définit ce qu'il faut entendre par 'groupe social spécifique' dans un contexte de persécutions. Il peut s'agir d'un groupe qui a comme caractéristique commune une orientation sexuelle ou une identité de genre. Cette modification légale n'a guère entraîné de changements pour la pratique belge puisqu'elle a simplement transposé dans la loi la pratique des instances compétentes en matière d'asile, qui reconnaissaient déjà l'orientation sexuelle comme un motif de persécution.

L'analyse présentée ici comporte deux parties. La première examine un arrêt du 7 novembre 2013 dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne précise la notion d'orientation sexuelle comme motif possible de persécution. Malgré les normes minimales établies par la directive qualification, les demandes d'asile de membres de minorités sexuelles sont en effet traitées de manière très différente dans les différents États membres²¹¹.

À la lumière de cet arrêt, la seconde partie examine la pratique belge, en se focalisant sur un aspect bien précis : comment le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) évalue-t-il la pénalisation de comportements homosexuels comme un acte de persécution ?

205 Le site internet de l'International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) propose une carte du monde qui permet de visualiser dans quels pays l'homosexualité est punissable. Consultable sur : ilga.org.

206 Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (dans la suite du texte : Convention de Genève).

207 HCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 9 : Demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et/ou à l'identité de genre dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, 23 octobre 2012.

208 Les Principes de Yogyakarta définissent l'identité de genre comme suit : « each person's deeply felt internal and individual experience of gender, which may or may not correspond with the sex assigned at birth, including the personal sense of the body and other expressions of gender, including dress, speech and mannerisms », ICJ, Yogyakarta Principles - Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity, mars 2007, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html>.

209 Directive 2011/95/EU du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

210 Art. 10 de la directive 2011/95/EU.

211 P. Borghs, « Hof van Justitie verbetert positie homoseksuele asielzoekers », *Juristenkrant*, n° 279, 4 décembre 2013, p. 1.

I. Cour de Justice : clarification sur la situation des demandeurs d'asile homosexuels

Le 7 novembre 2013, la Cour a clarifié sa position sur les demandeurs d'asile homosexuels²¹². Trois ressortissants originaires respectivement de Sierra Leone, d'Ouganda et du Sénégal demandaient à être reconnus comme réfugiés aux Pays-Bas. Ils invoquaient le fait d'avoir des craintes fondées d'être persécutés dans leur pays d'origine en raison de leur orientation sexuelle. Dans ces trois pays, les comportements homosexuels sont pénalement punissables et assortis de fortes amendes et même, dans certains cas, d'une peine de détention à perpétuité²¹³. Le Conseil d'État néerlandais a posé à la Cour trois questions préjudicielles sur la manière d'évaluer les demandes visant à obtenir le statut de réfugié conformément aux dispositions de la directive qualification.

Les demandeurs d'asile homosexuels constituent-ils un groupe social spécifique ?

Pour répondre à la question de savoir si les demandeurs d'asile homosexuels constituaient un groupe social spécifique, la Cour a attiré l'attention sur la directive européenne qualification²¹⁴. Aux termes de cette directive, « on entend par (...) réfugié, tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait (...) de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »²¹⁵.

Deux conditions cumulatives doivent être remplies pour pouvoir parler d'un groupe social. Tout d'abord, les membres de ce groupe doivent partager « une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique

ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce ». Par ailleurs, le groupe doit avoir son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme différent par la société environnante²¹⁶.

Dans son arrêt, la Cour juge qu'il est constant que l'orientation sexuelle d'une personne constitue une caractéristique à ce point essentielle de son identité qu'il ne devrait pas être exigé d'elle qu'elle y renonce. En outre, la Cour a facilité l'évaluation en parlant d'un « groupe social ». En effet, elle affirme que l'existence de dispositions pénales qui visent spécifiquement les personnes homosexuelles justifie le constat selon lequel ces personnes constituent un groupe distinct, qui est perçu par la société environnante comme étant différent²¹⁷. La Cour a ainsi accru la sécurité juridique pour le demandeur d'asile homosexuel - en tout cas pour les pays où l'homosexualité est un délit : il peut désormais partir du principe que les instances de l'État membre où il demande l'asile le considéreront comme un membre d'un groupe social, au sens de la Convention de Genève et de la directive qualification.

Le simple fait que les comportements homosexuels soient punissables d'une peine de prison est-il un acte de persécution ?

Pour pouvoir parler de persécution au sens de la Convention de Genève, il faut que les actes incriminés soient si graves ou si fréquents qu'ils portent gravement atteinte aux droits fondamentaux de la personne. Toute violation des droits fondamentaux d'un demandeur d'asile homosexuel n'atteint pas nécessairement ce degré de gravité. Dans ces conditions, la Cour affirme que la seule existence d'une législation pénalisant les comportements homosexuels ne suffit pas en soi pour être considérée comme une persécution

L'orientation sexuelle constitue une caractéristique à ce point essentielle de l'identité qu'on ne peut exiger d'y renoncer

212 CJUE, X.,Y. et Z. c. *Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 novembre 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12. Dans cet arrêt, la directive qualification est interprétée dans sa version antérieure à la révision. Cette révision est en vigueur depuis le 21 décembre 2013.

213 CJUE, X.,Y. et Z. c. *Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 novembre 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §26.

214 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

215 Art. 2 (c) de la directive 2004/83/CE.

216 Art. 10, § 1 de la directive 2004/83/CE.

217 CJUE, X.,Y. et Z. c. *Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 novembre 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §§46-48.

au sens de la directive. Elle précise cependant qu'une peine d'emprisonnement sanctionnant des comportements homosexuels est bien susceptible, à elle seule, de constituer un acte de persécution, à condition que cette peine soit effectivement infligée²¹⁸.

Il revient donc aux autorités nationales de constater **dans quelle mesure une politique de persécution est effectivement menée** dans les pays d'origine où les comportements homosexuels sont punissables. La Cour indique que les autorités nationales doivent procéder à un examen de tous les faits pertinents concernant ce pays d'origine, entre autres des lois et des règlements et de la manière dont ils sont appliqués. C'est à ces autorités de déterminer si les peines de prison prévues sont réellement appliquées en pratique²¹⁹. Si tel est effectivement le cas, il s'agit d'une sanction disproportionnée ou discriminatoire, qui constitue bel et bien un acte de persécution²²⁰. La Cour n'a pas indiqué si l'évaluation devait tenir compte du fait que ces peines sont appliquées de manière systématique ou non.

Cette interprétation, selon laquelle la pénalisation ne constitue un acte de persécution que si les peines sont effectivement appliquées, va moins loin que les principes directeurs du HCR²²¹. Ceux-ci soulignent que

218 CJUE, X., Y. et Z. c. *Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 novembre 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §§53-56.

219 CJUE, X., Y. et Z. c. *Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 novembre 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §48.

220 CJUE, X., Y. et Z. c. *Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 novembre 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §61.

221 HCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 9 : Demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et/ou à l'identité de genre dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, 23 octobre 2012.

même des lois pénales qui sont peu ou irrégulièrement appliquées peuvent engendrer pour les homosexuels une situation dangereuse et insupportable qui s'apparente à de la persécution. En effet, des lois homophobes créent un climat d'intolérance et une menace permanente, ce qui peut déboucher sur des extorsions et du chantage. En outre, les victimes seront moins tentées de faire appel à la protection des autorités publiques. Il subsiste donc encore pas mal d'incertitudes pour les demandeurs d'asile originaires de pays où l'homosexualité est pénalisée, mais où la loi n'est pas appliquée²²².

Peut-on demander la discrétion pour éviter des persécutions ?

La Cour s'est prononcée clairement à ce sujet en déclarant qu'on ne peut pas attendre d'un demandeur d'asile qu'il dissimule son homosexualité ou qu'il fasse preuve de réserve pour échapper à des persécutions dans son pays d'origine. Selon l'argumentation de la Cour, le désir de discrétion s'oppose diamétralement à la reconnaissance d'une caractéristique à ce point essentielle pour l'identité qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce. La Cour se réfère à cet égard à un arrêt de 2012 dans lequel elle avait estimé qu'on ne peut pas exiger de demandeurs d'asile qu'ils s'abstiennent de pratiquer leur religion dans leur pays d'origine pour ne pas risquer d'être persécutés²²³.

222 P. Borghs, « Hof van Justitie verbetert positie homoseksuele asielzoekers », *Juristenkrant*, n° 279, 4 décembre 2013, p. 3.

223 CJUE, Y et Z, 5 septembre 2012, C-71/11 et C-99/11.

2. La pratique belge

Dans son rapport annuel, le CGRA présente les chiffres des demandes d'asile pour le motif 'orientation sexuelle et identité de genre'. Les demandes basées sur ce motif ont été pratiquement multipliées par trois en Belgique entre 2009 et 2012, passant durant cette

période de 376 à 1059 unités²²⁴. Selon la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, cette augmentation est due en partie à une plus grande prise de conscience de cette problématique dans les pays d'origine. À cela

224 CGRA, *Rapport annuel 2012*, p.21.

s'ajoutent, indique-t-elle, des personnes qui prétendent à tort avoir fui leur pays pour des raisons liées à leur identité sexuelle²²⁵. En 2012, les cinq pays d'origine pour lesquels le motif 'orientation sexuelle et identité de genre' était le plus souvent invoqué étaient le Sénégal, le Cameroun, la Guinée, la Mauritanie et la Tanzanie²²⁶. Dans tous ces pays, l'homosexualité ou les comportements homosexuels sont prohibés par la législation pénale.

Les instances belges font déjà preuve d'un certain professionnalisme dans l'examen de ce type de demandes d'asile. C'est ainsi que le CGRA a mis sur pied en 2005 une cellule 'genre', avec un coordinateur et des *officiers de protection* spécialisés, qui suivent des formations spécifiquement axées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre²²⁷.

Il s'agit ici d'examiner en particulier **la manière dont le CCE évalue la pénalisation effective pour considérer qu'il s'agit d'un acte de persécution ou non**. Notre analyse laisse de côté l'exigence de discrétion et l'examen de la crédibilité du demandeur. En ce qui concerne la discrétion, le CGRA indique en effet que cet élément n'est plus utilisé dans l'examen du bien-fondé d'une demande d'asile²²⁸. Pour ce qui est de la crédibilité, nous renvoyons le lecteur à une récente publication de Çavaria et de Vluchtelingenwerk Vlaanderen, qui est basée sur les décisions prises par les instances belges compétentes en matière d'asile²²⁹. Il en ressort qu'un grand nombre de demandes et de recours sont écartés parce que le requérant ne peut pas démontrer qu'il est lesbisgay.

Nous allons examiner la jurisprudence du CCE à partir de sept arrêts. Ceux-ci ont été choisis parmi une cinquantaine²³⁰ de décisions de 2013 parce qu'ils

offrent des perspectives intéressantes. Ils concernent tous des demandes d'asile de personnes originaires de pays où l'homosexualité ou les comportements homosexuels sont punis par la loi.

Soudan : la législation pénale n'est qu'un élément d'appréciation

Dans un arrêt du 26 février 2013, le CCE s'est penché sur un refus de demande d'asile à l'encontre d'une Soudanaise qui avait fui son pays en raison de son orientation sexuelle²³¹. Le CGRA avait écarté cette demande parce que les circonstances ne faisaient pas apparaître que la femme avait quitté son pays par crainte de persécutions ou qu'elle pourrait courir un risque réel d'atteinte grave à ses droits fondamentaux en cas de retour.

Le CCE constate qu'au Soudan, l'homosexualité n'est pas punissable en tant que telle, mais que les relations sexuelles avec une personne du même sexe font l'objet de lourdes peines. Il note également que les autorités ne mènent pas de politique active de persécution. Ainsi, la requérante n'avait pas été poursuivie après avoir été surprise en train d'embrasser une femme. Lorsque le Conseil veut évaluer si la pénalisation de l'homosexualité est une persécution au sens de la Convention de Genève, il voit seulement **la législation pénale comme un élément dans un cadre plus large**. Il ajoute que toute société repose sur des normes et des traditions culturelles, dont l'élasticité et l'extensibilité déterminent la vie quotidienne.

Le CCE en conclut que l'homosexualité est socialement intolérable au Soudan et y est considérée comme une honte ou une maladie, qui doit dès lors être sanctionnée ou traitée. Même si la réglementation ne suffit pas pour conclure à l'existence de persécutions, on peut penser que la répression sociale -de citoyens ordinaires et des autorités- est bien réelle. Le Conseil estime en l'espèce que l'homosexualité de la requérante l'a inévitablement placée dans une incertitude durable et potentiellement dangereuse. En effet, les auteurs de persécutions peuvent opérer en toute impunité et les citoyens homosexuels ne peuvent pas compter sur une protection parce qu'ils enfreignent la loi pénale lorsqu'ils expriment une part centrale et inaliénable de leur

225 Sénat, Question orale à la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration, sociale et à la Lutte contre la pauvreté sur « les lacunes de la politique belge d'asile pour les lesbisgays », n°5-984, 5-102.

226 CGRA, *Rapport annuel 2012*, p. 21.

227 Sénat, Question orale à la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration, sociale et à la Lutte contre la pauvreté sur « les lacunes de la politique belge d'asile pour les lesbisgays », n°5-984, 5-102.

228 La discrétion peut encore être un élément qui entre en ligne de compte dans l'enquête sur la fiabilité. Voir : Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Holebi's op de vlucht. Een analyse van beslissingen door de asielinstanties*, 13 mai 2013, p. 33. Consultable sur www.vluchtelingenwerk.be et www.cavaria.be.

229 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Holebi's op de vlucht. Een analyse van beslissingen door de asielinstanties*, 13 mai 2013.

230 Cet échantillon d'une cinquantaine de décisions ne constitue toutefois pas l'intégralité des arrêts qui ont été rendus cette année par le CCE en la matière.

231 CCE, 26 février 2013, n° 97.865.

identité. Le CCE affirme en outre que le seul moyen pour la requérante d'éviter cette sanction sociale, en dehors d'un inéluctable mariage forcé, consistait à renoncer à toute manifestation de son homosexualité, non seulement en public mais aussi dans son environnement familial. C'est pourquoi le statut de réfugié lui a été accordé.

Mauritanie : des informations générales sur des violences homophobes ne suffisent pas

Dans un arrêt du 13 septembre 2013²³², le CCE a refusé la reconnaissance parce qu'il n'a pas pu être démontré « qu'à l'heure actuelle, tout homosexuel puisse se prévaloir de raisons de craindre d'être persécuté ou qu'il risque de subir une atteinte grave du seul fait de son orientation sexuelle » en Mauritanie. Certes, la loi mauritanienne punit les actes homosexuels, mais des rapports indiquent qu'il n'y a pas de poursuites. Le requérant affirmait qu'il redoutait, malgré tout, les exactions commises en toute impunité par les services de police et invoquait des violences homophobes émanant de la société, de la famille et de l'opinion publique, mais ne mentionnait que des informations générales à l'appui de ses arguments. Le CCE en a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments pour démontrer que les craintes de persécutions étaient fondées.

Cameroun : renvoi au CGRA pour examen complémentaire

Le 21 mars 2013, le CCE a annulé une décision de refus du CGRA et a renvoyé l'affaire auprès de celui-ci²³³. Le CGRA avait débouté le requérant parce qu'il n'accordait aucune crédibilité à son orientation homosexuelle. Le CCE, lui, n'a pas contesté cette orientation. Pour pouvoir démontrer une crainte fondée de persécutions, le requérant s'est référé à un rapport d'Amnesty International selon lequel les hommes jugés coupables d'entretenir des relations homosexuelles risquent au Cameroun une peine de prison pouvant aller jusqu'à 54 ans. Ce rapport signalait également qu'un certain nombre d'hommes ont été arrêtés après avoir été piégés par des membres du service de sécurité ou par des agents qui se faisaient passer pour des homosexuels en quête de relations. Comme seul ce bref passage du

rapport d'Amnesty était cité, le Conseil a estimé ne pas disposer d'informations suffisantes pour déterminer la portée de cette recherche active d'hommes homosexuels et donc pour juger dans quelle mesure la crainte de persécutions était fondée. C'est pourquoi, il a renvoyé l'affaire au CGRA pour un examen plus approfondi.

Togo : les rapports sur les pays d'origine sont un élément important mais pas suffisant

Un requérant togolais a vu sa demande d'asile être refusée aussi bien par le CGRA que par le CCE²³⁴. Bien que son homosexualité n'ait pas été mise en doute, il n'a pas pu démontrer que ses craintes de persécutions en raison de son orientation sexuelle étaient fondées.

Le CGRA a refusé la demande parce qu'il a estimé que malgré la criminalisation de l'homosexualité dans le Code pénal togolais, il n'y a jamais eu de condamnation pénale dans ce pays. Il a admis que plusieurs rapports indiquent effectivement des persécutions familiales et des discriminations sociales, mais aucun rapport ne mentionne de violences systématiques à l'égard des membres de minorités sexuelles. Ce qui a amené le CGRA à conclure qu'il n'y a pas d'éléments prouvant qu'à l'heure actuelle, tout homosexuel au Togo ait des raisons de craindre d'être persécuté du fait de son orientation sexuelle. Le CCE souligne pour sa part qu'il attache beaucoup d'importance aux informations contenues dans des rapports provenant d'organisations internationales indépendantes et d'ONG, mais que la simple évocation de rapports qui font état, de manière générale, de violations des droits de l'homme dans un pays ne suffit pas pour établir que tout ressortissant de ce pays a des raisons de craindre d'être persécuté. Le Conseil estime donc qu'en l'espèce il n'y a pas assez d'éléments pour déterminer que le requérant pouvait nourrir des craintes fondées de persécutions en raison de son orientation sexuelle.

Kenya : tenir compte de la capacité d'évolution d'une société

Dans un arrêt du 11 mars 2013²³⁵, le CCE fait sienne l'évaluation du CGRA, qui avait estimé que la situa-

232 CCE, 13 septembre 2013, n° 109.697.

233 CCE, 21 mars 2013, n° 99.562.

234 CCE, 30 avril 2013, n° 102.239.

235 CCE, 11 mars 2013, n° 98.620.

tion au Kenya avait évolué de manière telle qu'on ne pouvait plus parler de persécutions ciblées et systématiques ou de discriminations à l'encontre de la communauté lesbigay. Selon le CCE, des informations objectives ont permis au CGRA de conclure que **la société kenyane fait de plus en plus preuve de tolérance vis-à-vis des personnes homosexuelles**. C'est ce qui ressort de plusieurs constats, entre autres : qu'en pratique les homosexuels ne sont plus poursuivis par les autorités, que la Haute Cour reconnaît la validité juridique du mariage traditionnel de personnes du même sexe, que des ministres lancent eux-mêmes des appels à la tolérance vis-à-vis des homosexuels, que des militants homosexuels se présentent aux élections et que de grands événements sont organisés pour et par des homosexuels. Le comportement homophobe dont font preuve certains individus n'enlève rien à l'évolution générale positive qui est en cours au Kenya et qui démontre indéniablement, pour le CCE, qu'il n'y a plus dans ce pays de persécutions ciblées et systématiques ou de discriminations à l'encontre de la communauté lesbigay. En l'espèce, la requérante n'a donc pas pu rendre plausible l'affirmation selon laquelle elle devait bénéficier d'une protection internationale du simple fait de son homosexualité.

Sénégal : la prudence est de mise dans l'examen des demandes

En 2012, les Sénégalais ont constitué la première catégorie d'étrangers à introduire une demande d'asile en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre (près de 24% des demandes). L'article 319 du Code pénal sénégalais punit les actes homosexuels d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison. Le CCE constate une diminution du nombre de procès depuis 2010. La répression effective semble donc en baisse. Les deux arrêts ci-dessous, pris à moins d'un mois de différence l'un de l'autre, concernent chacun un requérant sénégalais : dans un cas, le Conseil a accordé le statut de réfugié, dans l'autre pas.

Dans un arrêt du 29 mai 2013, le CCE a refusé de reconnaître le statut de réfugié²³⁶. Le Conseil admet que la stigmatisation des personnes homosexuelles est une réalité au Sénégal et qu'elle est cautionnée par des personnes dotées d'une certaine autorité. Il constate

également qu'une personne victime de mauvais traitements homophobes perpétrés par la population ne peut raisonnablement pas compter sur la protection des autorités. Mais il estime que la requérante n'a pas pu démontrer que les incidents homophobes atteignent au Sénégal un niveau tel qu'ils seraient assimilables, par leur gravité, leur caractère répété ou leur accumulation, à une persécution au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 - et qu'il y avait donc une crainte fondée de persécutions. Les divers articles de presse du dossier, qui relatent des persécutions de personnes homosexuelles, ne sont pas des éléments suffisants pour cela. Le CCE souligne néanmoins que les homosexuels constituent un groupe particulièrement vulnérable au Sénégal et que ce constat doit conduire à adopter une grande prudence dans l'examen des demandes. Le cas échéant, le bénéfice du doute doit être accordé et une attention toute particulière doit être portée aux conséquences éventuelles d'un retour au pays d'origine, estime le Conseil.

En revanche, dans un arrêt du 25 juin 2013, le CCE a accepté de reconnaître comme réfugié un Sénégalais qui avait fait une demande de protection internationale en raison de son orientation sexuelle²³⁷. Sans mettre en doute celle-ci, le CGRA avait estimé que le requérant n'avait pas été capable de présenter des éléments établissant une crainte fondée de persécution. Dans son arrêt, le CCE rejoint le constat du CGRA, selon lequel il n'est plus question aujourd'hui de persécutions systématiques et organisées de la part des autorités. Mais il souligne que la situation des personnes homosexuelles au Sénégal est préoccupante : pénalisation des actes homosexuels, stigmatisation et réprobation dans leur environnement direct et radicalisation de la société sénégalaise en général à leur encontre. De plus, les victimes de violences homophobes ne peuvent pas compter sur la protection des autorités. Le Conseil rappelle la nécessité d'adopter une grande prudence dans l'examen des demandes de protection internationale de demandeurs d'asile homosexuels originaires du Sénégal. Il estime en l'espèce que le requérant a pu fournir suffisamment d'indices du bien-fondé des craintes alléguées et que, même si un doute subsiste sur certains aspects, ces indices sont suffisamment forts pour accorder le bénéfice du doute.

236 CCE, 29 mai 2013, n° 103.722.

237 CCE, 25 juin 2013, n° 105.875.

Conclusion

Cette brève lecture de la jurisprudence suffit à démontrer que la pratique belge envers les demandeurs d'asile homosexuels est conforme aux directives du HCR. En effet, le CCE ne se contente pas de constater dans quelle mesure une politique de persécution est effectivement menée dans les pays où les comportements homosexuels sont punissables par la loi, il s'intéresse aussi au contexte social du demandeur d'asile homosexuel dans son pays d'origine.

La tolérance et l'intolérance vis-à-vis de la communauté homosexuelle peuvent évoluer rapidement. Ainsi, le président nigérian a récemment promulgué une loi qui criminalise les relations homosexuelles et l'appartenance à un mouvement qui défend les droits des homosexuels²³⁸. Des dizaines de personnes ont été arrêtées dès le lendemain de l'entrée en vigueur de cette loi²³⁹. En Ouganda aussi, le président a récemment durci la loi : la peine infligée en cas d'homosexualité peut désormais aller jusqu'à la détention à vie²⁴⁰. L'homosexualité est également redevenue punissable en Inde²⁴¹.

Mais l'intolérance va plus loin que la pénalisation des comportements homosexuels, car l'État doit aussi pouvoir protéger ses citoyens contre la stigmatisation, l'intolérance et les violences homophobes de la population. S'il ne peut pas garantir cette protection, il viole les droits de l'homme. Sur ce plan, la situation peut également changer assez rapidement. Il est donc important, tant pour les instances d'asile que pour le demandeur d'asile, d'être informé des évolutions récentes dans le pays d'origine et d'apporter au moment de la demande des éléments suffisants qui témoignent du contexte actuel.

238 NOS nieuws, *Homoseksualiteit Nigeria strafbaar*, 13 janvier 2014. Consultable sur www.nos.nl.

239 Amnesty International, *Nigeria : Halt homophobic witch-hunt under oppressive new law*, 15 janvier 2014. Consultable sur www.amnesty.org.

240 The Guardian, *Ugandan president condemned after passing anti-gay law*, 16 février 2014. Consultable sur www.theguardian.com.

241 Knack, *Homoseksualiteit is opnieuw strafbaar in India*, 11 décembre 2013. Consultable sur www.knack.be.



III.2

DROIT DE VIVRE EN FAMILLE

A. CHIFFRES

1. Appréhender le regroupement familial à partir de différentes sources de données

Le regroupement familial peut être étudié à partir de deux sources de données principales : les données relatives à la délivrance des *visas* d'une part, et les données sur la délivrance des *titres de séjour* d'autre part. Si elles se recoupent en partie, ces deux bases de données ne portent pas exactement sur les mêmes individus et n'ont pas les mêmes avantages et inconvénients en termes d'analyse statistique (voir : Encadré 11).

Encadré 11. Les visas et les titres de séjour

Toutes les demandes d'autorisation de séjour pour regroupement familial sont soumises aux procédures prévues dans la loi du 15 décembre 1980. Celles-ci diffèrent selon la nationalité de la personne qui ouvre le droit au regroupement familial : les *articles 10 et 10bis* s'appliquent lorsque la personne qui ouvre ce droit (appelé ici le « regroupant ») est un ressortissant de pays tiers, alors que les *articles 40bis et 40ter* portent sur le regroupement familial lorsque le regroupant est de nationalité belge (40ter) ou citoyen européen (40bis). Dans les statistiques disponibles, il n'est pas toujours possible de distinguer les Belges des Européens, alors que les conditions légales sont différentes, spécialement depuis l'entrée en vigueur en 2011 de la nouvelle loi en matière de regroupement familial²⁴².

- » Les données sur les **visas** sont produites par le SPF Affaires étrangères et concernent les individus ayant introduit une demande de visa auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger. Le principal inconvénient de cette base de données est qu'elle ne permet

pas d'étudier le phénomène du regroupement familial dans son intégralité et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, toutes les nationalités ne sont pas soumises au régime des visas et d'autre part, certains individus accèdent au territoire belge par le biais d'un autre type de visa, mais n'introduisent une demande de regroupement familial qu'une fois sur place²⁴³. Donc certains individus sont en Belgique dans le cadre du regroupement familial, mais n'apparaissent pas dans cette base de données. Par contre, cette source présente l'avantage majeur de permettre d'examiner tant les décisions positives que négatives, ce qui s'avère particulièrement intéressant dans un contexte politique de durcissement des conditions d'accès au regroupement familial. Ces données permettent par ailleurs de distinguer les demandes de visa faites sur base des articles 10 et 10bis d'une part, et sur base des articles 40bis et 40ter d'autre part.

- » Les données sur la délivrance des **titres de séjour** sont produites par l'Office des étrangers (l'OE) depuis l'entrée en vigueur de l'A.R. du 27 janvier 2008. Ces données prennent à la fois en compte les individus qui ont accédé au territoire belge avec un visa pour regroupement familial et ceux qui se trouvent en Belgique par le biais d'un autre titre de séjour et qui ont obtenu par la suite un titre de séjour dans le cadre d'un regroupement familial. Par exemple, les étrangers qui se trouvent en Belgique avec un visa long séjour pour des raisons d'études ou de travail (D) ou avec un visa court séjour (C) en vue d'un mariage peuvent introduire une demande de regroupement

242 Voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 90-92.

243 Pour un aperçu d'autres désavantages de cette base de données, voir : *Chiffres*, Chapitre II.

familial auprès de l'administration communale de leur lieu de résidence. Depuis la création des cartes de séjour électroniques, les motifs migratoires doivent être encodés dans le Registre national par les administrations communales et cet encodage est obligatoire tant pour les ressortissants de pays tiers que pour les citoyens européens. Par ailleurs, ces données sont non seulement ventilées selon la nationalité du regroupant (Belge, citoyen de l'UE, ressortissant pays tiers), mais également selon le lien familial avec la personne qui le rejoint en Belgique (le « regroupé »), ce qui permet des analyses complémentaires à celles effectuées sur les données relatives aux visas.

En matière de regroupement familial, les données sur les titres de séjour fournies par l'OE sont disponibles sous plusieurs formes, offrant des indicateurs différents. Depuis 2008, Eurostat diffuse annuellement des chiffres détaillés (par sexe, nationalité et lien familial du regroupé), mais ils ne sont disponibles que dans le cas où les regroupés sont *ressortissants d'un pays tiers*. Par ailleurs, en ce qui concerne les regroupants, seule la distinction entre ressortissants des pays tiers et les autres est faite. Il n'est dès lors pas possible de distinguer les Belges des autres citoyens UE.

Depuis peu, l'OE produit également des chiffres qui concernent l'ensemble des premiers titres de séjour et ce, quelle que soit la nationalité du regroupé. Ces données sont dès lors plus complètes et extrêmement intéressantes pour étudier en détail les effets des changements politiques en la matière. Au moment de clôturer la rédaction de ce rapport, ces données n'ont toutefois pas encore été publiées par l'OE.

Le nombre de visas pour regroupement familial encore en légère baisse en 2013

Dans le *Rapport annuel 2012*, nous avons mis en évidence le fait que les visas pour regroupement familial étaient en nette baisse depuis 2010. En particulier, entre 2011 et 2012, le nombre de visas pour regroupement familial a chuté de 30%. Cette diminution reflète très probablement les effets de la nouvelle loi sur le regroupement familial entrée en vigueur le 22

septembre 2011²⁴⁴. Les statistiques de l'année 2013 offrent un contraste moins net, mais on observe encore une légère diminution : 9.816 visas délivrés pour regroupement familial en 2013 contre 10.332 en 2012 (-5%). Cette légère baisse s'explique toutefois essentiellement par une diminution du nombre total des décisions (qu'elles soient négatives ou positives) et non pas par une augmentation des taux de refus, comme c'était le cas en 2012 (Tableau 7). Comme nous l'évoquions²⁴⁵, on peut faire l'hypothèse que cette diminution du nombre de *décisions* reflète une diminution du nombre de *demandes* de visa²⁴⁶. En effet, on peut penser qu'en 2013 les conditions plus strictes introduites par la nouvelle loi en matière de regroupement familial sont sans doute mieux connues et ont pu, de ce fait, influencer le nombre de demandes à la baisse.

Selon les statistiques sur les visas, parmi les principales nationalités disposant d'une autorisation de séjourner sur le territoire belge pour des raisons familiales, les Marocains arrivent très clairement en première position, avec 1.562 visas délivrés en 2013 (soit 16% de l'ensemble des visas délivrés pour regroupement familial). Entre 2010 et 2013, ce chiffre a chuté de plus de moitié (Tableau 6). Le constat d'une nette diminution du nombre de visas pour raisons familiales peut être fait pour la plupart des nationalités et après les Marocains, on peut également citer les Turcs et les Congolais. À l'inverse, les Indiens et les Japonais ont vu le nombre de visas pour regroupement familial augmenter entre 2010 et 2013.

244 La loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 et entrée en vigueur le 22 septembre 2011 a inséré de nouvelles conditions matérielles pour le regroupement familial, tant avec un ressortissant de pays tiers (article 10/10bis) qu'avec un citoyen européen (article 40bis) ou avec un Belge (article 40ter).

245 Voir : *Chiffres*, Chapitre II.

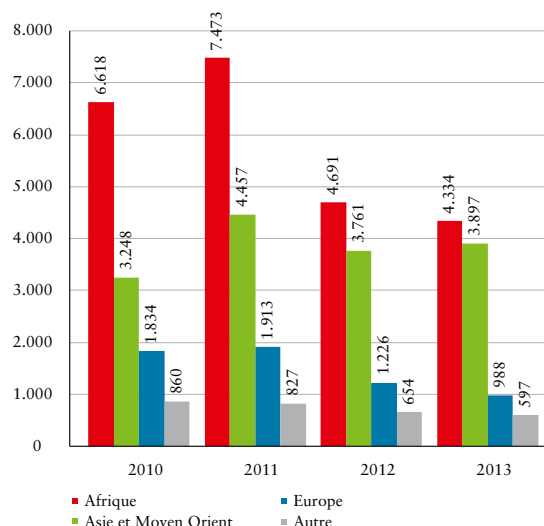
246 Rappelons que le SPF Affaires étrangères fournit les données sur base de la date de décision et non pas en fonction de l'année de la demande. Il n'est dès lors pas possible d'examiner l'évolution du nombre de demandes de visa.

Tableau 6. Nombre de visas délivrés dans le cadre d'un regroupement familial pour les principales nationalités concernées, 2010-2013 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères)

	2010	2011	2012	2013	% en 2013
Maroc	3.807	2.691	1.672	1.562	16%
Inde	852	899	1.048	1.167	12%
Turquie	1.429	1.265	771	592	6%
Japon	85	306	382	414	4%
Afghanistan	228	252	171	392	4%
Guinée	443	478	311	376	4%
Ghana	522	318	327	374	4%
RD Congo	463	757	378	315	3%
Irak	326	544	454	310	3%
États-Unis	257	310	242	263	3%
Autres pays	4.148	6.850	4.576	4.051	41%
Total	12.560	14.670	10.332	9.816	

De façon générale entre 2010 et 2013, le nombre de visas délivrés pour des raisons de regroupement familial a diminué pour les ressortissants africains et européens, alors que ce chiffre est en légère hausse pour les ressortissants asiatiques (Figure 24).

Figure 24. Nombre de visas délivrés pour raison de regroupement familial, 2010-2013 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères)



2. Des refus plus fréquents et un traitement plus long pour les visas dans le cadre d'un regroupement familial

Les visas sollicités dans le cadre du regroupement familial se distinguent des autres types de visas pour deux raisons au moins. D'une part, ils sont plus souvent refusés que les autres et d'autre part, leur durée de traitement est plus longue. Avec la réforme du droit au regroupement familial entrée en vigueur en 2011, l'année 2012 s'affiche clairement comme une année de transition : par rapport aux années précédentes, les proportions de refus sont plus importantes alors que la durée de traitement de ces dossiers a globalement diminué. Les statistiques de l'année 2013 s'inscrivent quant à elles dans la continuité de 2012.

Parmi l'ensemble des demandes de visa pour des séjours de plus de trois mois, celles concernant le

regroupement familial sont les plus fréquentes. Dans cette matière, 15.071 décisions ont été prises en 2013 (9.112 dans le cadre des articles 10/10bis et 5.959 dans le cadre des articles 40bis et 40ter), soit 20% de moins qu'en 2012. Pour cette catégorie de visa, les proportions de refus sont de l'ordre de 35% en 2013 (29% pour les articles 10/10bis et 44% pour les articles 40bis et 40ter). Les visas sollicités dans le cadre du regroupement familial sont les seuls à avoir connu de tels changements puisque pour les visas d'études ou les visas professionnels, les proportions de refus sont restées stables.

La durée de traitement des visas pour regroupement familial est plus longue et ils sont plus souvent refusés

Tableau 7. Nombre et proportion de refus des visas en fonction des motifs de la demande de visa, 2011-2013

(Source : données visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : S. Vause, UCL)

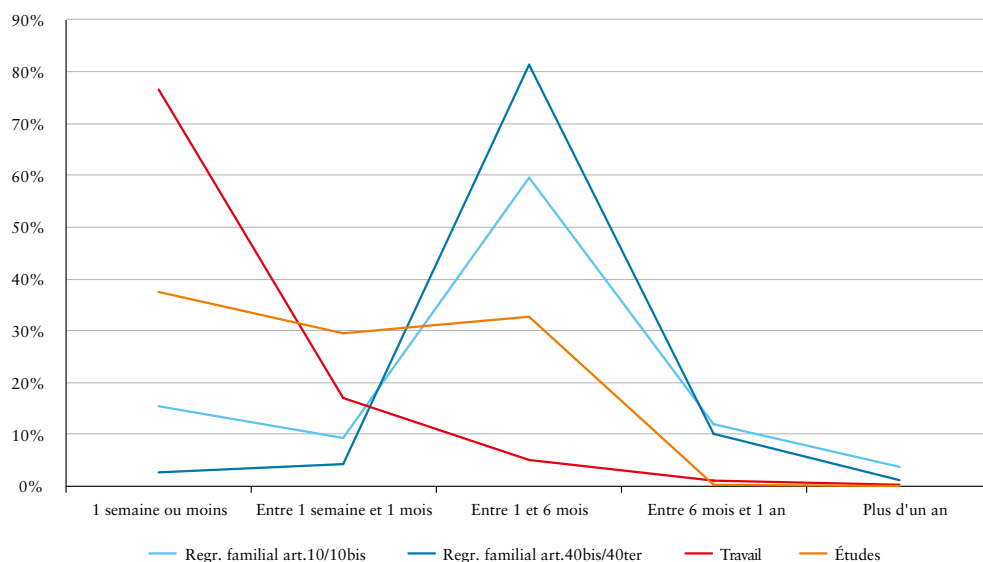
	2011		2012		2013	
	Nombre total de décisions	Proportion de refus sur le nombre total de décisions	Nombre total de décisions	Proportion de refus sur le nombre total de décisions	Nombre total de décisions	Proportion de refus sur le nombre total de décisions
Visas de long séjour (type D)						
ASP Permis de travail, carte professionnelle	3.501	2%	3.322	2%	3.507	1%
ASP Regroupement familial (art. 10 et 10bis)	10.785	26%	11.202	41%	9.112	29%
ASP Regroupement familial (art. 40bis et 40ter)	9.772	32%	7.675	52%	5.959	44%
ASP Études	8.947	26%	9.135	25%	9.269	24%
Autres visas long séjour	2.814	8%	2.982	10%	3.040	9%
Visas de court séjour (type C)	225.109	14%	224.002	16%	222.753	15%

Le fait que le traitement des demandes de visas pour regroupement familial soit sensiblement plus long que pour les autres types de visas n'est pas nouveau²⁴⁷. En ce qui concerne les décisions prises au cours de l'année 2013, il a fallu environ trois mois et demi pour que 50% des demandes de visa pour regroupement familial soient traitées, alors qu'après ce délai, 97% des demandes pour visa de travail et 96% des demandes pour visas d'études avaient déjà abouti. Après un an, près de 5% des demandes de visa pour regroupement familial (soit environ 1.000 dossiers) n'avaient pas encore abouti. Cela dit, en 2012 comme en 2013, on observe une diminution des délais de traitement de visas pour regroupement familial par rapport aux années antérieures. En particulier, la proportion de décisions prises dans les six premiers mois de la demande a augmenté, faisant diminuer la proportion de décisions prises au-delà. Ceci semble montrer que la réforme de 2011 – qui a raccourci le délai dans lequel une décision doit être prise en matière de visa pour regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers (de 9 mois vers 6 mois) et introduit un délai de six mois pour les Belges et les citoyens européens – semble porter ses fruits sur

le raccourcissement des délais de traitement des visas de regroupement familial.

247 Voir : Rapport annuel Migration 2011, p. 73.

Figure 25. Durée de traitement des demandes de visas pour les principaux types de visas long séjour, 2013 (Source : données visas, SPF Affaires étrangères. Calculs : S. Vause, UCL)



3. Le regroupement familial à travers les chiffres sur les premiers titres de séjour

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les données sur les premiers titres de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial sont disponibles sous deux formats différents et répondent à des définitions et des méthodologies distinctes (Encadré 11). Cela ne facilite pas la compréhension globale du phénomène, mais permet de présenter différents indicateurs pour appréhender le regroupement familial en Belgique. Pour rappel, les données sur les premiers titres sont produites par l'OE et publiées via deux canaux distincts. Les données diffusées par Eurostat ne portent que sur les titres délivrés à des ressortissants des pays tiers, alors que les données publiées directement par l'OE portent sur l'ensemble des personnes qui se voient délivrer un premier titre, mais sans que l'on puisse distinguer leur nationalité.

En 2012 (les statistiques les plus récentes disponibles à ce jour), selon les données Eurostat, plus de la moitié des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers l'ont été pour raison de regroupement familial (26.193 titres sur 48.495, soit 54%). Les principales nationalités concernées sont les Marocains (représentant 21% de ces titres), les Turcs (6%), les

Congolais (4%), les Américains (4%) et les Indiens (4%). Un peu plus de la moitié de ces titres sont délivrés pour des ressortissants de pays tiers rejoignant un autre ressortissant de pays tiers (53%) et l'autre moitié (47%) pour des ressortissants de pays tiers rejoignant un Belge ou un citoyen de l'UE, sans qu'il soit possible de distinguer les nationalités des personnes qui ouvrent le droit au regroupement familial. Par ailleurs, ces titres concernent globalement un peu plus les enfants (52%) que les regroupements entre conjoints (45%)²⁴⁸.

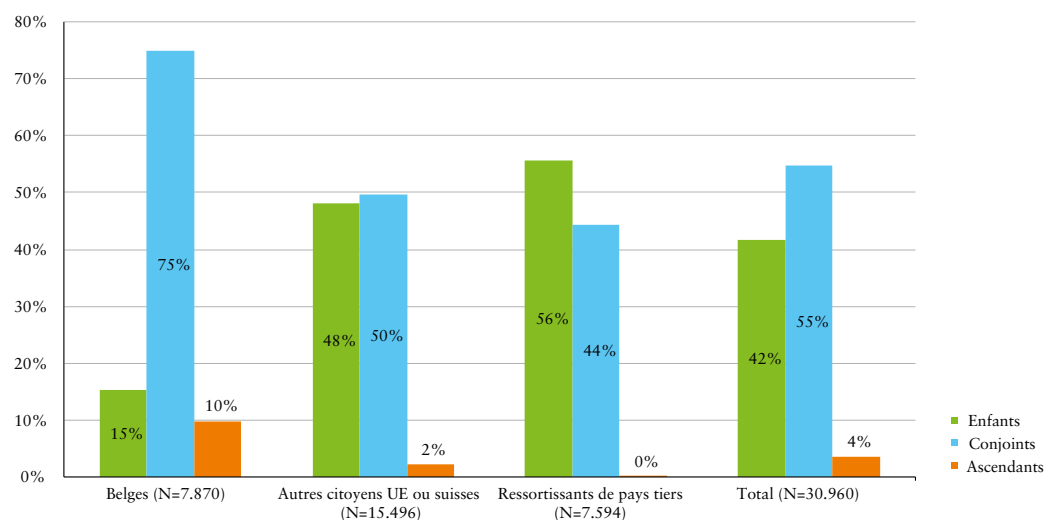
Les chiffres nationaux publiés directement par l'OE sont en théorie plus complets, puisqu'ils concernent l'ensemble des titres, quelle que soit la nationalité de la personne qui rejoint un membre de sa famille en Belgique. En 2013, l'OE a communiqué certains chiffres sur les titres de séjour pour la période 2009-2012. Ces chiffres ont été relayés dans la presse ainsi que via des questions parlementaires. Ces chiffres sont ventilés selon le groupe de nationalité auquel appartient la personne qui ouvre le droit au regroupement

248 Les 3% restants concernent des parents qui rejoignent leurs enfants en Belgique.

familial (Belges, citoyens UE ou pays tiers) et selon le type de lien familial du regroupé (enfants, conjoints ou ascendants). Au moment de clôturer la rédaction de ce

rapport, l'OE ne nous avait pas encore communiqué les chiffres portant sur l'année 2013.

Figure 26. Répartition des premiers titres de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial selon la nationalité du « regroupant » et le lien familial du « regroupé », 2012 (Source : OE)



Sur l'ensemble des 30.960 premiers titres délivrés en 2012, un peu plus de la moitié concernait des regroupements entre conjoints (55%), suivis d'assez près par les regroupements d'enfants rejoignant leur(s) parent(s) (42%). Les regroupements familiaux d'ascendants rejoignant leurs enfants sont très minoritaires (4%)²⁴⁹. Cela dit, la répartition des regroupements familiaux selon le type de lien qui unit les personnes concernées varie fortement selon la nationalité des regroupants. En particulier, les regroupements familiaux avec des Belges (art. 40ter) se distinguent nettement des regroupements familiaux avec un autre citoyen de l'UE (art. 40bis) ou avec un ressortissant d'un pays tiers (art. 10 et 10bis). Ils concernent en effet très majoritairement des regroupements entre conjoints (75%) et, dans des proportions nettement inférieures, des enfants qui rejoignent leurs parents (15%) ou des parents qui rejoignent leurs enfants (10%). Depuis la réforme du regroupement familial, seuls les parents qui rejoignent des enfants mineurs d'âge ont cette possibilité. La

proportion non négligeable de ces regroupements familiaux (10%) est donc frappante. On ne peut cependant exclure que ce taux élevé soit dû à un effet de rattrapage. En effet, avant la réforme légale, les parents étrangers d'enfants belges ne pouvaient obtenir de séjour que sur base d'une demande de régularisation, qui est une procédure plus aléatoire²⁵⁰. Il faudra donc suivre l'évolution de ce chiffre les prochaines années avant de pouvoir en tirer des enseignements.

Des données plus détaillées selon la nationalité des regroupants et des regroupés permettraient d'aller plus loin dans l'analyse. L'OE travaille actuellement à la production de ce type de données, ce qui nous permettra, nous l'espérons, de fournir des analyses plus fines du phénomène dans le prochain rapport annuel.

249 Cela s'explique en partie par le fait que seuls les ascendants souhaitant rejoindre un ressortissant de pays tiers mineur étranger non accompagné réfugié reconnu ou un citoyen de l'Union européenne (non Belge) ont le droit d'obtenir un titre de séjour pour motif de regroupement familial, à l'exception des citoyens turcs qui ont la possibilité, dans des cas particuliers, de se faire rejoindre par des ascendants à charge en vertu de l'article 11 de l'accord bilatéral entre la Belgique et la Turquie relatif à l'occupation de travailleurs turcs en Belgique.

250 Voir : *Sous la loupe*, Chapitre III.5.

B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Évolutions au niveau européen

1.1. Législation

La Commission européenne a publié, le 3 avril 2014, dans une communication, les lignes directrices pour l'application de la directive relative au regroupement familial²⁵¹. En 2011, suite au rapport de 2008 sur la mise en œuvre de la directive sur le regroupement familial concluant qu'il existait plusieurs problèmes généraux de mauvaise transposition ou d'application erronée de la directive, la Commission avait pris l'initiative d'une large consultation (Livre vert) sur le regroupement familial²⁵². À l'issue de ce processus et outre les éventuelles procédures d'infraction que la Commission peut entamer, ce sont les lignes directrices qui ont été choisies comme moyen pour améliorer la situation. Elles reflètent le point de vue de la Commission sur les modalités d'application et d'interprétation de la directive et se fondent en grande partie sur la jurisprudence de la CJUE.

Le Centre consacrera dans ses prochaines publications une analyse plus approfondie à ce document.

1.2. Jurisprudence

Membres de la famille de citoyens de l'UE ayant fait usage de leur droit à la libre circulation

En 2013, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt interprétatif sur la notion de membre de la famille « à charge » d'un citoyen de l'Union²⁵³. L'affaire concerne Mme Reyes, âgée de plus de 21 ans, de nationalité philippine et qui réside aux Philippines. Sa mère, également de nationalité philippine, est mariée à un Norvégien. Le couple réside en

Suède. Mme Reyes souhaite, en application des dispositions sur le droit à la libre circulation²⁵⁴, rejoindre sa mère en Suède. Cette demande est rejetée par les autorités nationales suédoises au motif qu'il n'est pas établi qu'elle est « à charge » de sa mère, même s'il n'est pas contesté que la mère envoie régulièrement de l'argent à sa fille. Pour arriver à cette conclusion, les autorités nationales ont pris en compte les circonstances suivantes :

- » il n'est pas prouvé que les sommes envoyées servent à assurer les besoins essentiels de logement et de soins de santé aux Philippines ;
- » il n'est pas non plus démontré en quoi le système de protection sociale philippin ne couvre pas ces besoins ;
- » la fille majeure est diplômée, a suivi des stages et pourrait donc trouver un emploi ;
- » durant son enfance, c'est sa grand-mère qui s'est occupée d'elle.

Les autorités ont conclu de ces différents éléments que la fille majeure n'est pas dans une situation telle qu'elle ne peut subvenir à ses propres besoins sans l'aide de sa mère et de son beau-père. Durant la procédure, la juridiction de recours demande à la CJUE s'il faut que l'enfant âgé de plus de 21 ans, qui prétend être à charge, prouve qu'il a cherché sans succès à occuper un emploi ou à recevoir une aide des autorités de son pays de résidence pour être considéré comme « à charge » de ses parents.

La Cour répond que s'il est en effet nécessaire que le descendant majeur démontre qu'il ne subvient pas à

251 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final.

252 Voir : *Rapport annuel Migration* 2011, p.78.

253 CJUE, 16 janvier 2014, *Flora May Reyes*, C-423/12.

254 Directive 2004/38 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 États membres, article 2.2.c).

L'envoi régulier de sommes d'argent à un descendant majeur suffit à démontrer une situation de dépendance

ses propres besoins, il n'est en revanche pas nécessaire de déterminer les raisons de cette dépendance. L'envoi régulier, sur une période de temps considérable, de sommes d'argent destinées à couvrir les besoins essentiels du descendant majeur suffit à démontrer l'existence d'une situation de dépendance. Il n'est donc pas nécessaire, pour considérer qu'un descendant majeur est à charge, d'exiger qu'il produise en plus la preuve qu'il n'a pas trouvé d'emploi ou qu'il n'a pas pu obtenir d'allocations lui permettant de couvrir ses besoins essentiels ni même essayé par tout autre moyen d'assurer sa subsistance.

Membres de la famille de citoyens UE n'ayant pas fait usage de leur droit à la libre circulation

La CJUE a prononcé deux arrêts relatifs aux droits du citoyen de l'Union.

Le premier arrêt²⁵⁵ concerne un enfant de nationalité française vivant au Luxembourg et accompagné par sa mère, ressortissante de pays tiers. La CJUE y rappelle l'enseignement de l'arrêt *Zhu et Chen*²⁵⁶ : un enfant citoyen européen en bas âge peut séjourner avec ses parents dans un autre État de l'Union s'il démontre qu'il dispose, le cas échéant par l'intermédiaire de ses parents, de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Si ces conditions ne sont pas remplies, alors le droit de l'Union ne s'oppose pas à un refus de droit de séjour. La Cour précise en effet que le parent et l'enfant disposent, en principe, d'un droit de séjour dans l'État dont l'enfant possède la nationalité (la France in casu). Un refus de droit de séjour au Luxembourg ne devrait donc pas avoir pour conséquence de contraindre cet enfant à quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble. Il appartient cependant aux autorités nationales de vérifier que tel est bien le cas, en d'autres mots, qu'il existe bien un droit de séjour en France pour le parent d'un enfant mineur français.

Le deuxième arrêt²⁵⁷ concerne une personne de nationalité luxembourgeoise résidant au Luxembourg et qui souhaite se faire rejoindre par ses parents et ses deux frères, tous de nationalité kosovare. La CJUE y rappelle son enseignement des années précédentes : les citoyens européens qui n'ont pas fait usage de leur libre circulation ne sont pas des bénéficiaires de la directive sur le droit des citoyens de l'Union. Elle rajoute que le refus d'un droit de séjour à un membre de la famille d'un citoyen de l'UE qui n'a jamais fait usage de son droit à la libre circulation ne relève pas de la mise en œuvre du droit de l'Union si un tel refus n'a pas pour effet de priver ce citoyen de la jouissance effective de l'essentiel de ses droits. La conséquence logique de cet enseignement est donc que la conformité d'un tel refus ne doit pas non plus être examinée au regard de la Charte des droits fondamentaux.

255 CJUE, *Adzo Domenyo Alokpa et autres v. ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 10 octobre 2013, C-86/12.

256 CJUE, *Zhu et Chen*, 19 octobre 2004, C-200/02 ; voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 93-95.

257 CJUE, 8 mai 2013, C-87/12.

2. Évolutions au niveau belge

2.1. Législation

2.1.1. Loi sur le mariage et la cohabitation simulés

La loi du 2 juin 2013²⁵⁸ a réformé les dispositifs de lutte contre les unions simulées.

Réforme des dispositifs de lutte contre les mariages simulés

La procédure pour se marier en Belgique est composée de deux étapes : d'abord, la déclaration de mariage²⁵⁹ et ensuite, la célébration du mariage²⁶⁰.

La déclaration de mariage

La première étape consiste à remettre à l'officier de l'état civil un certain nombre de documents qui doivent lui permettre de déterminer si les futurs conjoints répondent aux conditions légales pour pouvoir se marier. Ces documents doivent permettre d'établir leur âge, leur état civil (célibataire), leur nationalité, leur identité, leur lieu de résidence, etc. S'il en ressort que les conditions pour pouvoir se marier sont remplies, l'officier de l'état civil dressera un acte de déclaration de mariage.

Le code civil impose dorénavant à l'officier de l'état civil de dresser cet acte dans le mois de la réception des documents. Il peut également, s'il a des doutes sur la validité ou l'authenticité des documents qui lui sont soumis, reporter la décision de dresser ou non l'acte de déclaration de mariage pour un délai de trois mois²⁶¹. Pendant ces trois mois, il pourra demander une enquête sur la validité et l'authenticité des documents. Il peut refuser de dresser l'acte s'il ne reconnaît pas la validité ou l'authenticité des documents remis. Dans cette hypothèse, les futurs époux disposent d'un

recours auprès du tribunal de première instance.

À défaut de rendre une décision dans le délai de trois mois, l'officier de l'état civil doit dresser l'acte de déclaration de mariage.

La célébration du mariage

Le mariage peut ensuite être célébré, au plus tôt quatorze jours et au plus tard six mois et quatorze jours après l'établissement de la déclaration de mariage. Si l'officier de l'état civil a des doutes sur les intentions d'au moins un des deux époux, il peut surseoir à la célébration du mariage pendant un délai de deux mois à partir de la date de célébration du mariage. Ce délai est dorénavant prolongeable par le Parquet pour trois mois supplémentaires. En cas de refus, les futurs conjoints disposent d'un recours auprès du tribunal de première instance.

La date du mariage peut être mentionnée dans la déclaration de mariage²⁶², ce qui permet aux futurs époux d'avoir des certitudes quant aux éventuels délais d'enquête et de décision.

À défaut de rendre une décision dans le délai de deux ou cinq mois, l'officier de l'état civil doit célébrer le mariage.

Les mariages à l'étranger

La loi nationale de certains pays exige la présentation d'un certificat émanant des autorités nationales qui indique qu'il n'y a pas d'empêchement au mariage au regard du droit de la personne en question. Si un belge est concerné par un mariage dans un pays qui exige ce document, ce sont les postes diplomatiques qui le délivrent. La loi²⁶³ permet maintenant aux postes diplomatiques de reporter la délivrance de

258 Loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, M.B., 23 septembre 2013.

259 Articles 63 et 64 du Code civil.

260 Articles 165 à 167 du Code civil.

261 Le point de départ du délai de trois mois est la date à laquelle l'officier de l'état civil délivre un accusé de réception. Cet accusé de réception est délivré quand tous les documents exigés ont été remis.

262 Chapitre I, point A.5 de la circulaire du 6 septembre 2013 relative à la loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance.

263 Article 20/1 de la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire.

ce document s'ils doutent que le Belge satisfasse aux conditions et qualités requises pour pouvoir se marier. Parmi ces conditions figure l'interdiction de conclure un mariage simulé. Dans ce cas, le poste diplomatique peut reporter de trois mois la délivrance du certificat de non-empêchement et demander une enquête au parquet. Ce dernier peut prolonger ce délai de deux mois et il est le seul à pouvoir refuser sa délivrance. En cas de refus de délivrance, un recours auprès du tribunal de première instance est ouvert.

À défaut de rendre une décision dans le délai de trois ou cinq mois, l'agent du poste diplomatique doit délivrer le certificat de non-empêchement.

Création du concept de cohabitation légale de complaisance

Un nouvel article 1476bis a introduit dans le Code civil une définition légale de la cohabitation de complaisance : « Il n'y a pas de cohabitation légale lorsque, bien que la volonté des parties de cohabiter légalement ait été exprimée, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention d'au moins une des parties vise manifestement uniquement à l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut de cohabitant légal ». Cette définition s'inspire visiblement de celle donnée au mariage de complaisance. Le caractère simulé de la cohabitation se déduit donc de l'intention unique d'un des partenaires d'obtenir un avantage en matière de séjour. Tout autre objectif, même s'il est présent en même temps que celui d'obtenir un avantage en matière de séjour, est a priori légitime²⁶⁴. La notion de cohabitation légale forcée est également introduite et vise la cohabitation pour laquelle le consentement d'au moins une personne a été obtenu au moyen de la violence ou de la menace.

Pour vérifier cela, le Code civil introduit également une procédure d'enquête qui permet à l'officier de l'état civil de reporter l'enregistrement de la déclaration pendant deux mois²⁶⁵. Ce délai peut être prolongé par le Parquet pour trois mois supplémentaires. Le refus

éventuel d'enregistrer la cohabitation légale est notifié aux intéressés qui disposent d'un recours auprès du tribunal de première instance.

À défaut de rendre une décision dans le délai de deux ou cinq mois, l'officier de l'état civil doit enregistrer la cohabitation légale.

Échange d'informations

Un échange d'informations entre officiers de l'état civil, Parquets et OE est organisé au travers des registres de la population²⁶⁶. Des informations personnelles sur la demande d'obtention d'une déclaration de mariage, le refus d'établir une déclaration de mariage, le sursis à célébrer un mariage ou à acter une cohabitation légale et le refus de célébrer un mariage ou d'acter une cohabitation légale y seront inscrites et celles-ci seront accessibles aux acteurs concernés.

Si une des personnes qui souhaite conclure le mariage ou la cohabitation légale n'est pas inscrite dans le registre, elle sera inscrite au registre d'attente.

Volet pénal

Deux modifications concernent le volet pénal.

La première est une aggravation des sanctions pénales qui peuvent désormais atteindre jusqu'à cinq années de prison et 5.000 € d'amende pour les cas les plus graves de mariage simulé ou forcé ou de cohabitation simulée ou forcée²⁶⁷.

La seconde est une modification du rôle du juge pénal. Il est dorénavant également compétent, sous certaines conditions, pour prononcer l'annulation d'un mariage ou d'une cohabitation légale de complaisance²⁶⁸.

264 Chapitre II, point B.1. de la circulaire du 6 septembre 2013 relative à la loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance.

265 Article 1476quater du Code civil.

266 A.R. du 28 février 2014 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers et prescrivant l'inscription dans le registre d'attente des étrangers ne disposant pas de numéro d'identification au Registre national et désirant contracter mariage ou faire une déclaration de cohabitation légale, *M.B.*, 24 mars 2014, Erratum, *M.B.*, 16 avril 2014.

267 Pour une vue d'ensemble de toutes les sanctions pénales, voir les articles 391sexies et 391septies du Code pénal et les articles 79bis et 79ter de la loi du 15 décembre 1980.

268 Articles 391octies du Code pénal, art 569, alinéa 1, 1° et 1°/1 du Code judiciaire et l'article 79 quater de la loi du 15 décembre 1980.

Une protection relative contre l'éloignement pendant les procédures d'enquête

Une nouvelle circulaire²⁶⁹ sur l'échange d'informations entre les officiers de l'état civil et l'OE prévoit que les étrangers en séjour irrégulier qui ont reçu un ordre de quitter le territoire sont en principe protégés contre l'éloignement suite à l'introduction d'une déclaration de mariage ou d'une déclaration de cohabitation légale²⁷⁰. Néanmoins, elle prévoit des exceptions à cette règle en ce qui concerne l'étranger :

- » qui constitue ou pourrait constituer un trouble à l'ordre public au sens large (la personne qui menace la sécurité nationale, qui pourrait porter atteinte aux relations diplomatiques de la Belgique, qui est signalée dans la banque de données SIS, qui a exercé une activité professionnelle sans disposer des autorisations nécessaires, qui a été éloignée il y a moins de dix ans) ;
- » qui est transféré vers ou depuis un autre État de l'UE pour être éloigné du territoire de l'Union ;
- » qui fait l'objet d'une interdiction d'entrée ;
- » qui, dans le passé, a déjà eu un refus de célébrer un mariage ou d'acter une cohabitation.

2.1.2. Le débat sur les paternités de complaisance

La question des paternités de complaisance s'invite depuis quelques années dans le débat politique en qualité de nouveau moyen de fraude à la loi sur le séjour des étrangers. Un groupe de travail à ce sujet a été créé par la ministre de la Justice et la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. Il réunit différents acteurs parmi lesquels l'OE, le SPF Justice et des officiers de l'état civil²⁷¹.

Aujourd'hui, s'il y a un accord de la mère, il n'existe pas de mécanisme légal permettant de s'opposer à une

reconnaissance de paternité. Elles ne peuvent pas être refusées a priori, mais ne peuvent qu'être attaquées en annulation devant les cours et tribunaux. Le Parquet peut en effet tenter des actions sur base de l'article 138bis du Code judiciaire qui lui permet d'intervenir en matière civile chaque fois que l'ordre public le requiert²⁷². Le Parquet de Bruxelles aurait intenté plusieurs actions sur cette base²⁷³.

En 2012, l'OE a adressé 176 demandes d'enquête aux Parquets. Entre janvier et août 2013, il a adressé 60 demandes d'enquête aux Parquets²⁷⁴. Différents indicateurs sont utilisés pour établir les soupçons de reconnaissance de paternité de complaisance : la situation de séjour de la personne qui tirera un avantage de la reconnaissance, les éléments administratifs contenus dans le dossier de l'OE, le défaut de cohabitation avec le père ou la mère de l'enfant, l'existence de reconnaissances successives de paternité pour plusieurs enfants dans une période de temps réduite et les informations transmises par des communes lorsqu'elles sont confrontées à des reconnaissances suspectes²⁷⁵.

Par ailleurs, un jugement du tribunal de première instance de Liège du 26 juillet 2013²⁷⁶ aurait prononcé une annulation d'une reconnaissance après un test ADN établissant qu'il n'y avait pas de filiation biologique entre le père et l'enfant²⁷⁷.

En sens contraire, le tribunal de première instance de Nivelles a rejeté une demande d'annulation d'un acte de reconnaissance de paternité établi au Cameroun par un Belge. Le tribunal n'a pas contesté qu'il n'existe pas de lien biologique entre le père légal, de nationalité belge, et l'enfant. Il a cependant précisé que tout homme a la liberté de reconnaître un enfant et que cette liberté n'est donc pas réservée au père biologique. Il conclut qu'une reconnaissance de paternité peut être

269 Circulaire du 17 septembre 2013 relative à l'échange d'informations entre les officiers de l'état civil et l'Office des étrangers à l'occasion d'une déclaration de mariage ou d'une déclaration de cohabitation légale d'un étranger en séjour illégal ou précaire.

270 Pour plus d'informations sur cette protection, voir : *Rapport annuel Migration 2009*, p. 126.

271 Belgian Contact Point to the European Migration Network, Annex - Policy Report 2012, p. 33 (Non publié).

272 Chambre des Représentants, Commission de la justice, 6 novembre 2013, Compte-rendu intégral, Doc 53 COM 846, p. 2.

273 P. Senaev, « Papieren kinderen », *T. Fam.*, 2013, p. 23.

274 Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, 1^{er} octobre 2013, Compte-rendu intégral, DOC 53 COM 819, p. 43.

275 Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, 21 janvier 2014, Compte-rendu intégral, CRIV 53 COM 901, point 11.02, p. 25.

276 Chambre des Représentants, Commission de la justice, 6 novembre 2013, Compte-rendu intégral, Doc 53 COM 846, p. 2.

277 Décision citée par la ministre de la Justice dans Chambre des Représentants, Commission de la justice, 6 novembre 2013, Compte-rendu intégral, Doc 53 COM 846, p. 2.

guidée par un but humanitaire et, qu'en tant que tel, cela ne constitue pas une atteinte à l'ordre public qui pourrait justifier son annulation²⁷⁸.

Ces développements récents autour des reconnaissances de paternité interrogent la manière dont est instituée la filiation en Belgique. En effet, en droit belge, la filiation ne s'appuie pas uniquement sur la réalité biologique, mais prend également en compte la réalité socio-affective. La première ne prime pas a priori sur la seconde²⁷⁹. Dans la législation relative à la filiation, c'est un équilibre qui a été recherché entre le poids de ces deux réalités. Les intérêts des individus et de la société ont été ménagés avec pour objectif de protéger la paix des familles, la sécurité juridique et l'intérêt de l'enfant. Donner une priorité absolue à la réalité biologique romprait cet équilibre²⁸⁰. La nécessité de maintenir cette balance entre réalité biologique et socio-affective et la poursuite de l'intérêt supérieur de l'enfant devraient être des principes qui guident toute réforme envisagée en matière de filiation.

2.1.3. *Regroupement familial des parents d'enfants mineurs citoyens de l'Union européenne*

Début 2014, le Parlement a voté l'adoption d'une loi²⁸¹ portant notamment sur la situation des ressortissants de pays tiers parents d'enfants mineurs citoyens de l'UE. Ceux-ci peuvent désormais obtenir un droit de

séjour sur base du regroupement familial avec leur enfant mineur, pour autant que ce dernier soit à leur charge et qu'ils en aient effectivement la garde. Jusqu'à présent, ces ressortissants de pays tiers ne pouvaient obtenir un droit de séjour que par l'introduction d'une

demande d'autorisation de séjour sur base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, ce qui posait un certain nombre de difficultés²⁸². Cette loi permet à la Belgique de se conformer à la jurisprudence de la

Cour de justice de l'Union européenne²⁸³. Néanmoins, le regroupement familial n'est prévu que pour les parents des enfants mineurs européens qui disposent d'un droit de séjour en tant que citoyen de l'Union disposant de ressources suffisantes²⁸⁴ et non ceux d'enfants qui obtiennent un séjour en tant qu'étudiant²⁸⁵. Le Centre s'interroge sur la manière dont seront traitées les demandes de séjour introduites par ces derniers et sur la conformité de cette limitation avec le droit européen.

2.2. Un arrêt de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle a prononcé le 26 septembre 2013²⁸⁶ un arrêt important sur la réforme du droit au regroupement familial opérée par la loi du 8 juillet 2011. Pour rappel²⁸⁷, cette loi modifie profondément les conditions du regroupement familial pour les membres de la famille de ressortissants de pays tiers et de Belges. Elle introduit une condition de ressources, fixée à 120% du revenu d'intégration sociale au taux ménage (soit 1.307,784€ au mois de septembre 2013). Elle met également un terme à l'assimilation du citoyen belge avec le citoyen européen quant aux conditions du regroupement familial. Le Belge ne pourra plus bénéficier du droit au regroupement familial avec ses ascendants s'il est majeur et il se voit imposer une condition de ressources identique à celle qui frappe les ressortissants de pays tiers. Il est donc traité d'une manière plus restrictive que le citoyen européen.

De nombreux recours en annulation de cette loi ont été introduits, tant par des particuliers que par des organisations. C'est sur ces recours que porte l'arrêt cité. Ci-dessous suivra une énumération des points tranchés par la Cour.

Les dispositions annulées

En annulant une disposition légale, la Cour la réduit à néant. Cette annulation opère de manière rétroactive et en principe toutes les applications qui ont été faites de la

En droit belge, la filiation ne s'appuie pas uniquement sur la réalité biologique, mais aussi sur la réalité socio-affective

278 TPI Nivelles, 23 mars 2013, *Newsletter ADDE*.

279 CC, 17 octobre 2013, n°139/2013.

280 B. Langhendries, *Newsletter ADDE*, n°92, novembre 2013.

281 Loi du 13 février 2014 portant dispositions diverses en matière d'Asile et de Migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 5 mai 2014.

282 Pour plus d'informations, voir : *Sous la loupe*, Chapitre III.5, ainsi que *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 92-95.

283 CJUE, *Zhu et Chen*, 19 octobre 2004, C-200/02 et CJUE, *Adzo Domenyo Alokpa et autres c. ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 10 octobre 2013, C-86/12.

284 En vertu de l'article 40, §4, alinéa 1er, 2° de la loi du 15 décembre 1980.

285 En vertu de l'article 40, §4, alinéa 1er, 3° de la loi du 15 décembre 1980.

286 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, M.B. 22 novembre 2013.

287 Voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 90 à 92 et *Rapport annuel Migration 2011*, pp.80-83.

disposition doivent également être annulées. Pour ce faire, les personnes qui auraient reçu une décision sur base d'une disposition annulée par la Cour disposent d'un nouveau délai de 6 mois pour introduire un recours contre cette décision. Si la norme annulée a été appliquée par une juridiction, ils disposent également d'une voie de recours particulière : la demande en rétractation qui permet de soumettre à nouveau une affaire devant la juridiction qui s'était prononcée sur une disposition qui a été annulée²⁸⁸. Dans cet arrêt, la Cour annule trois dispositions.

La première concerne l'absence de dérogation à la condition d'âge de 21 ans imposée au ressortissant de l'Union européenne qui souhaite se faire rejoindre par son partenaire non marié. La Cour estime que c'est sans justification qu'il n'y a pas de dérogation possible à cette condition d'âge compte tenu du fait qu'une telle dérogation est prévue pour les ressortissants non-européens²⁸⁹.

La seconde annulation concerne également les citoyens européens et met le doigt sur une lacune de la loi belge concernant l'obligation de faciliter l'entrée des autres membres de la famille des citoyens européens²⁹⁰. Notons à ce sujet qu'une loi visant à combler cette lacune a été adoptée en 2014 (voir infra)²⁹¹.

La troisième annulation concerne le droit au regroupement familial des citoyens belges. Le texte original de la réforme leur imposait de satisfaire à la condition de ressources pour regrouper les membres de leur famille, y compris les enfants mineurs d'âge ou ceux de leur conjoint (ou de la personne avec laquelle le Belge est lié par un partenariat enregistré équivalent à un mariage). Or, l'étranger ressortissant de pays tiers en séjour illimité est dispensé de la condition de ressources dans ces hypothèses. La Cour a jugé que cette différence de traitement était dépourvue de justification et a annulé cette disposition. Elle a également précisé qu'il revenait à l'administration de traiter les demandes de regroupement familial de personnes belges avec ces enfants mineurs sans exiger que la condition de ressource soit satisfaite.

Une lacune législative

La Cour constate également qu'il existe une lacune dans la loi : rien n'est prévu pour la situation de la personne belge qui a fait usage de son droit à la libre circulation et qui revient ensuite s'installer en Belgique avec les membres de sa famille qui vivaient avec lui dans un autre pays européen. Or, le législateur est, en application du droit européen, tenu de ne pas lui imposer de règles plus sévères en la matière que celles dont il pouvait bénéficier dans le pays où il a exercé son droit à la libre circulation.

De nombreuses interprétations conciliantes

En effectuant une interprétation conciliante, la Cour constitutionnelle précise les conditions auxquelles une disposition est conforme aux principes constitutionnels. Ces interprétations s'imposent à l'administration comme aux juridictions. Contrairement à une annulation, une interprétation conciliante ne permet pas l'introduction d'une demande en rétractation.

Selon l'interprétation de la Cour, le séjour préalable d'une année pour pouvoir bénéficier du regroupement familial en tant que ressortissant de pays tiers en séjour illimité peut être couvert par un séjour limité²⁹² ; il ne peut y avoir d'exigence de ressources pour l'enfant handicapé majeur placé en état de minorité prolongée²⁹³ ; les chômeurs qui sont dispensés d'être disponibles sur le marché du travail sur base de la réglementation sur le chômage ne doivent pas prouver qu'ils recherchent activement un emploi pour que leur allocation de chômage soit prise en compte dans leurs ressources²⁹⁴ ; le délai de six mois dans lequel une décision doit être prise pour le regroupement familial de citoyens européens vaut tant lorsque la demande est déposée à l'ambassade que lorsqu'elle est introduite en Belgique²⁹⁵ ; par ailleurs, toujours concernant les citoyens européens, l'exigence d'installation commune ne vaut que pour le regroupement des descendants et des ascendants, pas pour celui des conjoints européens²⁹⁶.

Certaines interprétations permettent de trancher quelques questions qui étaient en débat depuis le vote de la loi.

288 Pour plus de détails, voir : M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Larcier, 2012, pp. 358-368.

289 Pour ce qui concerne la situation des Belges, la Cour a par contre jugé que l'absence de dérogation à la condition d'âge n'était pas discriminatoire.

290 Voir : *Rapport annuel Migration* 2012, p. 88.

291 Loi du 13 février 2014, *op cit.*

292 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.7.5.

293 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.13.3.1.

294 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.17.6.4.

295 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.34.5.

296 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.36.8.

Il en va ainsi de l'assimilation ou non des personnes qui ont un droit de séjour (limité) en raison de leur situation médicale²⁹⁷ et des personnes (en séjour limité) qui bénéficient de la protection subsidiaire aux personnes (en séjour illimité) qui ont été reconnues réfugiées. La Cour considère dans les trois cas qu'il s'agit de protection internationale. Elle rajoute qu'en matière de regroupement familial, les dispenses qui ont été accordées aux réfugiés pendant l'année qui suit la décision de reconnaissance doivent bénéficier à toutes les personnes qui ont une protection internationale, quel que soit leur statut de séjour, limité ou illimité²⁹⁸. Ce raisonnement bénéficie également au mineur étranger non accompagné qui ne doit pas bénéficier d'un séjour illimité pour pouvoir bénéficier du regroupement familial avec ses parents²⁹⁹.

Même s'il ne s'agit ici que d'une interprétation qui n'ouvre pas de recours en rétractation (voir ci-dessus), la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a indiqué que les personnes bénéficiant d'une protection internationale, et dont la demande de regroupement familial a été rejetée avant le 26 septembre 2013, pouvaient introduire une nouvelle demande si le délai d'une année après la décision octroyant cette protection n'est pas écoulé au moment de l'introduction de la demande initiale. Dans ces conditions, elles pourront bénéficier des dispenses prévues pour les réfugiés même si le délai d'une année après la reconnaissance ou l'octroi du statut est écoulé au moment de l'introduction de la nouvelle demande³⁰⁰.

Certaines dispositions concernant la condition de ressources ont également été interprétées par la Cour constitutionnelle. Si lors de la demande de séjour la personne qui réside déjà en Belgique doit prouver ses ressources, l'OE devra également tenir compte des ressources des personnes qui l'ont rejoint au moment du renouvellement du titre de séjour³⁰¹. Par ailleurs, il n'est pas exigé que les parents d'étrangers mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection subsidiaire démontrent des ressources pour obtenir une prolongation de leur séjour mais uniquement pour l'obtention

d'un séjour illimité³⁰². Enfin, dans l'hypothèse où la condition de ressources n'est pas remplie, l'administration est tenue de mener une enquête individuelle sur les besoins du regroupant et ce, que la demande ait été introduite en Belgique ou ailleurs.

Un brevet de constitutionnalité de la loi ?

Pour le reste, la Cour estime que les dispositions de la loi sont conformes tant à la Constitution qu'aux normes qui lui sont supérieures. Trois aspects de ces décisions de conformité méritent d'être présentés avec le raisonnement de la Cour. Seront abordés successivement la proportionnalité de la condition de ressources, la situation des Belges et le droit des personnes handicapées au regroupement familial.

» Proportionnalité de la condition de ressources

Selon la directive européenne relative au droit au regroupement familial³⁰³, les États peuvent exiger du regroupant qu'il dispose de « ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille ».

La loi belge du 8 juillet 2011 a transposé cet article en prévoyant que le regroupement familial est accordé si le regroupant dispose de 120% du revenu d'intégration sociale (RIS) pour une personne chef de ménage. S'il dispose d'un revenu inférieur, l'administration devra mener une enquête en vue « de déterminer, sur la base des besoins propres de l'étranger rejoint et des membres de sa famille, quels moyens de subsistance leur sont nécessaires pour subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics ».

297 Sur base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980.

298 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.15.3 et B.15.6.

299 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.9.4.

300 Nieuwsbericht Kruispunt Migratie-Integratie, 20 janvier 2014, disponible sur www.kruispuntmi.be.

301 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.21.4.

302 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.28.6.

303 Directive 2003/86 du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

Certaines ressources ne sont pas prises en compte dans le calcul du niveau de revenu minimal exigé. Il s'agit des allocations provenant des régimes d'assistance complémentaires (les prestations non contributives dans le régime résiduaire) tels que le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale financière et les allocations et suppléments d'allocations familiales. De plus, les allocations de chômage (prestations contributives) ne sont prises en considération que si le demandeur démontre qu'il recherche activement du travail.

Dans leur recours adressé à la Cour constitutionnelle, les requérants font valoir qu'exiger des revenus égaux à 120% du RIS serait disproportionné. En effet, le RIS éventuellement octroyé par l'État est toujours diminué des ressources du demandeur. En d'autres termes, lorsque le demandeur a des ressources propres équivalentes à 100% du revenu d'intégration sociale, il ne peut légalement plus prétendre à celui-ci. En conséquence, il ne pourrait pas tomber à charge du système d'aide sociale dès que ses ressources atteignent le montant de 100% du RIS.

La Cour rejette ce moyen, car elle estime que le montant exigé pour le regroupement familial est un montant de référence qui, s'il est atteint ou dépassé, dispense l'autorité de faire un examen supplémentaire des ressources. Elle ajoute que si ce montant n'est pas atteint, cela n'a pas pour conséquence d'empêcher le regroupement familial mais d'obliger, sur base de la loi du 15 décembre 1980, l'autorité compétente à déterminer les moyens de subsistance jugés nécessaires.

» Les Belges peuvent être moins bien traités que les citoyens européens

La loi attaquée modifie également les règles pour le regroupement familial des membres de la famille des Belges. Alors que, précédemment, ils étaient soumis aux mêmes règles que les citoyens européens, le régime qui aujourd'hui leur est applicable est moins favorable. Il existe deux différences notables :

- » d'une part, les personnes de nationalité belge devront démontrer des ressources de même niveau que celles exigées pour les ressortissants de pays tiers pour pouvoir bénéficier du regroupement familial ;
- » d'autre part, s'ils sont âgés de plus de 18 ans, ils

sont dorénavant privés du droit au regroupement familial avec leurs ascendants.

La Cour examine si la différence de traitement poursuit un objectif légitime³⁰⁴, si elle repose sur un critère pertinent³⁰⁵ et si elle est proportionnée³⁰⁶.

Elle retient comme critère pertinent de distinction le fait que « l'accès à la nationalité belge a été facilité au cours de ces dernières années, si bien que le nombre de Belges susceptibles d'introduire une demande de regroupement familial au profit des membres de leur famille a sensiblement augmenté » après avoir constaté que le législateur a justifié sa réforme par le fait que « la plupart des regroupements familiaux concerne des Belges, nés en Belgique, issus de l'immigration ou devenus Belges grâce à la loi instaurant une procédure accélérée de naturalisation »³⁰⁷. Compte tenu de l'objectif de maîtrise des flux migratoires et afin de sauvegarder la pérennité du système d'aide sociale et l'accueil dans des conditions conformes à la dignité humaine des membres de la famille des Belges, la Cour estime donc que ce critère de distinction est pertinent³⁰⁸.

Au regard de la condition de ressources, la Cour reprend le raisonnement qu'elle a développé pour les ressortissants de pays tiers, notamment la circonstance que la loi fixe un montant de référence en dessous duquel la décision sur le regroupement familial dépend d'une enquête individuelle.

Concernant la privation du droit au regroupement familial avec ses ascendants, la Cour a jugé que le fait que le Belge majeur vive séparé de ses parents découle d'un choix personnel, qu'il dispose de liens affectifs sur le territoire et est intégré de manière telle que la présence permanente de ses parents sur le territoire est moins nécessaire. En d'autres termes, la mesure n'est pas disproportionnée.

Tant la proportionnalité de la loi que sa justification restent contestables selon le Centre

304 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.45.1.

305 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.52.1.

306 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.54.2, B.52.3, B.52.5 et B.56.2.

307 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.52.1.

308 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B52.2 et B.52.3.

Enfin, interrogée sur une éventuelle discrimination en fonction de l'origine (seules les personnes d'origine étrangère peuvent avoir un intérêt au regroupement familial de leurs ascendants n'ayant pas la nationalité belge), la Cour a jugé qu'il ne s'agissait pas là d'une différence de traitement en fonction de l'origine du regroupant mais de la nationalité des membres de la famille³⁰⁹.

Le Centre prend acte de l'arrêt de la Cour. Il s'était déjà exprimé³¹⁰ sur la condition de ressources, la situation des personnes handicapées et la discrimination à rebours. Il constate avec déception que la Cour constitutionnelle ne partage pas l'analyse qu'il a fait de ces trois aspects de la loi sur le regroupement familial. Il maintient pourtant ses analyses précédentes : la loi, telle qu'elle est d'application après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, est contestable tant sur le plan de la proportionnalité que de sa justification. L'arrêt de la Cour constitutionnelle ne clôture donc pas le débat juridique qui touche au respect du droit international et du droit européen. Les lignes directrices publiées par la Commission européenne en avril 2014 confortent d'ailleurs ce point de vue (voir ci-dessus).

Encadré 12. Le droit des personnes handicapées au regroupement familial

Lors de la conférence interministérielle du 12 juillet 2011, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après : le Centre) a été désigné par le gouvernement fédéral, les communautés et les régions en tant que mécanisme indépendant pour le suivi de l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées en Belgique³¹¹. À ce titre, il souhaite attirer l'attention dans ce rapport annuel sur les conséquences de la condition de ressources en cas de regroupement familial avec des personnes handicapées.

Dans le cadre de la procédure de regroupement familial, le Belge ou l'étranger en séjour légal en Belgique doit apporter la preuve qu'il dispose de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants³¹². Au 1^{er} septembre 2013, le montant de référence s'élevait à un minimum de 1.307,78€ nets par mois (120% du revenu d'intégration sociale). Si le montant de référence n'est pas atteint, l'OE doit mener une enquête individuelle en vue de déterminer quels sont les moyens d'existence nécessaires pour ne pas devenir une « charge pour les pouvoirs publics »³¹³. Ce montant ne tient pas compte de certains revenus octroyés par le système d'assistance sociale. La conséquence de cette condition de ressources est que certains groupes tels que les personnes handicapées, mais aussi les personnes âgées, peuvent moins facilement satisfaire à cette condition en raison de leur situation particulière sur le marché du travail. Dans la pratique, leur accès au regroupement familial est, de ce fait, limité ou inexistant.

Les allocations pour les personnes handicapées sont bien prises en considération dans le calcul des moyens de subsistance suffisants. Il semble toutefois dans la pratique qu'il soit difficile d'atteindre le montant de référence avec ces allocations. En d'autres termes, l'exception prévue pour la prise en compte de ces allocations n'a pas encore d'effet. De plus, les personnes inscrites au Registre des étrangers n'ont, en principe, pas droit aux allocations pour les personnes handicapées. Cela implique une différence de traitement. La Cour constitutionnelle a jugé que cette différence n'était pas discriminatoire étant donné que, pour cette catégorie d'étrangers, le droit de mener une existence conforme à la dignité humaine est garanti par la possibilité d'obtenir une aide

309 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.60.2.

310 *Rapport annuel Migration* 2011, pp. 85-90 ; *Rapport annuel Migration* 2010, pp. 128-131.

311 L'art. 33 §2 de la Convention dit ceci : « Les États Parties, conformément à leurs systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme. »

312 La condition ne s'applique pas à un étranger en séjour illimité qui est rejoint par ses enfants, les enfants de son conjoint, les enfants de l'étranger avec lequel il est lié par un partenariat enregistré lorsque ce partenariat est considéré comme équivalent au mariage en Belgique, leurs enfants communs (à condition, dans ces cas-là, que les enfants viennent vivre chez lui avant leurs dix-huit ans ; qu'ils soient célibataires ; en cas de divorce des parents, pour autant que le regroupant, son conjoint ou partenaire en ait le droit de garde et la charge ; et en cas de garde partagée, à condition que l'autre parent détenteur du droit de garde soit d'accord).

313 Art. 12bis, §2, al. 4 et art. 42, §1, al. 2 de la loi du 15 décembre 1980.

équivalente du CPAS³¹⁴. Mais, étant donné que ce type d'aide n'est pas pris en considération pour la condition de ressources, les personnes handicapées inscrites au Registre des étrangers seront systématiquement exclues de toute possibilité de regroupement familial.

Dans un récent arrêt, la Cour constitutionnelle affirme, pour justifier la condition de revenus imposée, que le législateur souhaite éviter que l'étranger qui veut obtenir un droit de séjour dans le cadre du regroupement familial ne tombe à charge des autorités publiques et que les personnes doivent être accueillies dans des conditions conformes à la dignité humaine. Elle renvoie également à la directive 2003/86/CE, où l'article 7, alinéa 1, c) autoriserait les États membres à demander une preuve de revenus stables et réguliers, à l'exclusion de l'aide sociale.

Selon le Centre, cette situation enfreint plusieurs principes généraux de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, comme le respect de la dignité intrinsèque et de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix et l'indépendance des personnes, la non-discrimination et l'égalité des chances, la pleine et effective participation des personnes handicapées à la société (article 1^{er}). Le point x du préambule de la Convention souligne en outre « que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État et que les personnes handicapées et les membres de leur famille devraient recevoir la protection et l'aide nécessaires pour que les familles puissent contribuer à la pleine et égale jouissance de leurs droits par les personnes handicapées. »

De plus, en ne tenant pas compte de la situation (financière) fragile et particulière des personnes handicapées, avec, comme conséquence, qu'elles ne peuvent de facto pas prétendre au regroupement familial, le législateur belge agit en contradiction avec le droit au respect de la vie privée, tel que repris à l'article 22 de la Convention. L'article 22 §1 dit en effet qu'aucune personne handicapée, quel que soit son lieu de résidence ou son milieu de vie, ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée. Imposer une condition de revenus qui n'est pas adaptée à la réalité implique une limitation de ce droit.

Le Centre recommande donc au gouvernement de prendre les mesures nécessaires, sur la base des dispositions commentées ci-dessus, pour que les personnes handicapées puissent exercer leur droit au regroupement familial sur base du principe d'égalité, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

314 CC, arrêt 2004/92 du 19 mai 2004 : « Comme il l'avait fait pour les deux autres régimes résiduels et non contributifs de la sécurité sociale, le législateur pouvait subordonner l'octroi des allocations aux personnes handicapées à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique et réserver, par conséquent, le bénéfice des allocations aux Belges, à certaines catégories d'étrangers que des conventions internationales liant la Belgique imposent de traiter de la même manière que les ressortissants belges, ou à d'autres étrangers qui ont, en raison de leur handicap, pu bénéficier d'une majoration d'allocations familiales jusqu'à l'âge à partir duquel est, en principe, ouvert le droit aux allocations visées par la disposition en cause. »

C. SOUS LA LOUPE : POUR UNE LOI LISIBLE, COMPRÉHENSIBLE PAR TOUS, APPLICABLE ET CONFORME À LA CONSTITUTION

La Cour a jugé que, pour sa majeure partie, la loi réformant le regroupement familial était conforme à la Constitution. Elle a cependant annulé trois de ses dispositions, constaté une lacune législative et fourni de nombreuses interprétations. Suite à cet arrêt, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a publié une circulaire au Moniteur belge afin d'expliquer la portée de l'arrêt de la Cour aux agents de l'OE³¹⁵.

Force est de constater que cette circulaire, si elle peut constituer un outil utile pour les fonctionnaires de l'OE, ne met pas la loi belge en conformité avec les enseignements de la Cour constitutionnelle.

Quelle valeur juridique donner à une circulaire ? En substance, cet instrument peut être utilisé pour expliquer une loi mais en aucun cas pour la compléter. Il s'adresse aux fonctionnaires chargés de l'application de la loi et ne crée en principe pas de droits en faveur des particuliers. Saisis d'un recours contre une décision de rejet, les cours et tribunaux devront appliquer la loi et non le texte de la circulaire³¹⁶.

Or, l'arrêt de la Cour constitutionnelle implique des modifications importantes exigeant une intervention du législateur. C'est particulièrement le cas pour les dispositions annulées et le constat d'une lacune législative (voir ci-dessus). Seul le constat fait par la Cour qu'aucune disposition de la loi ne règle la situation des autres membres de la famille des citoyens européens (voir ci-dessus) a été suivi d'une réforme législative qui

y répond³¹⁷. Tel n'a par contre pas été le cas pour la disposition annulée qui impose au Belge de prouver qu'il dispose de ressources pour se faire rejoindre par ses enfants, ni pour la lacune législative relative au droit au regroupement familial des Belges qui ont fait usage de leur droit à la libre circulation avant de revenir s'installer en Belgique.

La Cour énonce pourtant explicitement qu'il appartient au législateur de combler les lacunes qu'elle a constatées³¹⁸, tout en précisant qu'en attendant une telle intervention, il convient de dispenser les Belges de la condition de ressources pour le regroupement familial avec leurs enfants. Or, à ce jour, aucun projet ni aucune proposition de loi n'ont été déposés pour adapter les dispositions réglant le regroupement familial. Ces deux points sont uniquement abordés dans la circulaire³¹⁹. La situation des citoyens belges ayant fait usage de leur droit à la libre circulation montrent les difficultés que cela pourrait soulever en pratique.

La circulaire précise à leur sujet que les dispositions relatives aux citoyens européens sont applicables « au regroupement familial des membres de la famille du Belge qui a réellement et effectivement exercé son droit à la libre circulation et qui ont auparavant résidé avec lui dans un autre État membre³²⁰. » Cette formulation ne permet pas de déduire quelles sont les conditions que le Belge doit remplir pour réellement et effectivement exercer son droit à la libre circulation. Aucune base légale ne sera disponible pour contester le rejet de regroupement familial fondé sur le défaut de réalité ou d'effectivité de l'exercice de la libre circulation. Cette

315 Circulaire du 13 décembre 2013 relative à l'application des articles de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial, qui ont été interprétées par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 121/2013 du 26 septembre 2013, *M.B.*, 20 décembre 2013.

316 Voir à cet égard les questions soulevées par les instructions relatives à la régularisation de séjour : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 126-128 ; *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 95-96 ; *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 81-87.

317 Loi du 13 février 2014 portant dispositions diverses en matière d'Asile et de Migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 5 mai 2014.

318 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.58.8 et B.64.5.

319 Circulaire du 13 décembre 2013, *op.cit.*

320 *Ibid.*, point II.3.2.

situation crée une insécurité juridique et risque de générer un contentieux devant le CCE, voire de donner lieu à des questions préjudicielles à la CJUE.

À côté des annulations, la Cour a également fourni un grand nombre d'interprétations. Pour illustration, la Cour a considéré que l'article 10 qui s'applique à l'étranger qui est « admis ou autorisé, depuis au moins douze mois, à séjourner dans le Royaume pour une durée illimitée ou autorisé, depuis au moins douze mois, à s'y établir » s'appliquait également si le séjour préalable est couvert pour un séjour limité³²¹. De la même manière, alors que rien de tel n'est prévu dans la loi, elle a jugé que le chômeur dispensé de rechercher activement un emploi sur base de la réglementation relative au chômage en est également dispensé dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980³²². Autre exemple : elle a estimé que, lors du renouvellement du titre de séjour, l'administration doit également tenir compte des ressources du membre de la famille même si la loi ne le prévoit pas³²³.

L'usage de la circulaire peut se comprendre à court terme : il y a urgence à clarifier la loi et sa nouvelle application pour que les décisions de l'administration respectent au plus vite la Constitution et les normes internationales. Mais l'intervention du législateur est nécessaire pour des raisons de sécurité juridique. On ne peut considérer que la loi puisse être mise en conformité au moyen d'une circulaire. En conséquence, le Centre recommande au législateur de réformer la loi relative au regroupement familial pour clarifier le texte là où il peut prêter à confusion suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Cette recommandation s'intègre dans une recommandation plus large de codification ou de coordination de la loi du 15 décembre 1980. Au fil des réformes, celle-ci est en effet devenue particulièrement opaque et difficile à lire. De plus, il existe certaines incohérences entre différents mécanismes qu'elle prévoit. Enfin, comme nous venons de le voir pour le regroupement familial, elle n'est pas complètement conforme à la Constitution, ni au droit international. C'est pour ces raisons que le précédent gouvernement avait prévu

dans sa déclaration gouvernementale de procéder à une telle codification³²⁴. Cet engagement est resté lettre morte. Le Centre recommande donc de remettre l'ouvrage sur le métier et de s'atteler à établir un code du droit des étrangers qui rende la législation compréhensible, la répare, la complète et assure son articulation avec d'autres normes qui lui sont liées³²⁵.

321 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.7.5.

322 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.17.6.4.

323 CC, 26 septembre 2013, 2013/121, B.21.4.

324 Accord de gouvernement du 1er décembre 2011, p. 129. Disponible sur premier.fgov.be : « Vu les multiples changements intervenus récemment, la législation applicable en matière d'immigration sera coordonnée dans un « code » qui assurera la lisibilité des dispositions et leur bonne compréhension par tous ».

325 Voir aussi : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Élections 2014, Priorités du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*, pp. 14-15, disponible sur www.diversite.be.



III.3

MIGRATION ÉCONOMIQUE ET LIBRE CIRCULATION

A. CHIFFRES

Les chiffres présentés ici offrent une vue globale de l'activité économique et de la participation au marché du travail des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers. Ces chiffres reflètent principalement une activité administrative, c'est-à-dire des décisions qui ont été prises (ex. décisions de délivrer un visa ou une autorisation de séjour) et des déclarations qui ont été

faites (ex. détachements). Il ne s'agit pas de données qui mesurent l'exercice *effectif* d'un droit de séjour ou d'un emploi. Par ailleurs, il faut noter qu'échappe totalement aux chiffres présentés ici l'activité économique et professionnelle de tous les étrangers qui ont été autorisés au séjour pour des raisons autres que, justement, économique ou professionnelle.

I. Les travailleurs étrangers en Belgique

L'activité économique des étrangers est une facette de la migration difficile à appréhender à travers les chiffres car plusieurs sources de données doivent être mobilisées. Bien que de nature très différente, ces sources sont toutefois complémentaires. À partir de celles-ci, différentes classifications des individus sont possibles. On peut par exemple distinguer les étrangers selon leur *motif de séjour* en Belgique (selon qu'ils ont un titre de séjour pour une activité professionnelle ou pour une autre raison) ou selon leur *statut professionnel* (selon qu'ils travaillent comme salariés ou comme indépendants).

Encadré I3. Sources de données pour appréhender le travail des étrangers

Différentes sources peuvent être utilisées pour appréhender le travail des étrangers.

- » Données selon le **motif de séjour**. Les données sur la délivrance des titres de séjour aux ressortissants des pays tiers sont produites par l'Office des étrangers (OE) depuis l'entrée en vigueur de l'A.R. du 27 janvier 2008³²⁶.

Ces statistiques permettent de distinguer les migrants disposant d'un titre de séjour pour des raisons professionnelles des autres. Cela ne signifie toutefois pas que les individus qui sont légalement en Belgique pour d'autres raisons (comme pour des raisons familiales ou des raisons d'études) ne sont pas présents sur le marché du travail. Par ailleurs, notons que cet indicateur regroupe indistinctement tant les salariés que les travailleurs indépendants.

- » Données selon le **statut professionnel**.
 - » Pour les travailleurs *salariés*, on utilisera les données sur les permis de travail mises à disposition par le SPF Emploi.
 - » Pour les travailleurs *indépendants*, deux types de données sont disponibles. Il s'agit d'une part, des données sur les *cartes professionnelles* (produites par le SPF Économie) et d'autre part, de la base de données de l'INASTI (Institut national d'assurance sociale pour travailleurs indépendants).
- » Enfin, les données relatives aux **personnes détachées** dans le cadre de leur travail sont disponibles à partir du système LIMOSA.

³²⁶ Ces données sont disponibles sur le site d'Eurostat. Actuellement, Eurostat ne propose ces données que pour les ressortissants des pays tiers. Pourtant, la même information existe pour les citoyens de l'UE. Nous espérons pouvoir présenter ces chiffres dans le prochain Rapport annuel Migration.

Ces différentes bases de données permettent d'appréhender la question des migrations de travail à travers différents angles d'approche. Cela dit, le phénomène ne peut pas être couvert de façon exhaustive car d'une part, certains travailleurs étrangers n'ont pas besoin d'autorisation pour travailler et d'autre part, certains travailleurs ne doivent pas être enregistrés (comme cela peut être le cas des travailleurs frontaliers) ou ne le sont pas, de par la nature de leur travail (les travailleurs non-déclarés).

Par ailleurs, certaines sources de données ne concernent que les ressortissants des pays tiers (données Eurostat sur les premiers titres de séjour), d'autres ne concernent qu'une partie seulement des citoyens de l'UE (permis

de travail, cartes professionnelles), notamment parce que la libre circulation leur permet de travailler sans autorisation préalable³²⁷.

En définitive et compte tenu des sources de données qui sont mobilisées ici, ce chapitre ne reflète donc ni l'*immigration économique* au sens large, ni le *taux d'activité général des étrangers*, mais donne simplement une *indication sur l'occupation de certains travailleurs étrangers*³²⁸.

327 Dans ce cas, seuls les ressortissants roumains et bulgares sont inclus dans les chiffres, en raison des mesures transitoires qui leur étaient appliquées jusqu'au 31 décembre 2013. Pour plus d'informations, voir : Encadré 14.

328 Une autre source de données -le *Monitoring socio-économique*- remplit ce type d'objectif.

2. Migrations économiques versus autres migrations pour les ressortissants des pays tiers

Les statistiques sur la délivrance des titres de séjour permettent d'appréhender la migration de travail des étrangers en provenance de pays tiers, aussi bien pour le travail salarié que pour le travail indépendant. Pour rappel, il est possible de présenter ces données en termes de *flux* (à partir des chiffres sur les *premiers titres de séjour*) ou en termes de *stocks* (à l'aide des chiffres sur *tous les titres de séjour valables*)³²⁹. La comparaison des deux types de statistiques indique que l'activité économique est loin de représenter le premier motif de migration en Belgique (Tableau 8).

Ce motif représente 8% de tous les titres de séjour valables au 31 décembre 2012 et 10% de l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés au cours de l'année 2012. Qu'il s'agisse des statistiques sur tous les titres valables ou sur les premiers titres de séjour, les principales nationalités concernées par un motif économique sont les Marocains, les Turcs, les Américains, les Indiens, les Japonais et les Chinois.

Tableau 8. Comparaison des statistiques sur tous les titres de séjour valables pour les principales nationalités concernées par un motif économique (pour les ressortissants des pays tiers), 2012 (Source : Eurostat)³³⁰

	Tous les titres de séjour pour des raisons économiques valables au 31 décembre 2012			Premiers titres de séjour pour des raisons économiques en 2012		
	Pays	Effectifs	% par rapport à tous les titres (toutes raisons confondues)	Pays	Effectifs	% par rapport à tous les 1 ^{ers} titres (toutes raisons confondues)
1	Maroc	4.758	6%	Inde	889	40%
2	Turquie	3.291	9%	États-Unis	798	33%
3	États-Unis	3.038	35%	Japon	350	34%
4	Inde	2.107	30%	Chine	276	16%
5	Japon	1.304	34%	Turquie	230	9%
6	Chine	1.255	14%	Maroc	188	3%
	Autres pays	12.553	6%	Autres pays	2.094	7%
	Total	28.306	8%	Total	4.825	10%

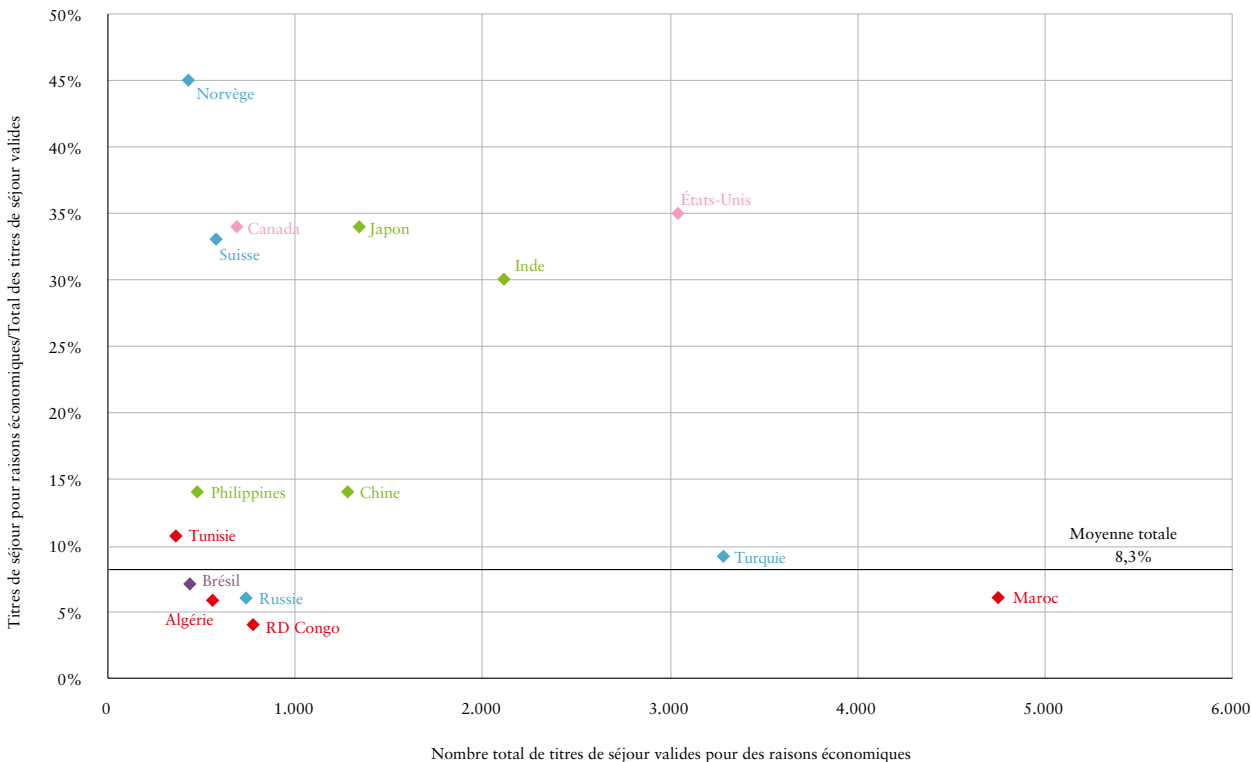
330 Ensemble, ces six principales nationalités représentent plus de 55% de l'ensemble des titres de séjour pour motif économique (qu'il s'agisse de tous les titres valables ou des premiers titres).

La Figure 27 se focalise sur les statistiques disponibles sur tous les titres de séjour valables au 31 décembre 2012, ce qui permet d'offrir une vue d'ensemble de la population étrangère ayant obtenu un titre de séjour pour des raisons professionnelles. Les nationalités marocaine et turque, qui arrivent en tête de classement, sont également les plus représentées parmi les ressortissants de pays tiers en Belgique (en termes de stocks). Viennent ensuite les ressortissants des États-Unis et du Japon ainsi que des pays émergents comme l'Inde, la Chine et, dans une moindre mesure, le Brésil ou la Russie. Par ailleurs, cette figure indique les pays pour lesquels la part des titres de séjour délivrés pour des raisons professionnelles par rapport à l'ensemble des titres (tous motifs confondus) est importante.

Bien au-dessus de la moyenne des 8,3%, plus d'un quart des permis de séjour délivrés aux ressortissants de la Norvège, du Japon, de l'Inde, de la Suisse ou du Canada le sont pour des raisons économiques. Par contre, la Turquie ou le Maroc, qui étaient des pays traditionnels de migration vers la Belgique au temps des conventions bilatérales, ne se distinguent plus comme des pays pourvoyeurs de travailleurs, compte tenu des autres motifs qui sont déclarés par leurs ressortissants et compte tenu du coup d'arrêt porté à la politique d'immigration en 1974.

Plus d'un quart des permis de séjour délivrés aux Norvégiens, Japonais, Indiens, Suisses ou Canadiens le sont pour des raisons économiques

Figure 27. Proportions de titres de séjour pour raisons économiques sur l'ensemble des titres de séjour, par nationalité (pour les ressortissants des pays tiers) et selon le nombre total de titres de séjours valables au 31 décembre 2012 (Source : Eurostat. Calculs : S. Vause, UCL)³³¹



331 Seules les quinze premières nationalités sont présentées nommément. La ligne horizontale noire indique la moyenne.

3. Le travail salarié

En principe, les étrangers qui souhaitent exercer un travail salarié en Belgique doivent obtenir un permis de travail. Cela dit, de nombreuses personnes sont dispensées de toute autorisation préalable à leur emploi en Belgique. L'article 2 de l'A.R. du 9 juin 1999³³² précise notamment que les citoyens de l'Espace économique européen (EEE)³³³ sont exemptés

de permis de travail³³⁴. Le cas des ressortissants roumains et bulgares est toutefois particulier puisque, pour ces deux pays entrés dans l'Union européenne en 2007, certaines restrictions en matière d'accès au travail salarié étaient encore applicables jusqu'au 31 décembre 2013³³⁵ (voir : Encadré 14).

332 A.R. portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

333 L'UE-27 ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

334 À côté des citoyens de l'EEE, d'autres personnes sont dispensées de permis de travail. Il s'agit notamment des étrangers autorisés au séjour illimité, du personnel diplomatique ou consulaire, des réfugiés reconnus ainsi que de certains membres de famille de l'étranger concerné. Cette dispense vaut également pour certaines professions comme les ministres des cultes, les journalistes, les sportifs ou les artistes (pour des périodes de trois mois maximum).

335 Les ressortissants des États devenus membres de l'UE en 2004 (à l'exception des Chypriotes et des Maltais) ont également été soumis à des restrictions temporaires. Ils ne sont plus soumis à ces restrictions depuis le 1^{er} mai 2009. Aujourd'hui, seuls les citoyens croates sont soumis à ces restrictions.

Encadré 14. Mesures transitoires pour les nouveaux États membres

En principe, pour que les travailleurs étrangers obtiennent un permis de travail B, ils doivent répondre à la condition de l'examen préalable du marché du travail. En d'autres termes, un permis B n'est octroyé que « *s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché du travail un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé* »³³⁶.

Cette règle est cependant assouplie pour les citoyens européens ayant la nationalité de nouveaux États membres (Roumanie, Bulgarie et Croatie) qui peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée et accélérée d'obtention de permis de travail pour les métiers en pénurie, sans qu'il faille examiner si un travailleur disponible sur le marché du travail est apte à occuper la fonction. Il en va de même, mais pour toutes les professions, s'ils justifient d'au moins douze mois d'admission sur le marché du travail belge. Cela explique pourquoi les Roumains et les Bulgares sont les principales nationalités européennes qui figurent encore dans les statistiques sur la délivrance des permis de travail B en 2012.

Au 31 décembre 2013, toutes les restrictions à l'accès au marché du travail ont été levées pour les citoyens roumains et bulgares qui sont donc dorénavant dispensés, comme les autres européens, de permis de travail. Parmi les citoyens européens, seuls les ressortissants croates sont encore soumis à l'obligation d'obtenir un permis B.

3.1. Types de permis et régions d'origine des travailleurs

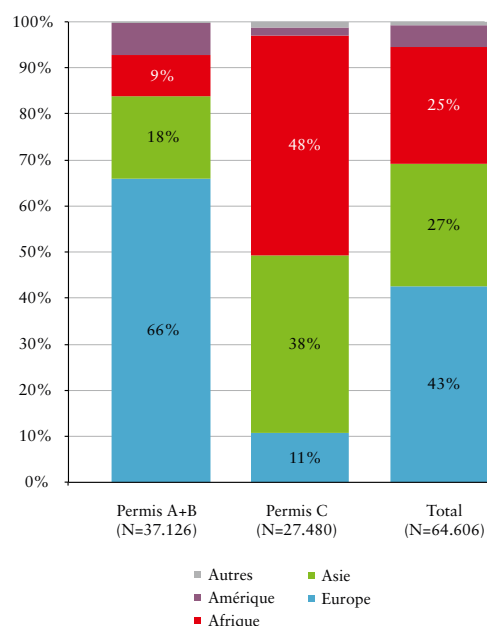
En Belgique, il existe trois catégories de permis de travail. Le **permis A**, qui est valable pour une durée illimitée et pour toutes les professions salariées. Il est réservé aux travailleurs justifiant de plusieurs années de travail couvertes par un permis B. Le **permis B**, qui est valable pour une période maximale de douze mois et limité à un seul employeur. En principe, l'autorisation d'occupation doit être obtenue par l'employeur avant que le travailleur n'arrive en Belgique³³⁷. Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour et à l'immigration. Le **permis C** (créé en 2003), est également valable pour une période maximale de douze mois, mais autorise l'étranger à travailler pour tout employeur. Contrairement aux permis B, les permis C sont sollicités sur le sol belge puisque, dans ce cas, c'est le statut de séjour qui donne accès au marché du travail.

Si l'ensemble des permis de travail se répartissent de façon relativement équilibrée entre les régions d'origine des travailleurs, les différences entre les permis A et B et les permis C sont importantes (Figure 28). Les permis C, destinés aux étrangers qui ont un droit de séjour limité ou précaire (étudiants, demandeurs d'asile et certaines personnes bénéficiaires du regroupement familial), concernent surtout les ressortissants africains (48%) et asiatiques (38%). En particulier, il s'agit d'Afghans, d'Irakiens, de Pakistanais, de Camerounais, de Congolais, de Guinéens, mais également de Marocains. Par ailleurs, les Européens à qui un permis C est délivré (11%) sont essentiellement turcs et russes. Les permis A et B concernent quant à eux majoritairement des Européens (66%)³³⁸, principalement les Roumains et Bulgares. Parmi les asiatiques (18%), les principales nationalités sont les Indiens et les Japonais.

337 Art. 4, §2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

338 Dans cette figure, l'Europe se réfère à la région européenne au sens large (UE-27 et autres pays européens).

Figure 28. Répartition des régions d'origine des travailleurs selon le type de permis, 2012 (Source : SPF Emploi)



3.2. Des différences régionales importantes

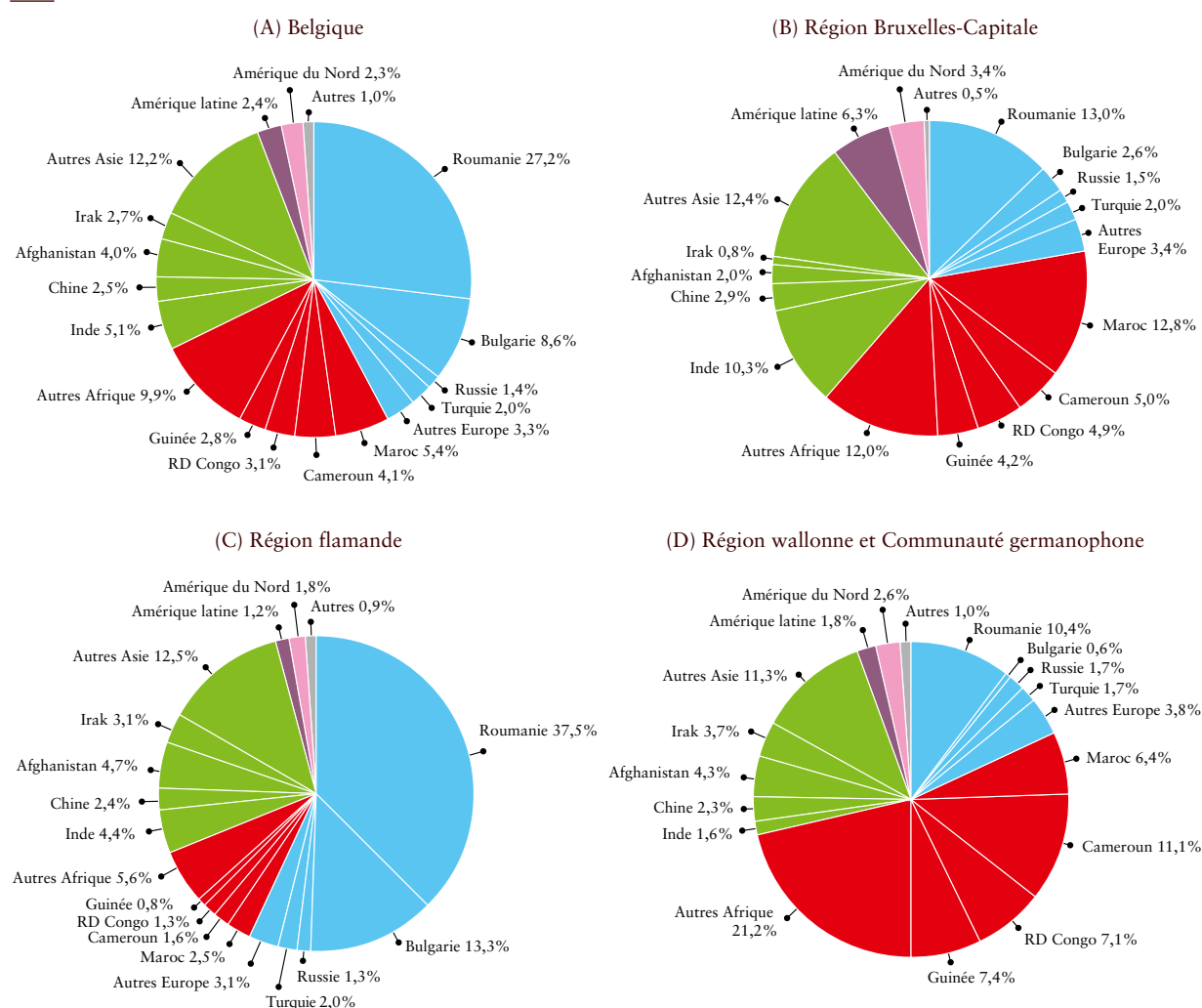
Plus de 64.000 permis de travail ont été délivrés ou renouvelés au cours de l'année 2012, soit une augmentation de 11% par rapport à l'année 2011. Les permis B, les plus fréquents, représentent 57% (36.804 permis) du total, les permis C comptent pour 42,5% (27.480 permis) et les permis A sont délivrés de façon tout à fait marginale, représentant environ 0,5% (322 permis). La répartition des permis est par ailleurs peu équilibrée entre les régions, puisque 60% de ceux-ci sont délivrés/renouvelés en Région flamande, moins de 20% en Région wallonne, 20% en Région bruxelloise et 0,5% en Communauté germanophone. Cela dit, ces différences inter-régionales sont surtout marquées en ce qui concerne les permis B puisque 70% d'entre eux sont délivrés en Région flamande (contre 9% pour la Région wallonne). La répartition est par contre davantage équilibrée pour les permis C, avec 46% de ces permis délivrés en Région flamande et 31% en Région wallonne³³⁹.

339 Précisions que les permis B sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger travaille, alors que les permis C sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger a son lieu de résidence.

Tableau 9. Nombre de premiers permis de travail (A, B et C) délivrés et de renouvellements de permis par Région, 2012 (Source : SPF Emploi)

	Région Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Communauté germanophone	Total	%
Permis A	102	154	65	1	322	0,5%
Permis B	7.508	25.922	3.297	77	36.804	57,0%
1 ^{ers} permis	3.576	9.830	1.760	38	15.204	23,5%
Renouvellements	3.932	16.092	1.537	39	21.600	33,4%
Permis C	5.915	12.682	8.631	252	27.480	42,5%
1 ^{ers} permis	4.628	6.136	5.962	-	16.726	25,9%
Renouvellements	1.287	6.546	2.669	-	10.502	16,3%
Total	13.525	38.758	11.993	330	64.606	100,0%
%	20,9%	60,0%	18,6%	0,5%	100,0%	

Figure 29. Répartition des permis (A, B et C, premiers permis et renouvellements) selon les principales nationalités et par Région, 2012
(Source : SPF Emploi) (N=64.606)



À nouveau, des différences inter-régionales importantes peuvent être mises en évidence (Figure 29 - B, C et D). En Région flamande, une majorité des permis de travail est accordée à des ressortissants européens (57%) alors que cette proportion est nettement plus basse en Région wallonne (18%). À l'inverse, les permis de travail octroyés à des ressortissants du continent africain sont fortement représentés en Région wallonne (53%) et le sont de façon plus marginale en Région flamande (12%). Ces différences se reflètent également par le fait que la Région wallonne délivre proportionnellement davantage de permis C que la Région flamande et inversement pour les permis B (voir supra). En effet, les permis C qui sont accordés à des étrangers ayant un statut précaire (comme les

demandeurs d'asile) sont essentiellement délivrés à des ressortissants africains plutôt qu'euro-péens. C'est sans doute également ce qui explique que les ressortissants asiatiques sont représentés dans des proportions plus équilibrées en Région flamande et wallonne (avec respectivement 27% et 23%). Les principales nationalités asiatiques bénéficiant d'un permis de travail sont en effet issues de pays émergents (Inde, Chine) autant que de pays dont proviennent de nombreux demandeurs d'asile (Afghanistan, Irak).

3.3. Des permis de travail de courte durée fréquemment renouvelés

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 accordés³⁴⁰. En 2003, on a enregistré une forte baisse qui coïncide avec l'année de création du permis de travail C. Cela dit, à partir de 2005, on constate que le nombre de premiers permis B est en augmentation et ce, jusqu'en 2008. Cette progression est essentiellement liée à l'augmentation des permis délivrés aux nouveaux citoyens de l'Union qui ont fait usage de procédures simplifiées leur permettant d'occuper des emplois dans des secteurs en pénurie de main-d'œuvre (et plus spécifiquement aux Polonais). Plus récemment, ce sont les Roumains et les Bulgares qui se trouvent dans cette situation. Par ailleurs, la forte progression du nombre d'octrois de permis de travail B observée

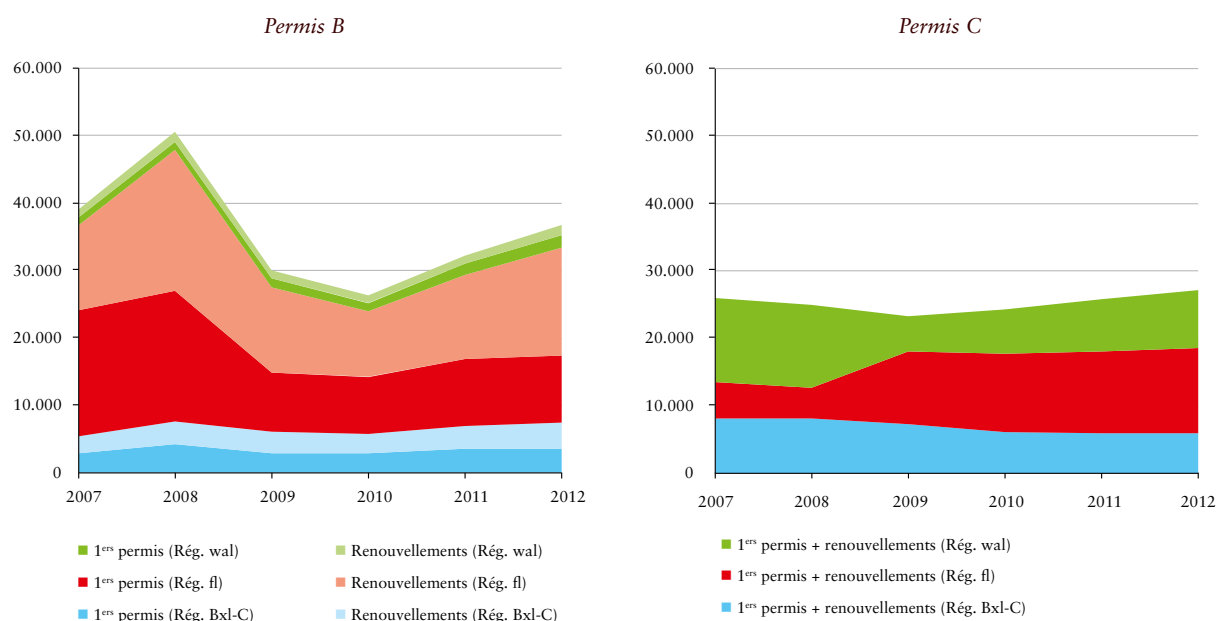
entre 2005 et 2008 s'explique principalement par l'augmentation du nombre de permis délivrés par la Région flamande³⁴¹. Dans la Figure 30, nous proposons non seulement de distinguer les *premiers permis B* des *renouvellements de permis B*, mais également de présenter l'évolution des *permis C* délivrés depuis 2007³⁴². Ces statistiques indiquent d'une part, que les renouvellements de permis B sont conséquents puisqu'environ la moitié des permis B délivrés sont des renouvellements. D'autres part, elles mettent en évidence que les permis C sont également importants : de 2007 à 2012, entre 23.000 et 27.000 permis C ont annuellement été délivrés (premiers permis et renouvellement confondus).

340 Voir : *Rapport annuel Migration 2010*, p. 143 et *Rapport annuel Migration 2011*, p. 94.

341 Les chiffres présentés dans les précédents *Rapports annuels* ne prenaient en compte que les premiers permis de travail B et pas les renouvellements.

342 Les données disponibles ne nous permettent pas de distinguer les premiers permis C des renouvellements de permis C pour les six années présentées. C'est pourquoi les deux catégories sont présentées conjointement pour chacune des Régions.

Figure 30. Premiers permis et renouvellements de permis B et C par Région, 2007-2012 (Source : SPF Emploi)



3.4. Une carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés

La carte bleue européenne est le résultat de la transposition en droit belge de la directive européenne 2009/50/CE qui introduit un système d'admission souple des ressortissants de pays tiers et de leurs familles dans le cadre d'un emploi hautement qualifié³⁴³. Il s'agit d'un titre de séjour qui autorise son détenteur à résider sur le territoire belge mais également à y travailler.

343 Voir site du SPF Emploi : www.emploi.belgique.be.

Les conditions d'accès à cette carte bleue sont relativement contraignantes³⁴⁴ en comparaison de celles pour obtenir le permis B, ce qui explique sans doute le très faible nombre de cartes délivrées. En 2013, seules cinq cartes bleues ont été délivrées sur sept demandes introduites. En 2012, année de création de la carte bleue en Belgique, aucune demande n'a été enregistrée.

344 Le travailleur doit posséder un diplôme de l'enseignement supérieur pour des études d'une durée de trois ans au moins, il doit avoir conclu un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée égale ou supérieure à un an, sa rémunération annuelle brute doit être égale ou supérieure à 49.995€ (en 2012), il doit produire un document de voyage en cours de validité et doit posséder une assurance maladie pour les périodes non couvertes par les droits résultant de son contrat de travail. Enfin, il ne doit pas être considéré comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

4. Le travail indépendant

En principe, les étrangers qui désirent exercer une activité professionnelle indépendante ayant un intérêt économique, social, culturel, artistique ou sportif pour la Belgique doivent être en possession d'une *carte professionnelle*. Cela dit, comme pour les permis de travail pour les salariés, certaines personnes en sont dispensées en raison de leur activité, de leur droit de séjour ou de leurs liens familiaux³⁴⁵. Les principales personnes exemptées sont les ressortissants de l'Espace économique européen, les étrangers en séjour illimité, les réfugiés reconnus et les conjoints assistant leur époux dans leur activité économique indépendante³⁴⁶. La carte professionnelle est par ailleurs spécifique à une activité déterminée et est d'une validité limitée à cinq ans maximum. En 2013, 1.587 demandes de carte professionnelle ont été introduites. Le nombre total de décisions prises en 2013 est quant à lui de 1.887 et, parmi celles-ci, 1.104 (soit 59% des décisions) ont été favorables. Par rapport à 2012, davantage de décisions ont été prises (30% de plus), mais proportionnellement, moins de décisions ont été favorables. Notons que les décisions prises en 2013 ne se rapportent pas

toutes à des demandes effectuées en 2013³⁴⁷.

Une autre source de données mérite d'être exploitée pour apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers : il s'agit des *données de l'INASTI*. Cette base de données rassemble tous les indépendants (Belges et étrangers) affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale³⁴⁸. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire à la base de données sur les cartes professionnelles. D'une part, toutes les nationalités y sont reprises (alors que les données sur les cartes professionnelles ne portent pas sur les citoyens de l'Union à l'exception des Roumains et des Bulgares) et d'autre part, ces données sont fournies en termes de stocks de façon annuelle (alors qu'en ce qui concerne les cartes professionnelles, seules des statistiques sur les demandes, octrois et refus annuels sont disponibles).

Depuis 2003, le nombre d'indépendants affiliés à l'INASTI n'a cessé d'augmenter. Cette augmentation est essentiellement liée à l'inscription des ressortissants

345 Loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes ; l'Arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes.

346 D'autres catégories d'étrangers sont dispensées de carte professionnelle, comme les étudiants, certains stagiaires, les commerçants ambulants, etc.

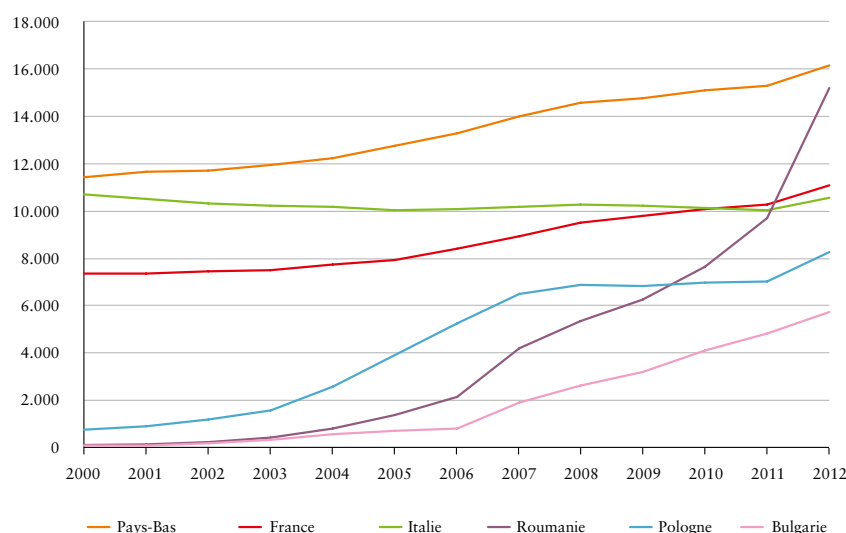
347 Les quelques chiffres sur les cartes professionnelles proviennent du SPF Économie. Nous ne disposons pas, à l'heure actuelle, de données plus détaillées sur les cartes professionnelles, mais nous espérons pouvoir présenter davantage d'informations à l'avenir.

348 Les indépendants ont également la possibilité de s'affilier auprès d'une caisse d'assurance sociale de droit privé.

des douze nouveaux États membres de l'UE. Dans un premier temps, cette progression était principalement alimentée par les Polonais alors que depuis 2007, les Bulgares et surtout les Roumains sont de plus en plus nombreux, arrivant en tête de classement après les Hollandais et, depuis 2012, devant les Français et les

Italiens (Figure 31). Pendant les périodes de mesures transitoires, et alors même que leur accès au marché du travail était limité aux fonctions en pénurie, les Polonais et plus tard les Bulgares et les Roumains pouvaient s'établir librement comme indépendants.

Figure 31. Évolution du nombre de travailleurs indépendants assujettis à l'INASTI pour les six principales nationalités, 2000-2012
(Source : INASTI)³⁴⁹



349 Notons que les données présentées ici tiennent compte de tous les affiliés non-Belges ayant une activité indépendante en Belgique, peu importe leur lieu de résidence (en Belgique ou à l'étranger).

Si les Polonais, les Bulgares et les Roumains sont les nationalités ayant le plus contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants étrangers en Belgique au cours de ces cinq dernières années, elles sont également fortement caractérisées par les branches d'activités dans lesquelles leurs activités économiques s'insèrent. En 2012, entre 50 et 75% des ressortissants de ces trois pays travaillaient dans le domaine de l'industrie. Cette branche d'activité a pris une ampleur particulière au cours des dernières années, avec pour

conséquence une forte diminution de l'implication de ces nationalités dans le secteur du commerce. Les Hollandais, les Français, les Anglais, les Italiens ainsi que les Espagnols ont également récemment connus une baisse de leur implication dans le commerce, au profit quant à eux des professions libérales. Le secteur du commerce reste prédominant pour les Marocains et les Turcs, mais aussi pour les Grecs, puisque près de 60% des indépendants ayant l'une de ces trois nationalités y étaient occupés en 2012.

5. Autres personnes économiquement actives

Il existe d'autres catégories de personnes économiquement actives en Belgique qui ne sont pas reprises dans

les données classiques abordées plus haut. Il s'agit notamment de deux catégories de travailleurs qui

gardent des attaches importantes avec leur pays d'origine ou d'envoi : les personnes qui relèvent du statut diplomatique ou consulaire, d'une part et les détachés, d'autre part.

5.1. Les personnes bénéficiant du statut diplomatique ou consulaire

En date du 28 mars 2014, le nombre de cartes d'identité spéciales délivrées à des étrangers en Belgique par le SPF Affaires étrangères était de 60.491. Ce nombre prend en compte la totalité des personnes et des membres de leur famille qui possèdent à cette date un statut privilégié pour résider temporairement en Belgique. Il comprend les membres des nombreuses missions diplomatiques ou consulaires (ainsi que les membres de leur famille) qui restent domiciliés dans leur pays d'origine comme : les diplomates, le personnel technique et administratif, le personnel de maison et les domestiques des diplomates, mais aussi ceux qui travaillent ici comme fonctionnaires pour une organisation internationale (ainsi que les membres de leur famille). Ce nombre fluctue bien entendu de jour en jour, mais reste globalement du même ordre. Parmi ces cartes d'identité spéciales, 295 ont été délivrées à des employés de maison et aux membres de leur famille et 388 au personnel de service et à leur famille. Ce total de 683 cartes montre une stabilité par rapport aux chiffres présentés dans le Rapport annuel Migration 2012 (700 cartes avaient été délivrées pour les mêmes raisons)³⁵⁰.

5.2. Les personnes détachées

Les personnes détachées séjournent et travaillent en Belgique mais ne sont pas soumises à la sécurité sociale belge. Les données relatives à ces personnes peuvent être obtenues auprès de l'Office National de Sécurité sociale³⁵¹ (ONSS), via le système LIMOSA³⁵². Ce système offre un cadre légal aux entreprises, aux orga-

nisations et aux travailleurs indépendants étrangers qui souhaitent employer un travailleur en Belgique, mais aussi aux indépendants étrangers qui souhaitent s'établir temporairement ou partiellement en Belgique. Chaque détachement d'un travailleur étranger salarié ou indépendant doit être déclaré, c'est-à-dire enregistré dans le système LIMOSA par voie électronique. Une même personne peut faire l'objet de plusieurs déclarations au cours d'une année calendrier. Cette personne est, dans ce cas, comptabilisée plusieurs fois : une seule fois dans les statistiques par *individus* mais plusieurs fois dans les données sur les *déclarations*. Un même individu peut également être déclaré au cours d'une même année en tant que salarié et en tant que travailleur indépendant et de mêmes individus peuvent avoir été déclarés pendant plusieurs années. Le but de ce double enregistrement est d'avoir une vue sur le flux, l'évolution et le nombre de détachés. Des statistiques par nombre de *déclarations* mais aussi par nombre d'*individus* détachés sont mises à disposition par l'ONSS et analysées ci-dessous³⁵³.

Le système LIMOSA a été remanié par l'Arrêté royal du 19 mars 2013³⁵⁴, suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne³⁵⁵ qui a considéré que la déclaration LIMOSA obligatoire pour les indépendants étrangers était contraire à la libre circulation de services. La Cour a jugé qu'elle constituait une charge administrative disproportionnée et qu'elle discriminait les indépendants d'autres états membres par rapport aux indépendants belges. Suite à cet arrêt, l'obligation de déclaration pour les indépendants a été suspendue entre le 1^{er} janvier 2013 et le 30 juin 2013 afin de remanier le système³⁵⁶. Depuis le 1^{er} juillet 2013, l'obligation de déclaration est à nouveau d'application, mais sous une forme simplifiée tant pour les indépendants que pour les salariés. Toujours dans un souci de

350 Rapport annuel Migration 2012, p. 111.

351 Informations reçues par mail de l'ONSS - Direction des Relations internationales le 12 février 2014.

352 LIMOSA est l'acronyme de *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie* (Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale). Pour plus d'informations sur le système LIMOSA et les détachés, voir également : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2010, Lutter contre la fraude sociale, c'est prévenir la traite des êtres humains*, pp. 90-93 et *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2009, Une apparence de légalité*, pp. 93-98.

353 Les données fournies par l'ONSS cette année n'ont pas été réalisées à partir des mêmes méthodes de calculs que pour les Rapports annuels Migration précédents. Cette année, l'ONSS a fourni une base de données actualisée et nettoyée alors qu'elle proposait les années précédentes une sorte de photographie au jour le jour de l'état de sa base de données. Une différence avec les chiffres des rapports précédents qui est liée à cette nouvelle méthode de comptage peut donc être observée (les déclarations annulées ont, par exemple, été retirées dans cette base de données nettoyée).

354 A.R. du 19 mars 2013 modifiant l'arrêté royal du 20 mars 2007 pris en exécution du Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés.

355 CJUE, 19 décembre 2012, C-577/10.

356 Cependant, les chiffres montrent que de nombreux indépendants ont bien continué à s'enregistrer pendant la période de suspension.

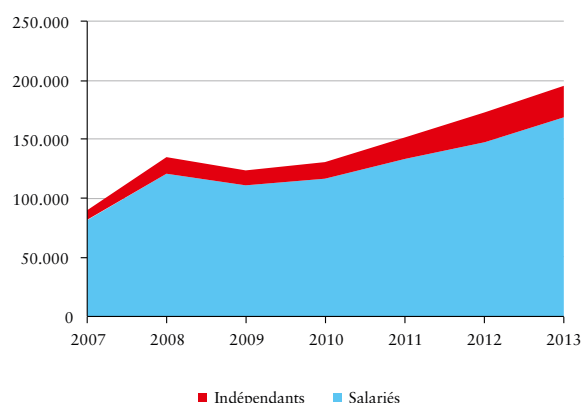
simplification, la loi du 11 novembre 2013³⁵⁷ a annulé la déclaration LIMOSA pour tous les stagiaires, qu'ils soient salariés ou indépendants. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 de manière rétroactive.

Tableau 10. Nombre total de déclarations de détachement de travailleurs salariés et d'indépendants de 2007 à 2013
(Source : ONSS)

2007	144.781
2008	241.669
2009	212.773
2010	255.749
2011	332.276
2012	365.826
2013	442.043

Le Tableau 10 présente le nombre de *déclarations* LIMOSA pour les sept dernières années. À titre indicatif, la répartition entre les travailleurs salariés et les indépendants au sein de ces déclarations était en 2013 de 386.263 déclarations pour des salariés et de 55.780 déclarations pour des indépendants.

Figure 32. Évolution du nombre d'individus détachés par statut de 2007 à 2013 (Source : ONSS)



Entre 2007 et 2013, le nombre d'*individus* salariés qui ont été détachés a doublé, alors que le nombre d'*individus* détachés comme indépendants durant la même période a plus que triplé. Cependant, le nombre de

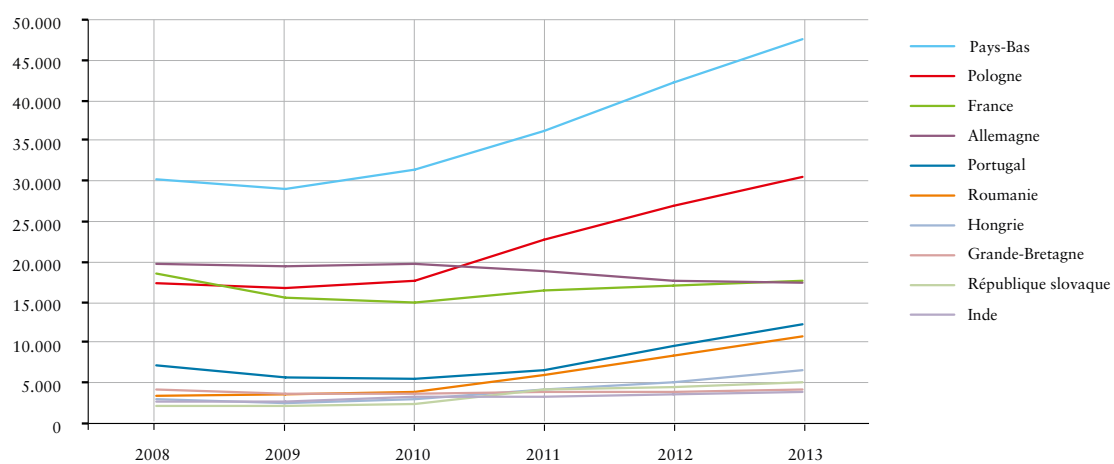
travailleurs salariés détachés reste hautement supérieur au nombre de travailleurs indépendants. C'est le cas pour l'ensemble des dix principales nationalités (voir détail des nationalités ci-dessous) pour lesquelles la proportion d'indépendants ne dépasse pas les 10%, sauf pour les ressortissants de République slovaque (55% d'indépendants), de Grande Bretagne (26%) et de Pologne (26%).

En ce qui concerne la répartition des *déclarations* par région, depuis 2008, la Flandre est la première région concernée avec plus de la moitié des déclarations enregistrées. En 2013, près de 55% des détachements enregistrés en Belgique l'ont été pour un lieu d'occupation situé en Flandre, 20% en Wallonie et seulement 9% en Région bruxelloise (16% des déclarations ne renseignaient pas de code postal).

Que ce soit selon les chiffres par *déclarations* ou par *individus* détachés, les principaux pays concernés restent identiques. La Figure 33 montre l'évolution des dix principales nationalités de travailleurs détachés en tenant compte du nombre d'*individus*. La présence importante de détachés néerlandais (47.275 en 2013), français (17.423 en 2013) et allemands (17.254 en 2013) montre l'ampleur de l'activité économique des ressortissants de pays frontaliers en Belgique. Depuis 2011 cependant, la Pologne a pris la deuxième place du classement. En 2013, elle compte 30.444 travailleurs détachés dont 23.429 salariés et 7.949 indépendants. Alors que le nombre de détachés français et allemands a légèrement diminué et que celui des Anglais stagne, le nombre de détachés néerlandais, polonais et portugais a fortement augmenté depuis 2008. Celui des Hongrois et des Slovaques a doublé et celui des Roumains a triplé depuis cette date. En 2013, l'Inde était le seul pays extérieur à l'UE se trouvant parmi les dix principales nationalités de travailleurs détachés avec 3.922 personnes (3.898 salariés et 32 indépendants) pour 2.570 déclarations.

357 Loi du 11 novembre 2013 modifiant le Chapitre 8 du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et le Code pénal social.

Figure 33. Évolution du nombre de travailleurs salariés et indépendants par nationalité de 2008 à 2013 pour les dix principales nationalités en 2013 (Source : ONSS)



B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Évolutions au niveau européen

En 2006, la Commission européenne a publié un plan stratégique en matière d'immigration économique. Ce plan comportait une directive-cadre de portée générale et quatre directives axées sur certains publics spécifiques, à savoir les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, le personnel détaché et les stagiaires rémunérés³⁵⁸. La **directive-cadre générale** (*permis unique*) et la directive relative aux **travailleurs qualifiés** (*carte bleue*) ont déjà été adoptées³⁵⁹. Les négociations sur les autres directives se sont poursuivies en 2013.

Début 2014, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont approuvé la directive relative aux **travailleurs saisonniers**³⁶⁰. Ce texte concerne les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas leur lieu de résidence dans l'État membre où ils viennent effectuer un travail temporaire et saisonnier dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée. La directive fait une distinction entre le travail saisonnier de moins et de plus de 90 jours. En cas de travail saisonnier de plus de 90 jours, chaque État membre détermine lui-même la durée du séjour, qui doit être de cinq mois au minimum et de neuf mois au maximum. La directive prévoit aussi de simplifier la procédure pour les travailleurs saisonniers ayant déjà obtenu un permis par le passé.

En outre, la directive reconnaît la situation spécifique de vulnérabilité dans laquelle se trouvent les travail-

leurs saisonniers. C'est pourquoi chaque demande doit préciser quelles sont les conditions de travail, comment la question du logement a été réglée et si l'assurance maladie est en règle. La directive stipule aussi que ces travailleurs doivent jouir d'une protection efficace de leurs droits, entre autres en matière de sécurité sociale et d'égalité de traitement. Enfin, des sanctions pourront être infligées aux employeurs qui ne respectent pas ces règles. Ils pourront notamment voir leurs demandes ultérieures refusées.

La directive relative aux **ressortissants de pays tiers qui sont détachés dans une entreprise** a été adoptée en mai 2014. Ce texte facilitera pour les entreprises internationales le déplacement temporaire de managers et de spécialistes ressortissants de pays tiers vers leurs filiales, que ce soit dans ou entre plusieurs États membres. Une réglementation sur les **stagiaires rémunérés** a été intégrée dans la proposition de révision de la directive³⁶¹. Une réglementation sur les **stagiaires rémunérés** a été intégrée dans la proposition de révision de la directive européenne sur les étudiants et les chercheurs extérieurs à l'UE³⁶². La commission LIBE³⁶³ du Parlement européen a approuvé cette révision en novembre 2013.

L'année 2013 a aussi connu des évolutions touchant à la **libre circulation des citoyens de l'UE**. Les négociations sur une proposition visant à améliorer et à uniformiser dans la pratique la mise en œuvre, l'application et le respect de la directive 96/71/EG pour les **travailleurs**

358 Commission européenne, *Communication de la Commission, Programme d'action relatif à l'immigration légale*, 21 décembre 2006, COM(2005) 669 final.

359 Directive 2011/98/EU du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 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 État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (ci-après : directive 'permis unique') et Directive 2009/50/CE 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. Voir aussi : *Rapport annuel Migration* 2012, pp. 112-113 et 114-119.

360 Directive 2014/36/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier. Les États membres ont un délai de deux ans et demi pour transposer la directive et ce, à compter de la date de publication au Journal officiel de l'Union européenne (28 mars 2014).

361 Directive 2014/66/EU du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe, 13 juillet 2010, COM(2010) 378 final.

362 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair*, 25 mars 2013, COM (2013) 151 final.

363 Commission parlementaire libertés civiles, justice et affaires intérieures.

de l'UE détachés ont été poursuivies³⁶⁴. Le 9 décembre 2013, le Conseil est parvenu à un accord politique à ce sujet : les ministres se sont entendus sur d'éventuelles mesures de contrôle et sur la responsabilité solidaire dans certains secteurs. Suite à cet accord, les négociations avec le Parlement européen ont débuté.

Par ailleurs, la Commission européenne a lancé une proposition visant à améliorer et à renforcer l'exercice pratique des droits accordés aux travailleurs de l'UE qui font usage de leur droit à la libre circulation³⁶⁵. Cette proposition comporte principalement des mesures d'accompagnement destinées à assurer un meilleur respect et une application plus uniforme du droit européen, comme par exemple un moyen de recours adéquat pour le travailleur européen victime de discrimination en raison de sa nationalité. En décembre 2013, un accord sur un texte de compromis de cette proposition a été trouvé au COREPER³⁶⁶.

Encadré 15. Attirer les ressortissants de pays tiers (hautement) qualifiés

Le Réseau Européen des Migrations (REM) a publié en 2013 un rapport de synthèse intitulé

*Attirer les ressortissants de pays tiers très qualifiés et qualifiés en Belgique et dans l'UE*³⁶⁷. Basé sur les rapports de 23 États membres, il donne un aperçu des politiques et des pratiques adoptées pour attirer les ressortissants de pays tiers qualifiés et hautement qualifiés.

Le rapport identifie plusieurs bonnes pratiques dans les États membres, comme des procédures accélérées, des avantages fiscaux, l'amélioration des possibilités de regroupement familial, le recrutement de ressortissants de pays tiers (très) qualifiés pour des secteurs qui souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre, etc. Il mentionne également des défis et des obstacles, comme des facteurs économiques et sociaux (par exemple la crise économique) et la réglementation en matière d'immigration, mais aussi des facteurs inhérents à l'un ou l'autre État membre (par exemple la langue).

Le rapport pointe aussi les grandes disparités entre les États membres. En Suède, il existe ainsi depuis 2008 un système ouvert qui permet à un employeur de déterminer librement qui il veut prendre à son service, quelle que soit la nationalité du travailleur ou la nature de l'emploi. Ceci vaut aussi bien pour les travailleurs (très) qualifiés que pour les autres. Le Royaume Uni travaille, lui, depuis 2008 avec un système à points accordés selon les qualifications, expériences professionnelles, etc.

364 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services*, 21 mars 2012, COM(2012) 131 final. Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 112-113.

365 Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs*, 26 avril 2013, COM (2013) 236 final.

366 Le COREPER est le comité des représentants permanents qui prépare les travaux du Conseil de l'Union européenne. Il est composé de représentants des États membres ayant le rang d'ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne et est présidé par l'État membre qui assure la Présidence du Conseil (article 240 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

367 Le rapport de synthèse est disponible sur www.emnbelgium.be. Vous trouverez également sur ce site l'étude belge (août 2013) qui, avec les études des autres États membres, sert de base au rapport de synthèse.

2. Évolutions au niveau belge

2.1. Régionalisation de la politique d'immigration économique

L'occupation de travailleurs étrangers était encore en 2013 une compétence partagée entre l'autorité fédé-

rale, compétente pour fixer le cadre réglementaire, et les Régions, chargées de sa mise en œuvre. Les Régions délivraient donc les cartes et les permis de travail sur base de la réglementation fédérale.

Mais la Chambre et le Sénat ont adopté fin 2013 la loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État³⁶⁸. En vertu du nouvel article 6, §1, IX de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les Régions sont désormais compétentes pour :

« 3° l'occupation des travailleurs étrangers à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées et aux dispenses de cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées.

La constatation des infractions peut aussi être effectuée par les fonctionnaires habilités à cette fin par l'autorité fédérale.

4° l'application des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées. La surveillance du respect de ces normes relève de l'autorité fédérale. La constatation des infractions peut également être faite par des fonctionnaires habilités à cette fin par les régions. »

Cela signifie que les Régions deviennent compétentes en matière de réglementation, d'application, de contrôle et de respect aussi bien des permis de travail A et B que des cartes professionnelles. La compétence en matière de séjour reste quant à elle fédérale. La manière dont ce transfert sera concrètement mis en œuvre reste floue.

Il subsiste entre autres des interrogations sur la mobilité interrégionale. La loi spéciale de réformes institutionnelles parle d'une union économique belge³⁶⁹, mais l'exposé des motifs se réfère uniquement aux travailleurs titulaires du permis de travail A et aux indépendants titulaires d'une carte professionnelle qui peuvent s'en prévaloir pour travailler dans d'autres Régions³⁷⁰. Reste à savoir si cela s'appliquera également aux travailleurs titulaires d'un permis de travail B. Cela peut poser un problème par exemple à des entreprises qui ont des sièges ou des clients dans plusieurs

Régions, comme par exemple dans le secteur du bâtiment ou des nouvelles technologies.

Par la régionalisation, les Régions deviennent compétentes pour la transposition de certaines directives européennes, comme celles relatives aux travailleurs saisonniers ou aux personnes détachées. Si les Régions ne transposent pas ces directives de manière harmonisée, cela risque d'entraîner des incohérences, des abus ou une forme de 'shopping' régional.

La réforme prévoit également certaines exceptions à la compétence générale des Régions. Le pouvoir fédéral conserve ainsi la compétence pour le permis de travail « délivré dans le cadre de la situation spécifique de séjour », c'est-à-dire essentiellement l'actuel permis de travail C. Dans certains cas, le permis de travail B est néanmoins également lié à la situation de séjour de l'intéressé, par exemple pour le conjoint d'un travailleur étranger³⁷¹. On ignore encore si la réglementation de ce type de situations restera ou non fédérale.

Enfin, le pouvoir fédéral reste compétent pour les dispenses de cartes professionnelles liées à la situation de séjour spécifique. Le texte législatif n'en dit rien, mais il ressort de l'exposé des motifs que cette compétence est maintenue au niveau fédéral³⁷². Cela signifie que les dispenses pour certains permis de travail et cartes professionnelles relèvent de la compétence régionale tandis que celles pour d'autres permis de travail et cartes professionnelles seront décidées au niveau fédéral.

Un autre élément vient s'ajouter à ce paysage déjà complexe. La Belgique aurait dû transposer, pour le 25 décembre 2013 au plus tard, la directive 'permis unique'³⁷³. Cette directive prévoit une procédure de demande unique pour la délivrance d'un permis de séjour et de travail combiné pour les travailleurs. Elle n'est pas encore transposée et on peut se demander comment cela se fera dans le nouveau contexte³⁷⁴. Un accord de coopération entre les Régions et le niveau fédéral sera probablement nécessaire.

368 Chambre des Représentants, *Projet de loi spéciale relatif à la Sixième Réforme de l'État*, DOC53 3201/001.

369 Art. 6, §1, VI, 3^{ème} alinéa de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

370 Sénat de Belgique, *Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État*, 25 juillet 2013, Doc 5-2232/1, p. 111 (ci-après : exposé des motifs).

371 Voir art. 9, 16° et 17° de l'A.R. du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

372 Exposé des motifs, p. 110.

373 Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 117-119.

374 Dans son avis sur la loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, le Conseil d'État avait recommandé d'expliquer la transposition de la directive sur le permis unique lors de la discussion sur la loi spéciale. Voir avis du CE, n° 53.932/AG, 27 août 2013, DOC 5-2232/3, p. 36.

Il ressort clairement de ce qui vient d'être présenté que la mise en œuvre concrète de la régionalisation nécessite une concertation et des accords clairs entre les Régions elles-mêmes, mais aussi entre les Régions et le pouvoir fédéral. Dans ce contexte, il semble important de clarifier le rôle du Conseil consultatif de la main d'œuvre étrangère. Cet organe de concertation a pour mission d'étudier les problèmes sociaux, économiques et administratifs que pose l'engagement de travailleurs étrangers et de fournir des avis dans ce domaine³⁷⁵. Les Régions y sont aujourd'hui représentées, mais la sixième réforme de l'État exige un réexamen du rôle et de la composition de ce Conseil.

À partir du 1^{er} juillet 2014 et l'entrée en vigueur de cette réforme, les Régions pourront définir leur propre politique en matière d'immigration économique. Une Région pourra ainsi choisir de ne rien changer, auquel cas la réglementation actuelle restera en vigueur, mais elle aura aussi la possibilité d'instaurer une toute nouvelle réglementation dans ce domaine.

Encadré 16. Étude VIONA sur l'analyse du marché du travail

En novembre 2013, le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) a publié un rapport intitulé *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmigratiebeleid en EU vrijhandelsakkoorden*³⁷⁶.

Sur base d'une étude comparative sur le rôle de l'analyse du marché du travail, au niveau national et international, il conclut : « L'analyse du marché du travail s'inscrit dans une politique d'immigration de main-d'œuvre qui utilise des techniques adaptées selon le niveau de formation du migrant et l'offre d'emploi, comme une fusée à plusieurs étages. »

Le premier étage de cette approche consiste en une politique d'immigration de main-d'œuvre

attrayante pour les travailleurs très qualifiés, avec une dispense de l'analyse du marché du travail complétée par de meilleures conditions administratives, par exemple une durée de validité plus longue du permis de travail.

L'étape suivante est une politique d'accueil flexible pour les travailleurs moyennement qualifiés, sur base d'une liste dynamique de métiers en pénurie. Il s'agit par exemple de métiers techniques ou de fonctions dans le secteur des soins qui ne requièrent pas un niveau d'étude de bachelier. Cette liste pourrait être établie sur base de critères qui déterminent si les métiers en question se prêtent à l'immigration de main-d'œuvre. Pour ce faire, elle peut s'appuyer sur l'expertise du Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).

La troisième étape consiste en une politique restrictive pour des profils peu et moyennement qualifiés pour lesquels il n'y a pas de pénurie. L'analyse du marché du travail, qui doit être modernisée, joue à cet égard un rôle important de 'gardien' du marché du travail.

2.2. Modification de la réglementation relative aux travailleurs étrangers

L'A.R. du 9 juin 1999 sur l'occupation des travailleurs étrangers a été modifié par l'A.R. du 17 juillet 2013³⁷⁷. Ces modifications permettent de remédier à certains problèmes pratiques et d'assurer une plus grande sécurité juridique.

Certains étrangers (ressortissants de pays tiers) sont **dispensés d'un permis de travail** sur base de leur lien de parenté avec un citoyen européen ou un Belge. Désormais, la dispense de permis de travail est basée sur le titre de séjour que ces étrangers possèdent (par exemple une carte F). Ce changement de critère pour l'octroi de la dispense s'explique par le fait que le contrôle sur l'existence du lien de parenté échappe aux Régions, cette compétence appartient en effet à l'Office des étrangers. Il est également précisé que,

375 A.R. du 16 avril 1992 portant réorganisation du Conseil consultatif de la main d'œuvre étrangère.

376 N. Mussche, V. Corluy, I. Marx et J. Haemels, *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmigratiebeleid en EU vrijhandelsakkoorden*, VIONA 2013, novembre 2013. Le rapport est disponible sur www.werk.be.

377 A.R. du 17 juillet 2013 modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

durant la procédure de regroupement familial, les membres de la famille d'un citoyen européen ou belge ne sont dispensés d'un permis de travail que s'ils sont en possession d'une annexe 19ter et d'une attestation d'immatriculation.

Par ailleurs, le nouvel arrêté royal stipule explicitement qu'une **annexe 15**, délivrée dans l'attente d'une carte électronique, donne autant droit à une dispense ou à un permis de travail C que le permis de séjour lui-même.

Les ressortissants des **nouveaux États membres de l'UE** pour qui des mesures transitoires ont été instaurées (voir ci-dessous), doivent avoir un permis de travail B. Ils sont cependant exemptés de permis de travail dès qu'ils possèdent une carte d'identité électronique E+ ou F+. C'était déjà le cas en pratique, mais désormais l'A.R. du 9 juin 1999 le prévoit explicitement.

2.3. Adaptations de la déclaration LIMOSA

LIMOSA est l'acronyme de *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie*³⁷⁸. Tout travailleur salarié ou indépendant établi à l'étranger qui vient travailler temporairement en Belgique et qui n'est pas soumis à la sécurité sociale belge (on parle aussi dans ce cas des détachés) doit obligatoirement se déclarer en faisant usage de ce système.

Les autorités belges voulaient utiliser le système LIMOSA pour lutter contre la fraude et les abus au niveau des conditions de travail et des conditions de sécurité sociale. Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la procédure de déclaration obligatoire constitue une entrave à la libre circulation des services parce qu'à cause de ces formalités, il est plus difficile pour des indépendants de venir travailler en Belgique³⁷⁹.

Suite à cette condamnation, une obligation de déclaration moins détaillée a été introduite pour les travail-

leurs salariés et indépendants³⁸⁰. De plus, les stagiaires, tant salariés qu'indépendants, en sont désormais dispensés³⁸¹. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

Il est encore trop tôt pour savoir si cette simplification de la procédure sera jugée conforme au droit européen et quelles seront les conséquences d'un accord sur la révision de la directive relative aux ressortissants de l'UE détachés (voir ci-dessus).

2.4. Mesures transitoires pour les ressortissants croates

Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie a rejoint l'Union européenne. La Belgique a décidé d'imposer jusqu'au 30 juin 2015 des mesures transitoires à la libre circulation des travailleurs croates³⁸².

Ces mesures limitent l'accès au marché du travail pour ces travailleurs. Cela signifie concrètement qu'ils doivent obtenir un permis de travail B pour pouvoir exercer un emploi en Belgique. Ce permis de travail doit être demandé par l'employeur et sa validité est limitée à une période maximale d'un an pour un métier bien précis. Pour les métiers dits en pénurie, la procédure d'obtention du permis de travail B est toutefois simplifiée pour les Croates³⁸³.

La Belgique peut imposer des mesures transitoires pour une période maximale de sept ans, divisée en trois phases (2+3+2 ans). En 2015, elle pourra donc décider de maintenir ces mesures, à condition que la Commission européenne en soit informée. À partir de juillet 2018, la Belgique ne pourra maintenir les mesures transitoires que si elle démontre que le marché national de l'emploi peut être fortement perturbé par l'arrivée de travailleurs croates.

378 Le système LIMOSA a été introduit par la loi du 27 décembre 2006 et l'A.R. du 20 mars 2007.

379 CJUE, *Commission européenne c. Belgique*, 19 décembre 2012, C-577/10. Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 113.

380 A.R. du 19 mars 2013 modifiant l'arrêté royal du 20 mars 2007 pris en exécution du Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés.

381 Loi du 11 novembre 2013 modifiant le chapitre 8 du titre IV de la loi-programme du 27 décembre 2006 et le Code pénal social. Cette loi est entrée en vigueur rétroactivement le 1^{er} juillet 2013.

382 A.R. du 24 juin 2013 modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, entre autres à l'occasion de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie.

383 Chaque Région a dressé une liste de métiers en pénurie, mais ces listes n'ont plus été mises à jour depuis 2006.

C'est ce même régime de transition qui a limité la libre circulation de travailleurs roumains et bulgares pendant sept ans. Cela a eu d'importantes conséquences négatives, créant notamment des situations d'abus, une multiplication des statuts de faux indépendants et des cas d'exploitation par le travail. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les Roumains et les Bulgares ont librement accès au marché belge de l'emploi.

Notons que la Belgique peut à tout moment décider de mettre fin aux mesures transitoires actuellement appliquées aux Croates. Le Centre demande en outre aux responsables politiques belges de prendre en considération qu'un travailleur européen, qui peut décider de son trajet migratoire et professionnel de manière autonome, peut exiger de meilleures garanties en matière de droit de séjour, de travail et de sécurité sociale³⁸⁴.

2.5. Le statut de résident de longue durée pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale

La directive 2011/51/EU étend aux réfugiés reconnus et aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire (avec un droit de séjour illimité) le champ d'application de la directive relative aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée³⁸⁵. Si la Belgique n'a pas respecté son obligation de transposer cette directive avant le 20 mai 2013, elle a finalement amendé la loi du 15 décembre 1980 début 2014³⁸⁶.

Pour obtenir le statut de résident de longue durée, l'intéressé doit pouvoir faire état d'un séjour ininterrompu de cinq ans en Belgique. Pour calculer ce délai, la moitié de la durée de la procédure d'asile est prise en compte. Elle est même prise en compte dans sa totalité si la procédure a duré plus de 18 mois. En outre, les personnes jouissant d'une protection internationale doivent répondre aux mêmes conditions que les autres demandeurs pour

pouvoir obtenir le statut de résident de longue durée³⁸⁷.

L'étranger qui bénéficie de la protection internationale et qui a obtenu le statut de résident de longue durée peut être autorisé à un deuxième séjour dans un autre État membre de l'UE, aux mêmes conditions que celles applicables aux autres résidents de longue durée.

2.6. Droit de séjour permanent pour les citoyens européens et les membres de leur famille

La loi programme du 28 juin 2013³⁸⁸ a augmenté de trois à cinq ans la durée de séjour temporaire pour les citoyens européens et les membres de leur famille. Cela signifie qu'ils ne pourront désormais plus obtenir de droit de séjour permanent (et donc pas de carte E+ ou F+) avant cette période. La directive sur les droits des citoyens de l'Union³⁸⁹ prévoit elle aussi une période ininterrompue de cinq ans de séjour avant l'accès au droit de séjour permanent. Le législateur belge a aussi voulu harmoniser le droit national avec la directive et avec les législations d'autres États membres³⁹⁰.

La notion de séjour ininterrompu est interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne en s'appuyant sur ce que prévoit la directive sur les droits des citoyens de l'Union³⁹¹. La Cour a considéré que le temps passé en prison dans le pays d'accueil par un ressortissant de pays tiers membre de la famille d'un citoyen européen ne peut pas valoir pour le calcul de cette période de cinq ans. La continuité du séjour est donc interrompue par les périodes d'emprisonnement.

384 Voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Flux migratoires en provenance des nouveaux États membres : tendances et perspectives*, 24 février 2006 p. 78 et suivantes. Les mêmes conclusions valent pour les mesures transitoires appliquées aux Roumains et aux Bulgares.

385 Directive 2011/51/EU du Parlement européen et du Conseil du mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale.

386 Chambre des Représentants, *Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, DOC 53 3239/005, adopté par la Chambre le 13 février 2014.

387 Voir art. 15bis de la loi du 15 décembre 1980.

388 Loi programme du 28 juin 2013, art. 15-19. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

389 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 États membres.

390 Chambre des Représentants, *Projet de loi programme*, DOC 53 2853/001, p. 18.

391 CJUE, *Onuekwere c. Secretary of State for the Home Department*, C-378/12, 16 janvier 2014.

C. SOUS LA LOUPE : LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE SANCTIONS, UN AN PLUS TARD

La loi prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après : la loi du 11 février 2013) est entrée en vigueur le 4 mars 2013³⁹². Cette loi transpose la directive européenne fixant en la matière les normes minimales pour les États membres de l'Union³⁹³, qui visait avant tout la lutte contre l'immigration irrégulière. La transposition complète de la directive en droit interne s'est opérée également par des amendements aux Code pénal, Code pénal social et Code judiciaire.

La disposition centrale de cette directive, telle qu'elle a été mise en œuvre par la loi, est l'interdiction d'occuper des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de titre de séjour³⁹⁴. L'employeur qui veut engager un ressortissant de pays tiers est tenu de vérifier au préalable si ce dernier possède bien un titre de séjour valable. Le non-respect des obligations imposées par la nouvelle loi entraîne l'application d'une sanction de niveau 4 dans le Code pénal social³⁹⁵.

Il ne s'agit pas ici d'aborder en détail les sanctions pénales qui pèsent sur l'employeur en infraction, mais de présenter la nouvelle compétence attribuée par la loi au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après : le Centre), à savoir la protection du salaire³⁹⁶. Pour garantir la protection effective du paiement des salaires, le législateur a désigné plusieurs organisations autorisées à agir en justice pour récu-

pérer les montants encore dus auprès de l'employeur. Outre le Centre, les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs du secteur privé ainsi que les organisations représentatives du secteur public y sont habilitées.

En outre, la loi permet également de désigner par arrêté royal d'autres associations et établissements d'utilité publique. Plus d'une année après l'entrée en vigueur de la loi, aucun A.R. de désignation n'a encore été adopté.

Suite à cette nouvelle compétence et dans le cadre de sa mission légale de veiller aux droits fondamentaux des étrangers (en accordant notamment une aide à toute personne qui demande conseil sur l'étendue de ses droits et de ses obligations), le Centre a eu connaissance de plusieurs dossiers 'sanctions'. Ces dossiers sont très divers, tant par la nature des faits que par le canal via lequel ils ont été adressés au Centre. En raison de cette diversité, il n'est pas encore possible d'en identifier les tendances. Néanmoins, le Centre a été confronté à de nombreuses questions tant relatives au traitement des dossiers individuels que dans l'analyse du dossier structurel. La mise en œuvre concrète de la nouvelle législation soulève en effet non seulement des questions de procédure, mais aussi des défis pour la collaboration avec les acteurs du secteur (à savoir les services d'inspection sociale, les organisations syndicales et patronales et les institutions qui seront désignées par arrêté royal), l'accès effectif à la récupération des salaires et l'accompagnement des personnes concernées. Avant d'y revenir, il convient de préciser brièvement le champ d'application de la loi.

Qui a droit à la protection de son salaire ?

La loi pose explicitement deux critères pour la définition du champ d'application quant aux personnes visées. D'une part, il doit s'agir d'un ressortissant de

392 Loi prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal, 11 février 2013, *M.B.*, 22 février 2013. Voir aussi : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2012, Construire la confiance*, pp.47-49 et *Rapport annuel Migration 2012*, p.116.

393 Directive 2009/52/CE 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 (dans la suite du texte : directive 2009/52/CE).

394 Art. 3 directive 2009/52/CE.

395 Il s'agit là d'une innovation en droit pénal social. Le niveau 1 correspond aux infractions les moins graves et le niveau 4 aux plus graves. Il est assorti d'une peine de prison de six mois à trois ans et/ou d'une amende pénale de 3.600 à 36.000 € et d'une amende administrative de 1.800 à 18.000 € (déjà majorée des décimes additionnels). Le Code pénal social est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

396 Loi du 11 février 2013, *op cit.*, art. 8, 4°.

pays tiers³⁹⁷, autrement dit de quelqu'un qui n'est pas un citoyen de l'UE et qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation³⁹⁸. D'autre part, le travailleur doit être en séjour irrégulier ou ne plus satisfaire aux conditions d'accès et de séjour sur le territoire. Le ressortissant d'un pays tiers en possession d'un passeport valable avec un visa Schengen (ou une dispense de visa) ne relève donc pas du champ d'application de la loi s'il est occupé pendant la durée de validité de son visa (ou pendant la durée du séjour de courte durée autorisé)³⁹⁹. Ce qui n'empêche cependant pas qu'il s'agit bien là d'une occupation illégale, à savoir d'une infraction à l'interdiction d'effectuer un travail qu'impose le statut de séjour de l'intéressé.

Dans ce texte, le terme 'travailleur' désigne le travailleur au sens du champ d'application de la loi.

La loi entend par relation de travail le « contrat de travail entre un ressortissant d'un pays tiers en séjour illégal et un employeur »⁴⁰⁰. Par contre, la directive utilise le concept plus général d'emploi, défini comme l'exercice d'activités comprenant toute forme de travail ou d'occupation réglementée par le droit national ou selon une pratique établie, pour le compte ou sous la direction et/ou la surveillance d'un employeur⁴⁰¹.

C'est pourquoi, dans son avis sur l'avant-projet de loi, le Conseil d'État soulève à juste titre la question de savoir si la loi belge est bien conforme à la directive⁴⁰².

Dans l'exposé des motifs, le législateur donne cependant des précisions sur la terminologie qu'il a choisie. Il explique que le concept d'emploi doit être lu à la lumière du considérant 7 de la directive qui établit que l'emploi doit comprendre les éléments constitu-

tifs suivants : des activités qui sont ou devraient être rémunérées et qui sont effectuées pour le compte d'un employeur ou sous sa direction et/ou sa surveillance, quel que soit le lien juridique entre eux⁴⁰³.

Dans l'ordre juridique belge, la conjonction de ces éléments indique l'existence d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978 qui lie le travailleur ressortissant d'un pays tiers avec l'employeur qui l'occupe. Bref, l'usage du concept de 'contrat de travail' dans le cadre du droit belge du travail n'est pas contradictoire, selon le législateur, avec l'objectif de la directive qui interdit la mise au travail illégale⁴⁰⁴.

Que faut-il entendre par 'salaire' ?

Les employeurs qui engagent des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sont notamment obligés de leur payer la totalité du salaire encore dû pour le travail fourni. Par 'salaire', le législateur entend le salaire équivalent à celui d'un travailleur engagé dans une relation de travail comparable⁴⁰⁵. Il faut donc se baser sur le salaire prescrit par la Convention collective de travail applicable et non pas celui qui a été convenu entre l'employeur et le travailleur. C'est un élément qui joue un rôle important dans le cas où le travailleur concerné percevait un salaire nettement insuffisant. La loi ajoute à cela une présomption réfragable selon laquelle le travailleur en séjour irrégulier est supposé avoir travaillé pendant au moins trois mois⁴⁰⁶.

Comment ?

La loi est très sommaire quant aux possibilités de récupérer les arriérés de salaire. Sous le chapitre 'Faciliter les plaintes', le législateur énumère les organisations qui peuvent ester en justice, en précisant que l'autorisation du travailleur concerné n'est pas requise pour le faire. Ce dernier point est important, par exemple, lorsque le travailleur a déjà été éloigné du territoire et qu'il n'a pas été possible d'obtenir (à temps) son autorisation.

397 *Ibid.*, art. 3, 1°.

398 Tel que stipulé à l'article 2, alinéa 5 du Code frontières Schengen. Ne relèvent donc pas du champ d'application de la loi les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation ainsi que les ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille qui jouissent du droit à la libre circulation au même titre que les citoyens de l'UE et en vertu de conventions passées entre l'Union et ses États membres d'une part, et le pays tiers d'autre part (Norvège, Islande, Liechtenstein et Suisse).

399 B. Brijns en K. Aouasti, *Meer verplichtingen en strengere sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen*, *T. Vreemd* 2013, n° 4, p. 310.

400 En l'absence d'une telle définition dans la loi du 11 février 2013, ceci se déduit de l'article 4 §1.

401 Art. 2, c de la directive 2009/52/CE.

402 Avis du CE, n° 51.470/1 du 28 juin 2012, *Doc. Parl.*, 53 2466/001, 57.

403 Chambre des Représentants, exposé des motifs du projet de loi du 24 octobre 2012 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal, 24 octobre 2012, *DOC* 53 2466/001, p.14.

404 *Ibid.*, p.15.

405 X., « Illegale tewerkingstelling derdelandlers », *NJW* 2013, afl. 278, pp. 202-203. Par ailleurs, les employeurs payent aussi les cotisations de sécurité sociale et les impôts sur le salaire dû, y compris les amendes pour arriérés de paiement et les éventuelles amendes administratives.

406 Loi du 11 février 2013, *op cit.*, art. 7.

La directive donne davantage de précisions. Elle demande aux États membres de veiller « à ce qu'il existe des mécanismes efficaces à travers lesquels les ressortissants de pays tiers employés illégalement peuvent porter plainte à l'encontre de leurs employeurs, directement ou par l'intermédiaire de tiers désignés par les États membres, tels que les syndicats ou d'autres associations ou une autorité compétente de l'État membre, lorsque cela est prévu par la législation nationale. Les États membres veillent à ce que les tiers qui, conformément aux critères établis par leur législation nationale, ont un intérêt légitime à veiller au respect de la présente directive puissent engager, soit au nom d'un ressortissant de pays tiers illégalement employé soit en soutien à celui-ci, avec son consentement, toute procédure administrative ou civile prévue aux fins de la mise en œuvre de la présente directive »⁴⁰⁷.

Il faut tenir compte à cet égard des possibilités de recouvrement de salaire qui existent déjà en dehors du cadre de la loi du 11 février 2013. Ainsi, le travailleur a bien entendu la possibilité d'intenter lui-même une action contre son employeur en vertu de la loi du 12 avril 1965 relative à la protection du salaire des travailleurs et de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Il existe par ailleurs également des possibilités extrajudiciaires pour récupérer des arriérés de salaire. La Direction générale Contrôle des lois sociales (ci-après : le CLS) du SPF Emploi, travail et concertation sociale est à cet égard l'acteur par excellence⁴⁰⁸.

Le CLS a pour mission de défendre les droits individuels et collectifs des travailleurs, en particulier les conditions essentielles du droit au salaire et à d'autres avantages financiers ainsi que le respect des conditions de travail légales, réglementaires et conventionnelles. Dans le cadre de cette mission de contrôle, elle réalise d'une part, les enquêtes qui lui sont imposées (à la suite de plaintes, de missions confiées par l'autorité judiciaire, de demandes d'autorisation, de dérogations, d'avis et d'une mission de médiation) et d'autre part, elle mène des contrôles à sa propre initiative ou dans le cadre d'actions spéciales, comme la lutte contre le travail au noir.

Tant l'Inspection sociale que le CLS peuvent procéder à des constats, mais seul le CLS est compétent pour récupérer les salaires impayés. Lorsqu'il constate des arriérés de salaire, le CLS commence en principe par tenter de régulariser la situation en faisant payer les sommes dues par l'employeur. Le travailleur, dans ce cas, ne doit pas engager d'action civile et il pourra, le cas échéant, récupérer plus rapidement les montants qui lui sont dus⁴⁰⁹.

Le CLS se profile aujourd'hui comme l'acteur public par excellence pour récupérer les arriérés de salaire de ces travailleurs. Le Centre s'en félicite, compte tenu de l'expertise qu'a acquise le CLS en matière de recouvrement de salaire.

Encadré 17. La différence avec le statut de victime de la traite des êtres humains

La loi du 11 février 2013 ne crée pas de statut spécifique pour le travailleur ressortissant de pays tiers en séjour illégal qui veut récupérer le salaire qui lui est dû : elle prévoit seulement la possibilité que certaines organisations l'aident à le faire.

Dans chaque cas, il convient de vérifier si le travailleur ne se trouve pas dans une situation d'exploitation qui peut être qualifiée de traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique, notamment par l'exercice d'un travail ou la fourniture de services contraires à la dignité humaine. Le non-paiement du salaire peut en effet indiquer que le travailleur se trouve en situation d'exploitation et la combinaison de cet élément avec d'autres (logement non conforme à la dignité humaine, menaces, etc.) peut à son tour indiquer une situation de traite des êtres humains. Dans de telles circonstances, la victime peut bénéficier de possibilités de protec-

407 Art. 13 (1) de la directive 2009/52/CE.

408 Voir aussi : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Traite et Trafic des êtres humains 2011, L'argent qui compte*, pp. 57-58 (Le rôle du Contrôle des lois sociales dans la récupération des arriérés de salaire).

409 Indépendamment de la régularisation de l'infraction, l'auditeur du travail reste libre d'engager des poursuites. La régularisation des infractions constatées n'a donc pas de conséquences sur la procédure pénale, mais peut toutefois exercer une influence sur le degré de la peine infligée au prévenu.

tion plus larges⁴¹⁰. Une victime de la traite des êtres humains peut obtenir un statut de séjour à condition de collaborer à l'enquête judiciaire, de rompre les contacts avec l'auteur présumé et de se faire accompagner par un centre d'accueil spécialisé.

Défis et problèmes

Concertation avec les partenaires concernés

Aucune concertation avec les partenaires concernés sur les moyens financiers que requiert l'exercice de la compétence d'agir en justice pour la récupération de salaires dus à des travailleurs mis illégalement au travail n'a précédé l'entrée en vigueur de la loi. On compte parmi les partenaires concernés, outre les institutions qui seront désignées par arrêté royal, les services de l'Inspection sociale, le CLS ainsi que les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Une concertation reste pourtant nécessaire pour mettre au point un bon mécanisme d'orientation des dossiers. En effet, aucun moyen n'a été alloué aux organisations désignées pour exercer cette nouvelle compétence. Le manque de moyens supplémentaires exige en effet, de la part des acteurs désignés, qu'ils établissent une liste de priorités pour les dossiers à examiner. Il convient pourtant d'harmoniser au moins un peu ces priorités afin d'éviter que certains travailleurs ne rencontrent des difficultés en s'adressant à l'un ou l'autre acteur.

De plus, l'accompagnement des travailleurs engendre en soi un certain nombre de défis. En effet, chacun des acteurs propose un accompagnement différent : certains pourront assurer un accompagnement psychosocial tandis que d'autres organisations devront se limiter à l'accompagnement juridique pour intenter l'action en justice.

Action en justice

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le législateur a désigné plusieurs acteurs qui peuvent intenter une action en justice pour récupérer les arriérés de salaire

du travailleur. Cette action en justice est possible au civil ou au pénal (étant donné que l'occupation de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier constitue une infraction au droit pénal social).

Toute action en justice exige une analyse préalable qui peut soulever un grand nombre de questions sur le plan de la procédure. Compte tenu des conséquences pénales qu'elle implique pour l'employeur, l'action en justice dans le cadre de la loi du 11 février 2013 peut devenir une véritable bataille de procédure avec un grand nombre de contestations relatives à la validité des constats, l'application de la loi et de la directive, la qualification de la relation de travail ou l'existence d'un contrat de travail, le soupçon réfragable d'une occupation minimale de trois mois introduit par l'article 7 de la loi du 11 février 2013, le montant et la base du salaire à prendre en considération, etc.

Par ailleurs, il faut également tenir compte du délai de prescription pour intenter l'action civile, qui est d'un an après la fin du contrat de travail⁴¹¹. Il est cependant possible d'interrompre ce délai de prescription, par exemple en citant l'employeur à comparaître. Depuis le 11 juillet 2013, une nouvelle cause d'interruption est venue s'ajouter en droit civil⁴¹². Une mise en demeure envoyée par l'avocat du créancier peut, à certaines conditions, suspendre la prescription. Il en va de même pour la mise en demeure envoyée par un huissier de justice ou par toute personne pouvant ester en justice au nom du créancier, ce qui inclut entre autres les délégués syndicaux ou les représentants d'une organisation sociale. Comme un certain nombre d'organisations ont été désignées par la loi ou le seront par arrêté royal pour ester en justice, il nous paraît donc possible qu'elles puissent, elles aussi, suspendre valablement le délai de prescription par une mise en demeure de l'employeur. C'est un outil pratique, économique et assez simple pour éviter les conséquences d'une prescription lorsqu'on n'a pas encore achevé -ou commencé- l'analyse préalable de l'opportunité d'intenter une action en justice et qu'on risque, dans l'attente du résultat,

410 Pour plus d'informations sur la procédure, voir : Circulaire du 26 septembre 2008 relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de la traite des êtres humains, M.B. 31 octobre 2008. Voir aussi articles 61/2 à 61/5 de la loi du 15 décembre 1980.

411 Art. 15 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, M.B. 22 août 1978 : « Les actions naissant du contrat sont prescrites un an après la cessation de celui-ci ou cinq ans après le fait qui a donné naissance à l'action, sans que ce dernier délai puisse excéder un an après la cessation du contrat ».

412 Loi du 23 mai 2013 modifiant l'art. 2244 du Code civil pour attribuer un effet interruptif de la prescription à la lettre de mise en demeure de l'avocat, de l'huissier de justice ou de la personne pouvant ester en justice en vertu de l'art. 728, §3, du Code judiciaire, M.B. 1 juillet 2013.

de manquer de temps. Toutefois, l'interruption ne vaut qu'à l'égard des débiteurs qui ont leur domicile ou leur lieu de résidence en Belgique.

Garantir une protection effective du salaire

a. Droit de porter plainte

Le travailleur a la possibilité de se faire représenter en justice, mais aussi d'entreprendre lui-même une action ou encore de s'adresser à l'Inspection sociale ou au CLS. On peut d'ailleurs penser que les travailleurs ne prendront pas toujours directement contact avec les acteurs désignés par la loi, simplement parce qu'ils ignorent cette possibilité.

La facilitation des plaintes, dont parle la loi, doit quant à elle recouvrir davantage que la seule possibilité d'intenter une action en justice. Elle doit aussi donner l'occasion aux travailleurs de se rendre effectivement auprès des instances concernées ou de déposer plainte auprès de la police sans courir le risque d'être arrêtés ou placés en centre fermé.

Depuis quelques années, l'Office des étrangers (OE) a pris l'engagement officieux de ne pas ordonner l'arrestation, en vue de son transfert dans un centre fermé, de la personne qui s'est volontairement présentée à la police pour déposer plainte. Selon la loi, le constat du séjour irrégulier au moment du dépôt de la plainte n'empêche pas qu'une procédure administrative soit ouverte et que des démarches préparatoires à l'éloignement du territoire soient effectuées, même si, dans des circonstances exceptionnelles et à titre individuel, l'OE attend parfois les résultats de l'enquête avant de lancer la procédure administrative.

Mais comme le rapport administratif de contrôle des étrangers présente des lacunes, l'OE n'est pas toujours au courant des circonstances exactes du contrôle effectué par la police et peut donc malgré tout ordonner l'arrestation. Dans ce cas, si l'OE est informé ultérieurement des circonstances du contrôle, il fait -en principe- libérer la personne arrêtée.

Dans l'un des dossiers 'sanctions' traités par le Centre, les travailleurs concernés ont été transférés dans un centre fermé alors même qu'ils avaient pris contact avec la police parce qu'ils étaient menacés par leur employeur, dont il s'est avéré de surcroît qu'il ne

payait plus leurs salaires. Des pratiques de ce type effrayent les travailleurs et les dissuadent de s'adresser aux services compétents. Les employeurs risquent dès lors d'en profiter pour les mettre sous pression, ce qui sape en partie l'objectif de la directive, consistant à lutter contre l'immigration clandestine en s'attaquant aux emplois illégaux.

Pour ces différentes raisons, le Centre demande que l'administration respecte effectivement son engagement officieux de ne pas ordonner l'arrestation dans ce type de situation. Il rappelle aussi une recommandation qu'il avait déjà faite en 2010 pour qu'une rubrique spécifique soit ajoutée au rapport administratif de contrôle des étrangers que la police établit pour l'OE. La police pourrait y indiquer que l'étranger s'est présenté volontairement afin de déposer plainte⁴¹³.

b. Concertation avec les travailleurs concernés

Le succès de la procédure de recouvrement des arriérés de salaire dépend dans une large mesure de la qualité des preuves fournies. Les constats effectués par l'Inspection sociale et le CLS jouent bien entendu un rôle important à cet égard, mais les déclarations et les informations communiquées par le travailleur sont tout aussi cruciales. Il convient donc d'établir un contact direct entre les services compétents et le travailleur. C'est pourquoi il n'est pas souhaitable de procéder à un éloignement rapide du travailleur en séjour irrégulier.

La restitution du salaire peut aussi être compliquée par le séjour irrégulier du travailleur. Lorsqu'il s'agit d'un travailleur sans droit de séjour, le CLS tente d'obliger l'employeur à payer les arriérés de salaire en liquide au bureau de police. La plupart des employeurs n'acceptent cependant pas cette modalité qui n'est dès lors pas une solution en pratique. En réalité, la rupture du contact avec le travailleur, par exemple en cas d'éloignement, rend presque toujours impossible la restitution du salaire. Si l'employeur veut payer les arriérés de salaire mais ne parvient pas à trouver le travailleur, il le signale au CLS. Si à son tour celui-ci ne réussit pas à joindre le travailleur, il demande à l'employeur de verser le paiement à la Caisse des dépôts et consignations. Une fois fait, le montant en question y reste généralement (au bout de 30 ans, il revient à l'État). La

413 Rapport annuel Migration 2010, pp.106-108.

Caisse de dépôts et consignations n'entreprend en effet aucune démarche pour retrouver l'ayant droit.

Pour répondre en partie à ces problèmes, le CLS est en train d'examiner dans quelles circonstances et à quel titre un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier pourrait encore rester sur notre territoire pendant la procédure de recouvrement du salaire. Il se demande dans quelle mesure il serait envisageable de délivrer -à l'image de ce qui se fait dans le cadre de la procédure réservée aux victimes de la traite des êtres humains- un ordre de quitter le territoire assorti d'un délai de 45 jours⁴¹⁴.

c. Un permis de séjour temporaire pour certaines catégories de travailleurs ?

Les acteurs de terrain⁴¹⁵ soulèvent la question de savoir dans quelle mesure le cadre légal belge est en conformité avec l'article 13, alinéa 4 de la directive sanctions. Celle-ci stipule que les États membres déterminent les conditions de délivrance d'un permis de séjour de durée limitée -en fonction de la longueur de la procédure de recouvrement du salaire- lorsque les faits s'accompagnent d'une exploitation dans un contexte de travail ou lorsque l'occupation illégale concerne un mineur ressortissant de pays tiers. Selon le considérant 27 de la directive, il ne s'agit pas là d'une obligation, mais les États membres devraient être libres de procéder de la sorte.

La définition que la directive donne des « conditions de travail particulièrement abusives » est très proche (voir aussi Encadré 17. La différence avec le statut de victime de la traite des êtres humains) de la définition belge de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique. La directive parle en effet de « conditions de travail [...] dans lesquelles il existe une disproportion frappante par rapport aux conditions de travail des travailleurs légalement employés qui a, par exemple, une incidence sur la santé et la sécurité des travailleurs et qui porte atteinte à la dignité humaine »⁴¹⁶. Le législateur belge définit pour sa part la traite des êtres humains aux fins d'exploitation économique comme étant « le fait de recruter,

de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle à des fins de travail ou de services, dans des conditions contraires à la dignité humaine »⁴¹⁷. Les personnes victimes de ce type d'agissements peuvent, à certaines conditions, bénéficier du statut de victimes de la traite des êtres humains. Ce statut peut ouvrir l'accès à un titre de séjour temporaire, voire permanent⁴¹⁸.

Le droit belge applique une définition large de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique. Contrairement à d'autres États membres de l'Union européenne, la contrainte, les menaces, la violence, etc. ne font pas partie des éléments constitutifs du délit, mais relèvent des circonstances aggravantes. Cette interprétation permet en principe à des ressortissants de pays tiers occupés illégalement et victimes d'une exploitation dans un contexte de travail, dans des circonstances qui portent atteinte à la dignité humaine, de bénéficier du statut de victime de la traite des êtres humains.

Quand le ressortissant d'un pays tiers occupé illégalement est un mineur, le simple statut de mineur ne permet pas en soi d'appliquer le dispositif relatif à la traite des êtres humains et le statut de victime de la traite qui en découle. Il appartient donc au législateur de se demander, en concertation avec les acteurs concernés, s'il veut prévoir en cas d'occupation d'un mineur en séjour irrégulier une procédure de délivrance d'un permis de séjour de durée limitée et, le cas échéant, selon quelles modalités.

L'éloignement du travailleur l'empêche presque toujours de récupérer lui-même son salaire

414 Philippe Vandenbroek et Hilaire Willems lors de la journée d'étude d'OR.C.A. *Afdwingen van arbeidsrechten van werknemers zonder wettig verblijf : hoe werkt het in de praktijk ?*, 10 décembre 2013 à Bruxelles.

415 Cire, *L'accès au séjour des travailleurs sans-papiers*, 18 juillet 2013, disponible sur www.cire.be.

416 Art. 2 (i) de la directive 2009/52/CE.

417 Art. 433quinquies (3°) du Code pénal du 8 juin 1867.

418 Pour plus d'informations sur la procédure, voir : Circulaire du 26 septembre 2008 relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de la traite des êtres humains, *M.B.* 31 octobre 2008. Voir aussi articles 61/2 à 61/5 de la loi du 15 décembre 1980.

Conclusion

Les nouvelles lois et les nouveaux mécanismes s'accompagnent généralement de nouveaux défis et de nouvelles interrogations. Un an après l'entrée en vigueur de la loi, il y a beaucoup de questions et peu de réponses. Au fur et à mesure que l'on invoquera la loi et que les acteurs légalement désignés s'adresseront au tribunal et aux instances compétentes, on verra apparaître des bonnes pratiques et une jurisprudence qui clarifieront quelque peu les choses.

Pour les acteurs désignés et ceux qui seront désignés, les nouvelles compétences entraînent aussi de nouveaux défis en ce qui concerne les possibilités d'accompagnement des travailleurs, la planification stratégique des interventions et la décision d'intenter ou non une action en justice. Avant de saisir prématurément les tribunaux, il faut en effet vérifier, dans l'intérêt du travailleur concerné, si une solution extrajudiciaire ne peut pas lui donner plus rapidement satisfaction.

Il reviendra aux acteurs désignés de dialoguer avec le législateur et de poursuivre leur réflexion pour savoir comment mettre en œuvre la loi de manière effective et efficace.



III.4

MIGRATION POUR MOTIFS D'ÉTUDES

Les étudiants constituent une catégorie privilégiée d'étrangers : ils font en effet l'objet d'une législation spécifique, comme c'est par exemple le cas pour les ressortissants de l'UE ou les réfugiés⁴¹⁹.

Les conditions auxquelles doit répondre le ressortissant d'un pays tiers pour être autorisé à séjourner en Belgique en vue d'y suivre des études supérieures sont définies à l'article 58 de la loi du 15 décembre 1980 : être autorisé à s'inscrire en qualité d'étudiant régulier auprès d'un établissement d'enseignement supérieur reconnu, organisé ou subsidié par les pouvoirs publics et disposer de ressources suffisantes (ainsi que d'un certificat médical et d'un extrait du casier judiciaire). Si l'étranger remplit ces conditions, il a droit au séjour. L'essence de ce droit réside dans la place prépondérante qu'occupent les études.

Le candidat étudiant étranger qui séjourne en dehors du territoire belge doit solliciter une autorisation de séjour auprès d'un poste diplomatique belge. S'il est déjà en Belgique et souhaite prolonger son séjour afin d'étudier dans notre pays, la loi lui permet de changer de statut à condition qu'il réside déjà légalement sur le territoire pour un autre motif. S'il ne remplit pas cette condition, il lui est encore possible de démontrer les circonstances exceptionnelles qui l'empêchent d'introduire sa demande depuis l'étranger.

Les migrations légales d'étudiants sont limitées dans le temps par la loi, mais du point de vue statistique et démographique, elles sont recensées dans les migrations internationales parce qu'elles donnent lieu à une inscription au registre des étrangers. Elles constituent d'ailleurs une catégorie substantielle parmi les premiers titres de séjour (et les visas) ainsi que parmi la population étrangère.

L'étranger qui dispose d'un titre de séjour en qualité d'étudiant (enseignement de plein exercice) peut travailler librement sous contrat étudiant et sans permis de travail durant les congés scolaires officiels⁴²⁰. En dehors de ces périodes, il ne peut travailler que s'il possède un permis de travail C et pour autant qu'il

ne soit pas employé plus de 20 heures par semaine. Cette réglementation interdit aussi aux membres de sa famille en séjour légal d'obtenir un permis de travail C. Ils ne sont pas autorisés non plus à effectuer un job de vacances.

419 Le régime général -le droit ordinaire de séjour- est défini aux articles 1 à 39 de la loi du 15 décembre 1980. Les réglementations particulières pour les citoyens de l'UE, les étudiants et les réfugiés sont traitées dans les dispositions complémentaires et les dérogations à la loi, aux articles 40 à 61 compris.

420 Article 2, 18° de l'A.R. du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

A. CHIFFRES

1. Premiers titres de séjour

Les statistiques sur les premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers pour motifs d'études ont été publiées pour la première fois pour l'année de référence 2008. Eurostat se charge de rassembler ces données pour l'ensemble des États membres de l'UE. Le tableau ci-dessous présente les chiffres pour la Belgique.

Tableau 11. Premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers pour motifs d'études en Belgique par rapport au total des premiers titres de séjour délivrés (Sources : OE et Eurostat)

	Premiers titres de séjour pour motifs d'études	Premiers titres de séjour tous motifs confondus (total)	%
2008	6.743	46.201	14,59%
2009	7.222	58.939	12,25%
2010	5.695	67.553	8,43%
2011	4.035	60.085	6,72%
2012	6.060	48.495	12,50%

Dans la partie méthodologique du précédent *Rapport annuel Migration*, nous nous étions interrogés sur les chiffres exceptionnellement bas de 2011, que nous avons mis en rapport avec la méthode de comptage et non avec le phénomène de la migration étudiante en tant que tel. Cette hypothèse est renforcée par les statistiques des décisions prises par l'Office des étrangers (OE) et les postes diplomatiques et consulaires : le chiffre pour 2011 est certes légèrement plus bas (6.553), mais n'a rien d'exceptionnel. Le phénomène lui-même ne permettait pas d'expliquer la différence de 2.517 unités.

Avec 6.900 unités, les décisions de l'OE et des postes diplomatiques et consulaires se rapprochent à nouveau des chiffres des premiers titres de séjour pour motifs d'études (6.060) produits par Eurostat. Une explication importante et liée, elle, aux flux migratoires-mêmes, est que tous les demandeurs ne profitent pas de l'autorisation de séjour qui leur a été accordée. C'est la raison pour laquelle le nombre d'autorisations est toujours supérieur au nombre de titres de séjour effectivement délivrés.

2. Statistiques sur le séjour de longue durée des étudiants

2.1. Données sur les délivrances et les refus de nouvelles autorisations de séjour aux ressortissants d'un État tiers

Les chiffres présentés ici ont été publiés par l'OE dans ses rapports d'activités de 2007 à 2012 ou ont été communiqués au Centre, qui les a complétés par des chiffres du SPF Affaires étrangères. Ils donnent un aperçu assez complet du nombre d'autorisations de séjour provisoire pour motifs d'études délivrées par année de référence.

Tableau 12. Nombre total de décisions de délivrance ou de refus, avec ou sans avis de l'Office des étrangers
(Sources : OE et SPF Affaires étrangères)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Décisions de l'Office des étrangers							
Demandes depuis l'étranger	1.732	1.479	1.576	1.962	1.752	2.455	2.463
Accords	671	851	777	858	684	974	992
Refus	1.050	615	774	1.064	1.047	1.447	1.449
Suspensions	11	13	25	40	21	33	22
Irrecevables	0	0	0	0	0	1	0
Demandes depuis la Belgique	425	401	650	711	799	841	698
Accords	118	172	228	232	235	219	170
Refus	306	228	417	466	563	620	528
Suspensions	1	1	5	13	1	2	0
Enseignement secondaire	62	87	72	81	88	53	76
Accords	5	18	11	26	19	19	17
Refus	56	69	60	52	69	34	59
Suspensions	1	0	1	3	0	0	0
Étudiants boursiers	37	56	144	35	29	34	38
Accords	37	56	140	26	29	34	37
Refus	0	0	4	1	0	0	1
Suspensions	0	0	0	8	0	0	0
Sous-total des décisions							
Accords (A)	831	1.097	1.156	1.142	967	1.246	1.216
Refus (C)	1.412	912	1.255	1.583	1.679	2.101	2.037
Suspensions	13	14	31	64	22	35	22
Irrecevables	0	0	0	0	0	1	0
Total des décisions	2.256	2.023	2.442	2.789	2.668	3.383	3.275
Décisions des postes diplomatiques et consulaires							
Délivrances d'office (B)			5.247	5.609	5.586	5.654	5.844
Refus d'office (D)			604	543	611	270	1
Total des décisions			5.851	6.152	6.197	5.924	5.845
Total des décisions de l'OE et des postes diplomatiques et consulaires							
Total délivrances (A+B)			6.403	6.751	6.553	6.900	7.060
Total refus (C+D)			1.859	2.126	2.290	2.371	2.038

En 2013, le nombre de refus, qui s'élève à 2.038, se situe juste sous la moyenne des cinq dernières années (2.137) alors que le nombre d'autorisations a atteint un modeste record, avec 7.060 unités. Tous les demandeurs n'ont pas utilisé l'autorisation qui leur avait été accordée, mais il n'existe pas encore de mécanisme de suivi qui fasse état du nombre d'inscriptions effectives au Registre des étrangers à la suite de décisions positives de l'OE ou de délivrances d'office par des postes diplomatiques ou consulaires.

L'année 2013, avec 2.038 refus, se situe juste sous la moyenne des cinq dernières années

Au sujet des décisions prises par des postes diplomatiques et consulaires, une évolution marquante est à noter : les ambassades et consulats n'enregistrent plus de refus puisque ceux-ci relèvent

aujourd'hui uniquement de la compétence de l'OE. Auparavant, les chiffres comprenaient également dans les 'refus d'office' des cas de non prise en considération (par exemple pour un 'dossier vide').

Au chapitre 2 de ce rapport annuel ('Accès au territoire'), vous trouverez davantage d'informations sur les nationalités des personnes à qui un visa pour séjour de longue durée a été délivré ainsi que sur la proportion des visas pour motifs d'études dans l'ensemble des visas délivrés pour séjour de longue durée.

En ce qui concerne les décisions de l'OE en 2013 : une autorisation a été octroyée dans 170 cas lorsque la personne a introduit sa demande sur le territoire belge (en cas de circonstances exceptionnelles ou de séjour préalable légal en Belgique). Les chiffres précis sur les personnes autorisées à suivre l'enseignement secondaire (17) et sur les étudiants boursiers (37) complètent le tableau.

2.2. Chiffres sur les étrangers qui résident en Belgique en qualité d'étudiant

Au 1^{er} janvier 2014, le Registre national recensait 29.676 titres de séjour délivrés pour motif de séjour étudiant : 61,1% à des citoyens de l'UE et 38,9% à des ressortissants de pays tiers.

Il est tentant de vouloir tirer de ces chiffres des conclusions sur le rapport entre les premières autorisations et les prolongations de séjour, mais on ne dispose pas d'une base suffisante pour le faire. Comme nous l'avons

déjà indiqué, toutes les autorisations ne donnent pas lieu à un séjour effectif en Belgique.

Il y a cependant une chose que l'on peut affirmer avec certitude : le nombre de ressortissants de pays tiers inscrits en Belgique pour des motifs d'études pendant plus de deux ans ne constitue qu'une petite partie du nombre d'étudiants inscrits pour un an ou deux dans notre pays.

B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Évolutions au niveau européen

Dans son troisième rapport annuel sur l'immigration et l'asile⁴²¹, la Commission européenne s'est interrogée sur les lacunes des directives relatives aux étudiants⁴²² et aux chercheurs⁴²³. Un premier pas a été accompli en 2013 vers la refonte de cette législation qui détermine les conditions d'accès et de séjour ainsi que les droits des chercheurs, des étudiants et d'autres groupes de ressortissants d'un pays tiers. La Commission a soumis une proposition de directive le 25 mars 2013⁴²⁴.

Cette proposition doit remédier aux points faibles du texte, clarifier les conditions d'accès et offrir des meilleures garanties de procédure. Mais il y a aussi un

objectif qui touche à l'égalité de traitement, notamment dans le domaine de la directive 'permis unique'.

La nouvelle directive doit constituer un cadre juridique européen contraignant pour deux catégories de personnes : les personnes au pair et les stagiaires rémunérés.

Une autre innovation -par rapport à la législation et à la pratique belge- est que les étudiants et les chercheurs devraient avoir l'autorisation de rester sur le territoire pendant douze mois après la fin de leurs études ou de leurs recherches afin de chercher un emploi.

C'est ce que dit la proposition de directive : « Après avoir terminé leurs travaux de recherche ou leurs études dans l'État membre d'accueil, les ressortissants de pays tiers ont le droit de rester sur le territoire dudit État membre pendant douze mois afin d'y chercher du travail ou d'y créer une entreprise ». Le texte précise aussi que « dans un délai de trois mois à six mois, il peut être demandé aux ressortissants de pays tiers d'apporter la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi ou sont en train de créer une entreprise ».

421 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Troisième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2011)*, 30 mai 2012, COM(2012) final.

422 Directive 2004/114/EG du 13 décembre 2004, également applicable aux élèves, aux stagiaires non rémunérés et aux volontaires. Voir aussi le rapport sur l'application de cette directive, COM(2011) 587.

423 Directive 2005/71/EG du 12 octobre 2005. Voir aussi le rapport sur l'application de cette directive, COM(2011) 901.

424 Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair, 25 mars 2013, COM(2013) 151 final.

2. Évolutions au niveau belge

Un transfert de compétences (aux Régions) pour la délivrance des permis de travail et (aux Communautés) pour celle des permis de séjour étudiant crée un contexte nouveau dans lequel doit s'inscrire la possibilité de transition entre études ou recherches et travail pour les ressortissants de pays tiers.

Plusieurs constats majeurs du *Rapport annuel Migration 2012* du Centre conservent toute leur pertinence : l'offre

d'information et les programmes en langue anglaise ne semblent pas donner lieu à une augmentation sensible de la migration étudiante en provenance de pays tiers ; les évolutions divergentes entre la Communauté française et la Communauté flamande en matière de droit d'inscription se poursuivent ; et le système d'engagement de prise en charge, qui constitue la base pour garantir à l'étudiant des moyens d'existence suffisants, est parfois complété par une pratique de garantie bancaire.

Depuis la fin 2012, l'application Dolsis permet à l'OE de vérifier les répertoires des employeurs, avec les données des étudiants dans le Registre national, ainsi que les salaires et les horaires des travailleurs. Cet instrument est aussi utilisé par les Services Étudiants des établissements d'enseignement qui s'en servent pour contrôler les conditions de séjour des étudiants.

C. SOUS LA LOUPE : VERS UNE POLITIQUE MIGRATOIRE ÉCLAIRÉE ET INTÉGRÉE POUR LES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

La migration pour motifs d'études a connu peu d'évolutions marquantes ces dix dernières années, tant au plan politique qu'au niveau des chiffres. Les choses pourraient changer dans les années à venir, d'abord sous l'effet de la sixième réforme de l'État, qui transfère aux Communautés les compétences en cette matière, mais aussi parce que l'Union européenne élabore de nouvelles règles pour la migration étudiante⁴²⁵.

Le constat de stabilité de ces dernières années ne vaut toutefois que pour les chiffres des flux entrants et -en principe- temporaires, des étudiants ressortissants de pays tiers. Malgré l'accroissement de l'offre et la publicité pour les programmes d'enseignement en anglais, le nombre d'étudiants étrangers en Belgique est remarquablement stable : chaque année et depuis un moment déjà, le nombre d'autorisations délivrées fluctue entre les 6.500 et les 7.000 unités.

Il n'est pas possible de se prononcer sur l'évolution de l'ensemble de la catégorie des étrangers, ressortissants de l'UE et de pays tiers, qui résident officiellement en Belgique et sont inscrits comme étudiants au Registre national. Mais un récent 'arrêt sur image' permet d'évaluer l'ampleur de cette population. Au 1^{er}

janvier 2014, elle comprenait un petit peu moins de 30.000 personnes, soit entre 2 et 3% de la population de nationalité étrangère en Belgique. Parmi elles, on compte 18.135 citoyens de l'UE et 11.544 ressortissants de pays tiers⁴²⁶. Seuls les chiffres globaux sur l'ensemble des ressortissants de pays tiers peuvent être comparés aux flux d'étudiants qui arrivent chaque année. Cette comparaison permet d'affirmer que les étrangers de pays tiers venus pour motifs d'études séjournent en moyenne un ou deux ans en Belgique. On ne peut pas procéder à cette comparaison pour ce qui concerne les étudiants européens parce que les chiffres des flux annuels les concernant ne sont pas disponibles.

Le changement du contexte politique national, c'est-à-dire la sixième réforme de l'État, comporte un certain nombre de défis mais ouvre aussi des nouvelles possibilités. L'accord sur cette réforme n'établit aucun lien formel ou conceptuel entre les deux transferts de compétences : aux Régions pour la politique de migration économique et aux Communautés pour la politique relative aux étudiants étrangers. Il est pourtant évident qu'ils sont liés par nature et qu'ils se traduiront par une plus grande harmonisation politique.

425 Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 et Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair, 25 mars 2013, COM(2013) 151 final.

426 Chiffres communiqués au Centre par l'OE. Les données du Registre national fournissent un minimum étant donné que toutes les personnes qui résident pour des motifs d'études et qui sont inscrites au Registre national ne sont pas recensées avec le motif précis de leur séjour.

1. Outils politiques

Le projet de directive européenne relative à la migration étudiante a clairement pour objectif de simplifier

l'accès au marché du travail pour les ressortissants de pays tiers venus en Europe pour étudier. Ce faisant,

le droit européen met donc en question le ‘caractère temporaire’ de la migration étudiante, qui est pourtant l’une des caractéristiques essentielles de ce statut de séjour.

Aujourd’hui déjà, la prolongation du séjour au terme des études est possible pour les étudiants qui obtiennent un permis de travail avant l’expiration de leur permis de séjour. Cette prolongation n’est cependant organisée par aucune disposition spécifique. Autrement dit, l’étudiant ne dispose pas d’un délai supplémentaire à la fin de ses études pour s’insérer sur le marché du travail.

Le SERV (Sociaal-economische raad voor Vlaanderen) a pris position en faveur de l’octroi de meilleures possibilités d’insertion professionnelle aux étudiants étrangers, et ce par une politique intégrée en matière de migration étudiante. Il en a fait un point d’attention spécifique dans son « Standpunt over economische

migratie »⁴²⁷. Plusieurs mécanismes de concertation seront de toute manière nécessaires pour façonner la politique de migration économique. Le SERV plaide pour la création d’un nouveau forum de concertation régionale d’une part, et pour le maintien de l’actuel conseil consultatif de la main d’œuvre étrangère, d’autre part.

Si la politique migratoire relative aux étudiants étrangers devait faire l’objet d’un examen approfondi par les autorités compétentes, le Centre plaide pour sa part pour que chaque élément de cette politique soit examiné : non seulement les possibilités d’insertion professionnelle à l’issue des études, mais aussi l’accès concret à l’emploi durant les études.

427 Addendum Economische Migratie bij SERV-akkoord Staatshervorming, 23 janvier 2013, Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen, p. 36, disponible sur www.serv.be.

2. Outils statistiques

Il est possible de vérifier quelle part de la population étrangère a, dans un passé récent, été inscrite au Registre national au motif de séjour ‘étudiant’ et, juste après, comme ‘travailleur salarié’. Cette information

Comment les étudiants étrangers entrent-ils sur le marché du travail ? La dynamique de ce passage devrait être mieux étudiée

est conservée à la rubrique IT202 du Registre national. Il n’y a par contre pas de données disponibles sur les secteurs d’activité choisis par les étudiants qui ont trouvé un travail salarié. Vu

l’absence d’une politique à part entière sur cette question, il convient avant tout d’identifier les tendances actuelles. Plusieurs moyens sont susceptibles d’être utilisés pour ce faire, des moyens qui sont complémentaires et/ou qui se recoupent. Il est d’abord possible de recenser les données de la Banque Carrefour sur l’ensemble de la population étudiante. Ensuite, les Régions peuvent vérifier si les étudiants qui avaient un permis de travail C pendant leurs études ont obtenu un permis B et pour quel type de travail. L’Office des étrangers peut également identifier les étrangers qui

sont passés d’une carte d’identité électronique A⁴²⁸ en qualité d’étudiant à une carte A en qualité de travailleur salarié.

Le Centre plaide pour que les nouvelles mesures de politique migratoire destinées aux étudiants étrangers soient élaborées sur la base d’une connaissance de la dynamique actuelle et réelle du passage au marché du travail ou à une activité professionnelle. Cette connaissance doit elle-même être étayée par les données statistiques pertinentes.

428 Carte d’identité électronique pour étrangers, d’une durée de validité d’un an.

3. Travail et droit au travail pendant les études

Les ressortissants de pays tiers qui séjournent en Belgique comme conjoints d'un étudiant étranger ne sont à ce jour pas autorisés à travailler. Ils sont donc contraints de ne rien faire et ne peuvent pas contribuer aux revenus du ménage. Il conviendrait pourtant d'envisager la possibilité de leur permettre d'accéder au marché du travail, moyennant les restrictions éventuellement nécessaires en termes de temps de travail. Cette possibilité devrait être examinée, d'autant que les moyens de contrôle permettant de détecter les abus se sont développés. Grâce à l'application Dolsis, l'Office des étrangers peut consulter les répertoires de travailleurs salariés à partir des données du Registre national et procéder de la sorte aux vérifications nécessaires.

Un autre point concerne l'accès au marché du travail pour les étudiants eux-mêmes. Durant les mois d'été, ils sont dispensés de permis de travail. Mais cette dispense n'est pas valable pour la période qui va d'octobre à juin inclus. Avec leur carte d'identité électronique A, les étudiants peuvent demander une attestation de 50 jours pour effectuer un job étudiant⁴²⁹. Cette attestation garantit à tous les étudiants qu'ils peuvent travailler sans réduction de leurs droits sociaux. Mais leur carte d'identité électronique n'est délivrée aux étudiants étrangers que plusieurs semaines après leur déclaration d'arrivée, ce qui hypothèque d'emblée leur possibilité de trouver un travail susceptible d'être combiné avec leurs études⁴³⁰.

Le dernier aspect que nous tenons à mentionner est la problématique des stages que les étudiants doivent (stages obligatoires) ou veulent (stages facultatifs) effectuer dans une entreprise en rapport avec leurs études. Les étudiants hors EEE sont dispensés de permis de travail pour les stages obligatoires, mais pas pour les stages facultatifs, ce qui réduit leurs chances de se forger une expérience professionnelle utile.

Or, ce type d'expérience professionnelle est souvent très importante pour les étudiants de pays tiers qui

retournent dans leur pays d'origine à l'issue de leurs études, comme le montrent plusieurs recherches⁴³¹. En outre, ces stages peuvent être intéressants dans l'optique d'une insertion ultérieure sur le marché belge de l'emploi.

429 <https://www.mysocialsecurity.be/student/en/index.html>.

430 Ce problème se pose a fortiori pour les étudiants de l'EEE, qui n'ont pas toujours une carte d'identité électronique mais une annexe 8. Il leur est encore plus difficile d'obtenir leur attestation de 50 jours.

431 F. Caestecker, A. Rea, J. De Bock, M. Godin, M. Sacco, *Migreren voor een diploma, Studenten van buiten de Europese Unie in het Belgisch hoger onderwijs*, Leuven & Den Haag, Acco 2009.



III.5

RÉGULARISATION DE SÉJOUR

A. CHIFFRES

Introduction

Les chiffres présentés ici portent sur les autorisations de séjour pour motifs humanitaires et les autorisations de séjour pour motifs médicaux. Il est important de préciser que ce sont deux types de situation fondamentalement différentes. L'autorisation de séjour pour motifs humanitaires relève, dans son principe, du pouvoir discrétionnaire du secrétaire d'État d'autoriser ou non un étranger à séjourner en Belgique. Par contre, l'autorisation de séjour pour motifs médicaux relève de la protection internationale, dont les obligations internationales liant la Belgique sont la source. Les chiffres produits par l'Office des étrangers ne permettent cependant pas d'aborder ces deux réalités de façon distincte, d'autant plus que cette année le Centre n'a pas reçu de données relatives au motif des décisions positives d'autorisation au séjour (humanitaire ou médical).

Si l'autorisation de séjour doit en principe être demandée à partir de l'étranger, l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit néanmoins la possibilité d'en introduire la demande depuis le territoire belge en cas de « circonstances exceptionnelles ». Cet article est le fondement de l'autorisation de séjour à titre humanitaire. Par ailleurs, l'article 9ter prévoit la possibilité d'introduire une demande d'autorisation de séjour pour des raisons médicales⁴³². Les articles 9bis et 9ter, entrés en vigueur le 1^{er} juin 2007, remplacent l'ancien article 9,3 de la loi du 15 décembre 1980 (médical et humanitaire).

Encadré 18. Éléments de procédures pour les demandes de régularisations humanitaires et médicales

Les demandes de régularisation sur base de l'article 9bis sont introduites auprès de la commune de résidence des demandeurs. Après un contrôle positif sur la résidence effective de l'étranger, la commune transmet la demande à l'Office des étrangers (OE)⁴³³. Il peut donc y avoir un certain laps de temps entre l'introduction de la demande auprès de la commune et le transfert de cette demande à l'OE. Précisons que les données publiées annuellement par l'OE⁴³⁴ -et à partir desquelles les analyses statistiques présentées ici ont été réalisées- se réfèrent à la date (année) où les demandes arrivent à l'OE et non pas à la date d'introduction de la demande à la commune. Ce problème ne se pose pas pour les demandes médicales (sur base de l'article 9ter) qui sont introduites directement auprès de l'OE.

En 2009, le gouvernement a adopté des critères de régularisation, au moyen de l'instruction du 26 mars 2009 et de celle du 19 juillet 2009⁴³⁵. Cette dernière contenait aussi bien des critères temporaires que permanents. Il est probable qu'en 2012 et en 2013 certaines demandes aient encore été traitées sur base de ces critères (surtout en ce qui concerne les critères permanents), mais l'OE ne publie plus désormais de statistiques détaillées par critère sur la répartition des décisions de régularisation humanitaire⁴³⁶.

432 Le législateur a fixé un nombre de critères objectifs à cet effet : entre autres, la présence et le degré de 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. Même si le séjour pour motifs médicaux (article 9ter de la loi du 15 décembre 1980) est une forme de protection internationale, les chiffres y afférents sont abordés dans cette section. La raison est qu'on ne peut enregistrer ces données totalement indépendamment des régularisations basées sur l'article 9bis. Pour la suite des discussions au sujet du séjour pour raisons médicales, voir : *Protection médicale*, Chapitre III.1.

433 Seule l'activité du Service des Régularisations Humanitaires est ici étudiée. Il faut préciser que d'autres services au sein de l'OE sont également compétents pour prendre des décisions de régularisation (tels que le Service regroupement familial ou le Service long séjour).

434 Les données pour l'année 2012 sont disponibles sur le site de l'OE à partir du lien suivant : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_A_SRH_Fr_2012.pdf.

435 Voir : *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 76-87 et *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 95-98.

436 Nous ne sommes donc plus en mesure d'actualiser le Tableau 13 du *Rapport annuel Migration 2011*, p. 121.

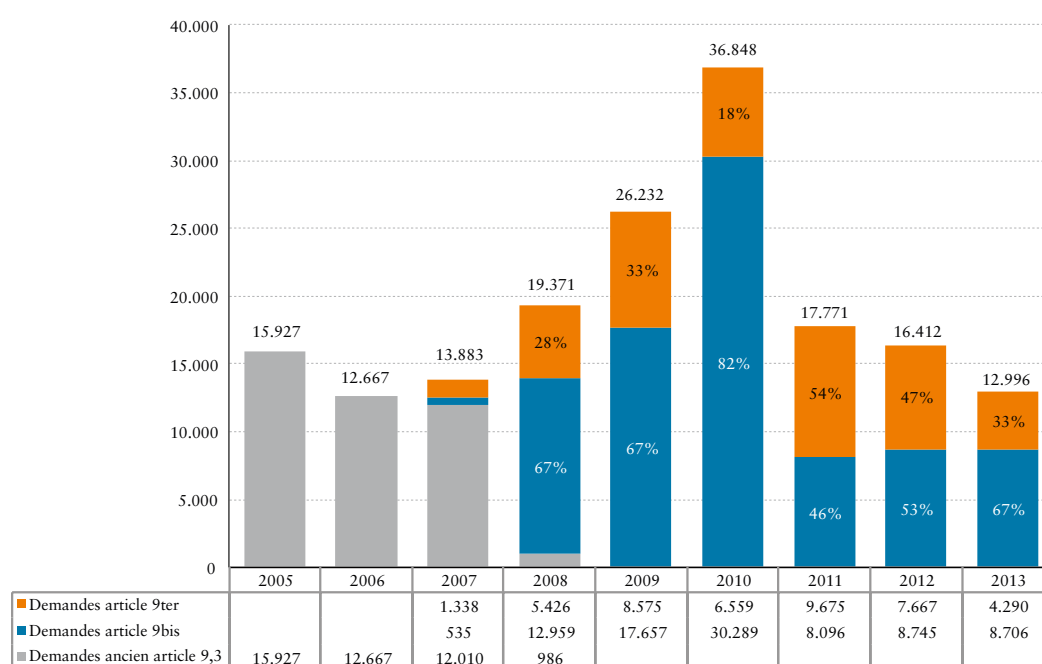
I. Le nombre de demandes de régularisation en baisse

Depuis 2005, la proportion de décisions positives de régularisation n'a jamais été aussi faible

L'examen de l'évolution du nombre de demandes de régularisation pour motifs humanitaires ou médicaux (Figure 34) indique une tendance croissante entre 2006 et 2010, avec une augmentation particulièrement importante en 2009 et en 2010. Ce pic, atteignant 36.848 demandes en 2010, est la conséquence des instructions du 26 mars et du 19 juillet 2009. L'introduction de nouveaux critères de régularisation, autorisant de nouvelles catégo-

ries de population en séjour précaire ou irrégulier à introduire une demande d'autorisation de séjour pour raison humanitaire, a engendré une augmentation importante du nombre de demandes soumis au Service Régularisations de l'OE. Entre 2008 et 2009, ce sont les demandes de régularisation médicale (9ter) qui sont proportionnellement plus en augmentation, alors qu'entre 2009 et 2010, la hausse observée est davantage due à l'augmentation des demandes de régularisations humanitaires (9bis).

Figure 34. Évolution du nombre de demandes de régularisation par procédure, 2005-2013 (Source : OE. Calculs : S. Vause, UCL)



Depuis 2011, on revient à des niveaux relativement comparables à ceux que l'on observait avant 2009 (moins de 20.000 demandes annuelles). En outre, ces trois dernières années, on observe une amorce de tendance à la baisse : 17.771 demandes ont été enregistrées en 2011, 16.412 en 2012 et ce chiffre est descendu à 12.996 en 2013 (soit 20% de moins qu'en 2012).

La répartition entre les demandes pour raisons humanitaires et médicales a également évolué au cours des années. Entre 2008 et 2010, les demandes 9ter repré-

sentaient entre 18% et 33% des demandes totales. En 2011 et 2012, les deux types de demandes (9bis et 9ter) ont été introduites dans des proportions plus équilibrées. En 2013, on retrouve des proportions similaires à celles observées en 2009, soit un tiers des demandes médicales et deux tiers des demandes humanitaires. La diminution importante des demandes médicales (déjà perceptible en 2012 et encore plus clairement en 2013) pourrait être une conséquence de l'entrée en vigueur, en février 2012, de nouvelles conditions de recevabi-

lité⁴³⁷. On peut sans doute faire l'hypothèse qu'au vu -entre autres- de l'introduction d'un filtre médical⁴³⁸,

437 Loi du 8 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980.

438 Une demande peut être déclarée irrecevable si le médecin estime que la maladie (qui constitue la base-même de la demande) ne correspond de toute évidence pas à une maladie telle que décrite dans la loi. Voir : *Rapport annuel Migration* 2011, pp. 62-63 et *Protection médicale*, Chapitre III.1.

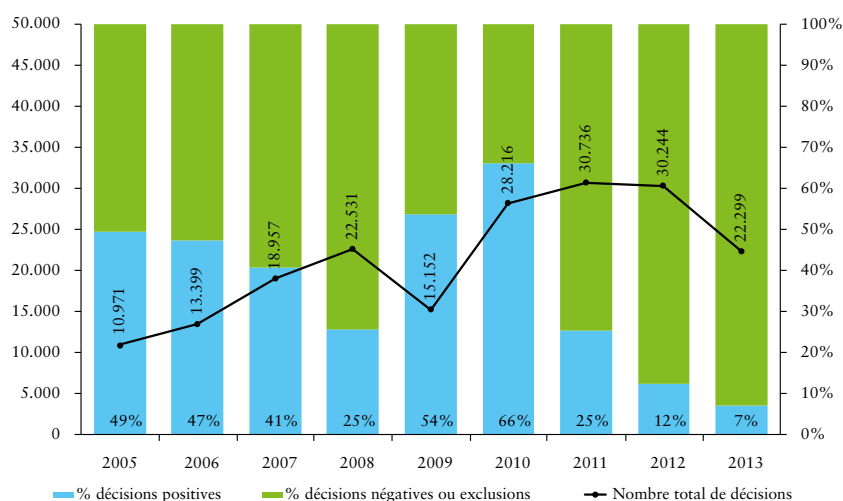
un certain nombre de personnes ait décidé de ne pas introduire de demande, sachant que les chances qu'elle soit déclarée irrecevable sont plus importantes qu'au-paravant. On constate en effet une diminution du nombre mensuel de demandes de régularisation sur base de raisons médicales dès le mois de mars 2012, soit juste après l'introduction des nouveaux critères de recevabilité.

2. Les régularisations humanitaires et médicales en chute libre

À côté du nombre de *demandes*, des statistiques sur les *décisions* prises annuellement sont également publiées (Tableau 13). En 2013, l'OE a pris 22.299 décisions (9bis + 9ter), soit 25% de moins qu'en 2011 et 2012 (Tableau 13). Depuis 2005, la proportion de décisions

positives (sans tenir compte des demandes sans objet) n'a jamais été aussi faible : seulement 7% des décisions prises en 2013 ont abouti à une régularisation (Figure 35). Depuis 2011, cette proportion est en chute libre.

Figure 35. Évolution du nombre total de décisions et proportions des décisions positives et négatives (toutes procédures confondues), 2005-2013 (Source : OE. Calculs : S. Vause, UCL)⁴³⁹



439 Les proportions présentées dans cette figure ne tiennent pas compte des demandes sans objet.

Comme l'indique la Figure 35, la proportion de décisions positives a fortement fluctué au cours du temps. Entre 2005 et 2007, environ 5.000 à 6.000 régularisations ont eu lieu annuellement. Durant cette période, une large majorité des demandes aboutissant à une décision positive l'ont été sur base d'une longue procé-

dure d'asile (entre 70% et 90% des décisions positives selon les années). Ces proportions élevées étaient la conséquence de la combinaison entre le nombre élevé de demandes d'asile introduites au cours des années 1999-2002 et l'application du principe « LIFO » (Last In, First Out) qui consistait à traiter prioritairement

les demandes les plus récentes. En 2008, alors que le nombre total de demandes et de décisions augmentent, la proportion de décisions positives diminue. Cette année-là, seulement 25% des décisions de régularisation ont connu une issue favorable, soit moins de 5.000 régularisations. Deux facteurs contribuent à expliquer ce tassement. D'abord, la majorité des demandes répondant au critère de longue procédure d'asile ayant déjà été introduites et/ou traitées, leur nombre est en baisse significative. Ensuite, une mesure structurelle de clarification des critères de régularisation ayant été annoncée par l'accord de gouvernement⁴⁴⁰, l'année 2008 est une année placée sous le signe de l'expectative, dans l'attente des termes de cette clarification.

En 2009, la proportion de décisions positives grimpe pour atteindre 54% alors que le nombre total de décisions est quant à lui en diminution (15.152 contre 22.531 en 2008). L'instruction de juillet 2009 introduisant des critères temporaires de régularisation explique qu'une plus grande part des décisions soit positive. Le fait qu'il s'agissait d'une période de transition, le gouvernement fonctionnant en affaires courantes, peut avoir eu un impact sur le nombre total de décisions prises par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire.

L'année 2010 s'inscrit dans la continuité de ce contexte. Le nombre de décisions augmente ainsi que la proportion de décisions positives. Au cours de cette année-là, plus de 15.000 demandes connaissent une issue positive, ce qui correspond à la régularisation de plus de 24.000 personnes. Notons que durant cette période,

le critère le plus appliqué dans le cadre des régularisations était l'ancrage local durable. Les proportions élevées d'autorisation de séjour observées en 2009 et 2010 (54 et 66%) doivent très clairement être interprétées en lien avec les critères temporaires de régularisation. À l'inverse, avec 25% de décisions positives, 2011 traduit sans doute un retour à la normale, comparable à la situation en 2008. Nous faisons l'hypothèse que cette proportion reflète assez correctement les années sans opération de régularisation. Face à ces chiffres, on observe en 2012 et 2013 une chute libre du nombre de décisions positives de régularisation (humanitaires et médicales confondues). Depuis 2010, chaque année, le nombre d'autorisations de séjour a diminué de moitié, pour atteindre 1.336 décisions positives en 2013, soit 90% de moins qu'en 2010 (Tableau 13). Cette évolution frappante ne peut pas être dissociée totalement de la discussion sur les critères de la régularisation, leur transparence et leur mise en œuvre. En effet, une grande partie des demandes longue procédure d'asile sont en attente en raison de la procédure LIFO actuelle, par ailleurs, l'application des critères de l'instruction de 2009 semble être mise en question, enfin d'autres motifs, comme le fait d'être l'auteur d'un enfant belge, sont maintenant inscrits dans la loi sur le regroupement familial⁴⁴¹. Le paysage de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'appréciation en matière d'autorisation de séjour est mouvant et les données communiquées réduisent significativement les possibilités d'analyse. Le Centre regrette d'ailleurs de ne pas pouvoir, faute des données nécessaires à cet effet, poursuivre l'analyse détaillée sur les motifs des autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales qu'il a développée jusqu'en 2011.

440 Accord de gouvernement du 18 mars 2008 : « Le Gouvernement précisera dans une circulaire les critères de régularisation relatifs aux circonstances exceptionnelles (longue procédure, maladie et motif humanitaire urgent, qui peut être démontrée entre autres par l'ancrage local durable. (...) ».

441 Voir plus bas dans ce chapitre : C. *Sous la loupe*.

Tableau 13. Nombre de décisions positives et négatives, 2005-2013 (une décision peut concerner plusieurs personnes)

(Source : OE. Calculs : S. Vause, UCL)⁴⁴² N.B. : Méd. = Médical ; Hum. = Humanitaire

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
Décisions	10.971		13.399		18.957		22.531		15.152		28.216		30.736		30.244		22.299	
Décisions positives	5.422		5.392		6.256		4.995		7.194		15.426		7.002		3.387		1.336	
	Méd.	Hum.	Méd.	Hum.	Méd.	Hum.	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	6.728	1.124	14.302	364	6.638	350	3.037	n.c	n.c
Décisions négatives ou exclusions	5.549		6.024		9.109		14.610		6.195		7.897		20.749		24.157		19.046	
Demandes sans objet	-		1.983		3.592		2.926		1.763		4.893		2.985		2.700		1.917	

442 Dans ce tableau, nous avons répertorié les décisions en fonction de la nature de la décision de régularisation, à savoir : basée ou non sur des raisons médicales ou humanitaires. Pour les années depuis 2009, lorsque nous parlons de motifs médicaux, nous visons, outre les décisions 9ter, un nombre restreint de décisions 9,3 basées sur des motifs médicaux et une poignée de décisions 9bis pour lesquelles le motif médical a également été décisif. Pour les décisions basées sur des motifs humanitaires, il s'agit principalement de décisions 9bis, complétées par les décisions 9ter et 9,3 où l'autorisation a été motivée par des raisons humanitaires. Par ailleurs, en 2005, des statistiques séparées n'étaient pas encore fournies pour les « demandes sans objet ».

n.c. signifie non communiqué par l'OE.

Pour les 1.336 régularisations observées en 2013 la répartition des autorisations de séjour pour motifs humanitaires et celles délivrées sur base médicale ne nous a pas été communiquée par l'OE. Cela dit, compte tenu de la très faible proportion de régularisations médicales ces deux dernières années ainsi que de la nette diminution du nombre de demandes pour raisons médicales, on peut s'attendre à ce qu'en 2013, un nombre assez restreint d'autorisations de séjour sur base médicale aient été délivrées.

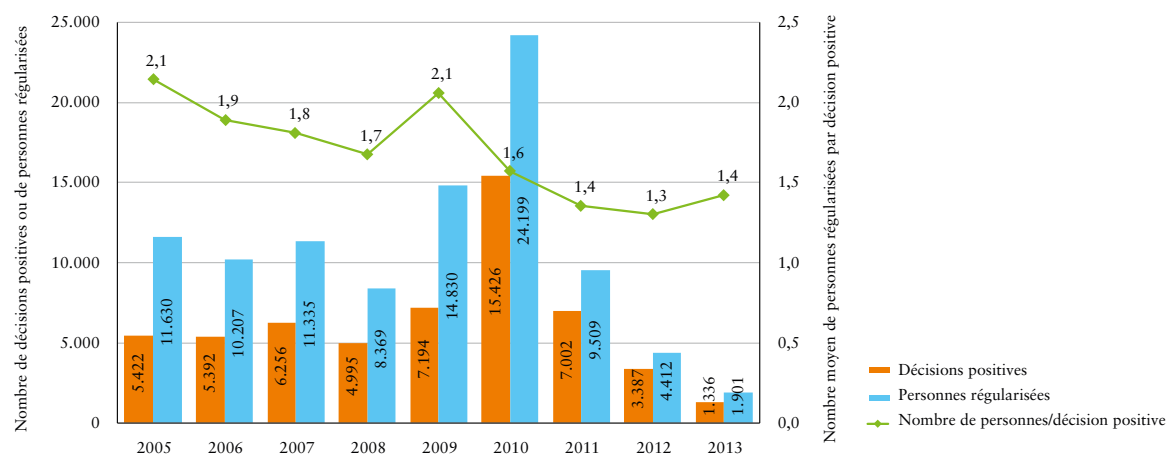
Les décisions négatives dans le cadre des demandes de régularisation concernent essentiellement des demandes jugées *irrecevables* ou *non-fondées*⁴⁴³. Il est toujours intéressant d'observer tant la répartition des décisions négatives entre les demandes 9bis et 9ter que la répartition des types de refus pour chacune des procédures. Cette année malheureusement les données nécessaires à cette comparaison ne nous ont pas été communiquées. Le Centre recevait habituellement de l'OE lui-même ces données, basées sur le nombre de

décisions prises par l'administration. Cette fois, l'OE a informé le Centre que la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a souhaité réserver la première publication officielle de chiffres complets relatifs à la régularisation pour l'année 2013 au rapport d'activité de l'Office des Etrangers du SPF Intérieur. La parution de ce rapport -prévue en avril- a été reportée.

Enfin, notons que les demandes et les décisions peuvent elles-mêmes compter plusieurs *individus*. La Figure 36 indique l'évolution du nombre de décisions positives chaque années ainsi que le nombre correspondant de personnes régularisées. En 2013, les 1.336 décisions positives ont en fait donné lieu à la régularisation de 1.901 étrangers (soit près de 60% de moins qu'en 2012).

443 Les décisions d'irrecevabilité portent principalement sur les éléments de forme de la demande, alors que les décisions non-fondées portent sur les éléments de fond. Les demandes sur base humanitaire et médicale suivent deux procédures distinctes et les conditions relatives à leur caractère recevable ou fondé sont différentes. En ce qui concerne les conditions de recevabilité des demandes pour raisons médicales, de nouveaux critères ont été ajoutés ces dernières années. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 70-71 et *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 62-63. Par ailleurs, deux autres types de refus sont également possible pour les demandes introduites sur base médicale : il s'agit des refus techniques et des exclusions, mais ils sont très peu fréquents. À titre d'information, en 2013, on a enregistré 15 décisions d'exclusion.

Figure 36. Évolution du nombre de décisions positives et de personnes régularisées par le Service Régularisations Humanitaires (9bis et 9ter), 2005-2013 (Source : OE. Calculs : S. Vause, UCL)



B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Jurisprudence

1.1. L'appréciation de la recevabilité : à quel moment ?

L'année 2013 a vu émerger une distinction claire entre les demandes médicales 9ter et les demandes humanitaires 9bis en ce qui concerne la « condition de documents d'identité ».

En 2011, le Conseil d'État (CE) avait clarifié les contours de ce qu'on appelle la condition de recevabilité liée aux documents d'identité –c'est-à-dire la présentation des pièces d'identité– dans la procédure médicale 9ter : l'appréciation des documents d'identité doit se faire au moment de l'introduction de la demande⁴⁴⁴. Par analogie, l'Office des étrangers (OE) et le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) avaient également appliqué ce principe aux demandes humanitaires 9bis⁴⁴⁵. Le 8 mai 2012, la chambre néerlandophone du CE⁴⁴⁶ a confirmé cette position pour le traitement des demandes de 9bis.

Mais le 31 mai 2012, le CCE⁴⁴⁷ a estimé que la condition de recevabilité pour une demande humanitaire 9bis ne peut être appréciée qu'au moment où l'OE statue sur la demande et non au moment où celle-ci est introduite. Comme cet arrêt allait à l'encontre de la jurisprudence antérieure, l'OE a formé un recours en cassation administrative auprès du Conseil d'État afin de clarifier la question. La chambre francophone du CE s'est prononcé le 7 mai 2013 : la condition de recevabilité liée aux documents d'identité pour une demande humanitaire 9bis doit bien être appréciée au moment où l'OE prend sa décision⁴⁴⁸. Cet arrêt du Conseil d'État établit dès lors une distinction procédu-

rale claire entre les demandes humanitaires 9bis et les demandes médicales 9ter.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette distinction. Les deux principaux sont commentés ci-dessous⁴⁴⁹.

D'une part, l'article 9ter §2, premier alinéa de la loi stipule : « avec la demande, l'étranger démontre son identité visée au §1^{er}, alinéa 1^{er}, par un document d'identité... ». Il paraît dès lors on ne peut plus logique d'apprécier la condition de recevabilité liée aux documents d'identité au moment de l'introduction de la demande 9ter.

Mais d'autre part, au moment de statuer sur une demande humanitaire 9bis, l'administration doit vérifier les exigences de forme, les conditions de recevabilité et le bien-fondé de la requête. Les **exigences de forme**, comme la preuve de la résidence de fait, doivent être rencontrées au moment de l'introduction de la demande. Les **conditions de recevabilité** comprennent deux éléments : les circonstances exceptionnelles et les documents d'identité. Selon la jurisprudence en vigueur depuis plusieurs années, les circonstances exceptionnelles doivent être évaluées au moment de la décision. Il en résulte que le demandeur peut encore ajouter ou compléter certains éléments juste avant que la décision ne soit prise. À présent, le Conseil d'État clarifie également la deuxième condition : les documents d'identité. Il n'existe pas de hiérarchie entre les deux conditions de recevabilité, ce qui signifie que l'OE ne doit pas d'abord se prononcer sur une condition avant de pouvoir le faire sur l'autre. Par conséquent, elles doivent être toutes deux évaluées au moment de la décision. **Le Conseil d'État confirme que l'évaluation de toutes les conditions de recevabilité, dans une demande humanitaire 9bis, doit se faire au moment de la décision.**

444 CE, 30 juin 2011, n° 214.351. Pour une première analyse, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 136.

445 Par exemple : CCE, 25 novembre 2011, n° 70.708.

446 CE, 8 mai 2012, n° 219.256.

447 CCE, 31 mai 2012, n° 82.224.

448 CE, 7 mai 2013, n° 223.248.

449 Pour des informations détaillées, voir : Note, L. Denys, CE, 7 mai 2013, n° 223.428, in *T.Vreemd.*, 2013, n°4, pp. 329-331.

Cet arrêt pourrait être d'une grande importance pour les demandeurs. En effet, dans le cadre de ses dossiers individuels, le Centre a constaté en 2013 à plusieurs reprises que des demandes humanitaires ont été déclarées irrecevables parce que les documents d'identité n'avaient été déposés qu'au moment où elles avaient été complétées, à l'automne 2009, et non à la date de leur introduction. Si l'administration suivait la jurisprudence de la chambre francophone du Conseil d'État, cette situation ne devrait plus se produire. Mais la jurisprudence du Conseil d'État est contradictoire puisque la chambre néerlandophone du Conseil d'État n'a pas statué en ce sens. L'OE a confirmé qu'il suivra la jurisprudence néerlandophone.

1.2. Obligation de motivation formelle

Deux situations très différentes ont été examinées en 2013 par le CCE : l'utilisation d'une motivation-type et le renvoi automatique des demandes humanitaires 9bis vers la procédure prévue pour les demandes médicales 9ter lorsqu'un élément médical y était invoqué.

C'est principalement la violation par l'administration de son obligation de motivation formelle que constate la jurisprudence du CCE. Pour rappel, cette obligation n'implique pas que l'OE doive réfuter en détail chaque élément avancé dans la demande, mais bien qu'il doit informer le requérant des raisons qui l'ont conduit à prendre une décision négative et qu'il doit apporter une réponse aux arguments essentiels mentionnés dans la demande initiale⁴⁵⁰.

Dans son arrêt du 20 mars 2013⁴⁵¹, le CCE annule une **motivation-type** souvent utilisée par l'OE, selon laquelle une bonne intégration dans la société belge et la longueur du séjour sont des éléments qui « peuvent mais ne doivent pas » conduire à une régularisation et que, dès lors, « ils ne peuvent constituer un motif suffisant » de régularisation. Cette motivation-type enfreint l'obligation de motivation qui pèse sur l'OE : elle n'indique pas pourquoi, dans le cas d'espèce, les éléments invoqués ne sont pas suffisants pour autoriser une régularisation puisque les pièces présentées dans le dossier administratif apportent précisément la preuve d'un séjour de longue durée, d'une intégra-

tion, etc. Par conséquent, le CCE considère que cette motivation semble n'être qu'une position de principe, déduite d'un arrêt du Conseil d'État⁴⁵² et non de l'appréciation de la situation invoquée par le requérant.

Dans un arrêt du 13 février 2013⁴⁵³, le CCE annule le **rejet formel** par l'OE des **éléments médicaux d'une demande humanitaire 9bis** par simple renvoi de ces éléments à la procédure médicale de l'article 9ter. L'OE omet ce faisant d'examiner si ces éléments médicaux pouvaient constituer des circonstances exceptionnelles. Or, c'est précisément ce que l'intéressé avait fait valoir dans sa demande, à savoir que son état de santé empêchait un retour temporaire étant donné qu'il avait besoin du soutien et de l'assistance de ses parents résidant en Belgique. Dans le cadre de son obligation de motivation formelle, l'OE aurait au moins dû indiquer pourquoi il ne pouvait pas tenir compte de ces arguments. En affirmant que les éléments médicaux invoqués sont inadéquats dans le cadre d'une demande 9bis et en les renvoyant uniquement à la procédure médicale 9ter, l'OE n'a pas motivé sa décision de manière suffisante. Dans cet arrêt, le Conseil « estime nécessaire de souligner à nouveau qu'une situation médicale peut ne pas nécessairement s'inscrire dans le cadre de l'article 9ter (...) mais qu'elle peut, le cas échéant, constituer une circonstance exceptionnelle au sens de l'article 9bis (...) en ce sens qu'elle rend impossible ou particulièrement difficile un retour de l'étranger dans son pays d'origine ou dans son pays de résidence ».

En 2010, le Centre⁴⁵⁴ avait déjà fait remarquer que, depuis l'adoption des articles 9bis et 9ter, l'OE renvoyait automatiquement les éléments médicaux vers la procédure médicale 9ter. Dans son rapport annuel, il commentait déjà la jurisprudence du CCE, qui estimait que l'OE ne respectait pas son obligation de motivation en ne justifiant pas pourquoi les éléments médicaux ne constitueraient pas une circonstance exceptionnelle. En l'occurrence, le Conseil faisait encore une distinction entre des attestations signées par un psychologue ou un psychiatre au sujet de troubles psychiques. Dans l'arrêt de 2013, il n'est plus question de cette distinction et le Conseil main-

450 Voir par exemple : CCE, 20 mars 2013, n° 99.287.

451 CCE, 20 mars 2013, n° 99.287.

452 CE, 5 octobre 2011, n° 215.571.

453 CCE, 13 février 2013, n° 96.990.

454 *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 49-50.

tient son point de vue : l'OE doit motiver pourquoi il n'examine pas les éléments médicaux sous l'angle

d'une circonstance exceptionnelle dans le cadre d'une demande humanitaire 9bis.

2. Transparence des critères appliqués ?

L'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, qui sert de fondement aux demandes humanitaires, ne comporte aucun critère de fond permettant d'octroyer une autorisation de séjour. Cette appréciation relève en effet du pouvoir discrétionnaire du ministre compétent et de l'OE. Depuis 2006, les autorités ont néanmoins fait preuve d'une (relative) transparence pour communiquer les règles appliquées par le ministre et son administration dans le cadre des demandes humanitaires 9bis⁴⁵⁵. Après l'annulation de l'instruction du 19 juillet 2009, le secrétaire d'État compétent a déclaré fin 2009 que, dans le cadre de sa compétence discrétionnaire, il maintiendrait l'application des critères de

cette instruction pour l'examen au fond des demandes humanitaires⁴⁵⁶.

À la fin 2012, on a assisté à un durcissement dans la mise en œuvre concrète de deux critères, suite à une instruction interne de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. D'une part, le champ d'application du critère « longue procédure d'asile » a été restreint ; d'autre part, un mode de calcul plus sévère du critère « longue succession de certaines procédures » a été confirmé. Ces informations n'ont cependant été communiquées qu'à la mi-2013⁴⁵⁷.

455 Ces explications ont été fournies aussi bien oralement que par écrit. Pour un aperçu du nombre d'explications et des critères qui y ont été débattus, voir : *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 79-80 et *Rapport annuel Migration 2011*, p. 129 pour une analyse de la jurisprudence du Conseil d'État sur la valeur juridique de ces déclarations ainsi que E. Somers, « De beoordeling van 'regularisatie'-aanvragen (art. 9bis Vw.) volgens criteria van de instructie van 19 juli 2009 na de Raad van State-rechtspraak : rien ne va plus? », in *T.Vreemd.*, 2013, n° 3, p. 213 et ss.

456 Tant l'actuelle secrétaire d'État que la direction de l'OE ont déclaré (dans des réunions de concertation) même après 2011 que les critères de l'instruction avaient toujours la valeur de lignes directrices (non contraignantes) permettant de prendre des décisions positives. (Information jusqu'en juillet 2013). E. Somers, *op. cit.*, p. 219.

457 Information obtenue le 3 juillet 2013 lors d'une réunion de concertation entre l'OE, Kruispunt M-I et le Ciré. Nieuwsbrief Kruispunt M-I, 3. *Regularisatie lange procedure met schoolgaand kind verstrengd*, n° 7, 14 août 2013.

3. Commission consultative des étrangers

Le 3 avril 2013, un arrêté royal régissant la nouvelle composition de la Commission consultative des étrangers a été publié.

Selon les informations fournies au Centre par l'OE, la Commission ne s'est pas réunie une seule fois en 2013, ni ses chambres francophones, ni ses chambres néerlandophones.

Le Centre déplore cette inactivité. Si la Commission avait la possibilité d'élaborer une jurisprudence et s'il y avait suffisamment de transparence sur les critères

qui font que certains dossiers lui sont transmis, la Commission pourrait en effet contribuer à une procédure de régularisation de qualité⁴⁵⁸.

458 Le Centre a analysé le fonctionnement de la Commission consultative des étrangers et son implication dans le traitement des demandes humanitaires 9bis pour la période 2009-2012. Il en ressort que trop peu de dossiers ont été transmis à la Commission, ce qui fait qu'il lui a été impossible de clarifier le concept d'« ancrage local durable » ou d'élaborer une jurisprudence. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 138-140.

C. SOUS LA LOUPE : L'ANCRAGE RÉGLEMENTAIRE DE CERTAINS CRITÈRES DE RÉGULARISATION

1. Rétroactes

Le gouvernement Van Rompuy II avait en 2009 décidé de mener sa politique de régularisation, dont la base légale est l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, sur base d'instructions. Après des négociations, les critères de régularisation furent coulés dans une instruction du 19 juillet 2009⁴⁵⁹ et immédiatement appliqués. Saisi d'un recours contre cette instruction, le Conseil d'État l'annula peu de temps après⁴⁶⁰. Le

secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'époque, s'était cependant engagé à poursuivre l'application de ces critères dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire⁴⁶¹.

Lorsqu'aujourd'hui, on examine les critères de régularisation prévus par l'instruction du 19 juillet 2009, on constate que trois d'entre eux sont inscrits dans la loi.

459 Pour le texte de ces instructions voir www.diversite.be.

460 CE, 9 décembre 2009, n° 198.769.

461 Voir : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 126-129 ; *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 95-96 ; *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 80-87.

2. Les modifications légales

Le parent étranger d'un enfant belge mineur d'âge qui mène une vie familiale avec son enfant

Seuls les trois critères de régularisation relatifs aux membres des familles des citoyens européens ont été repris dans la loi

La situation de cet étranger était visée au point 2.1 de l'instruction. La loi du 8 juillet 2011 réformant le regroupement familial a consacré le droit pour ce parent étranger à bénéficier du regroupement familial avec son enfant belge. Cette disposition a été insérée suite à l'arrêt *Zambrano*⁴⁶² de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) condamnant la Belgique parce qu'elle n'accordait ni permis de séjour ni permis de

travail aux parents étrangers d'enfants belges.

Le parent étranger d'un enfant mineur citoyen de l'Union

La situation de cet étranger était visée au point 2.2 de l'instruction. Son inscription dans la loi découle également d'une application du droit européen. La CJUE a consacré le droit au regroupement familial de ce parent étranger pour la première fois dans l'arrêt *Chen*⁴⁶³. Elle l'a confirmé plus récemment dans un

462 CJUE, *Zambrano*, 8 mars 2011, C-34/09 ; voir également : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 78-80 et *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 128-130.

463 CJUE, *Zhu et Chen*, 19 octobre 2004, C-200/02 ; voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 93-95.

arrêt du 10 octobre 2013⁴⁶⁴. Par une loi du 13 février 2014, le législateur belge a accordé un droit de séjour à l'étranger auteur d'un enfant mineur européen⁴⁶⁵.

Les autres membres de la famille d'un citoyen de l'Union

C'est le point 2.3 de l'instruction qui réglait cette situation. Sont visés ici les étrangers qui ne tombent pas sous le champ d'application de la loi sur le regroupement familial avec un citoyen européen, mais dont

le séjour doit être facilité en application du droit à la libre circulation⁴⁶⁶. Ce droit découle également de la jurisprudence de la CJUE⁴⁶⁷. La Cour Constitutionnelle a, par ailleurs, jugé qu'il convenait d'adapter la loi belge à la législation européenne sur ce point⁴⁶⁸. Le législateur a introduit une disposition relative au droit de ces personnes par la loi du 13 février 2014. Cette disposition ne définit pas les conditions de fond, mais accorde des garanties procédurales (droit à une réponse motivée qui n'aille pas à l'encontre de l'objectif du droit européen, à savoir faciliter la libre circulation des citoyens de l'Union).

464 CJUE, *Adzo Dumenyo Alokpa et autres v. ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 10 octobre 2013, C-86/12 ; voir : *Évolutions jurisprudentielles*, Chapitre III.2.

465 Loi du 13 février 2014 portant dispositions diverses en matière d'Asile et de Migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 5 mai 2014.

466 Directive 2004/38 relative aux droits du citoyen de l'Union et des membres de sa famille.

467 CJUE, *Rahman*, 5 septembre 2012, C-83/11 ; voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 87-88.

468 CC, 26 septembre 2013, n° 2013/121.

3. Les points communs de ces trois modifications

En premier lieu, il convient de constater que chacune de ces modifications législatives fait suite à un ou plusieurs arrêts de la CJUE.

Ensuite, elles ont toutes été insérées dans le chapitre de la loi du 15 décembre 1980 qui concerne le droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. Il en résulte que les étrangers qui entament des procédures de séjour bénéficieront des garanties procédurales suivantes :

- » un séjour légal pendant l'examen de leur demande ;
- » une réponse dans les six mois de l'introduction de leur demande ;
- » la possibilité d'introduire leur demande non seulement à l'ambassade belge dans leur pays d'origine, mais également auprès de leur commune de résidence en Belgique.

Le fait d'inscrire ces situations dans la loi constitue un progrès pour les étrangers qui remplissent les conditions prévues, lorsqu'on compare leur situa-

tion actuelle avec la situation antérieure. Ne pouvant alors entamer de procédure de séjour que sur base de l'article 9bis, ils n'avaient pas droit à un séjour légal pendant l'examen de leur demande, l'OE n'était tenu à aucun délai pour prendre sa décision et aucune condition de fond susceptible d'être contrôlée par un tribunal n'était définie.

De plus, le CCE sera compétent pour vérifier si l'OE a appliqué ces nouvelles dispositions légales correctement et, dans l'hypothèse où ce n'est pas le cas, annuler sa décision.

Le Centre se réjouit de cette évolution qui améliore le niveau de protection des droits fondamentaux des étrangers concernés.

4. Les autres situations visées par l'instruction

L'instruction annulée visait encore d'autres situations.

Citons d'abord les critères temporaires permettant aux étrangers ayant des attaches durables avec la Belgique d'obtenir une régularisation de leur séjour à condition d'en faire la demande entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 (point 2.8 de l'instruction). Cette situation n'est pas abordée ici car la nature des critères temporaires ou ponctuels de régularisation justifierait une analyse bien plus approfondie.

Il y avait, ensuite, deux critères de régularisation fondés sur le fait que les administrations et juridictions compétentes étaient ou avaient été en défaut de prendre une décision dans un délai raisonnable (point 1.1 et 1.2). Ce délai était fixé entre trois et cinq années en fonction de la situation familiale du demandeur et du type de procédure entamée. La situation de certaines familles avec enfants scolarisés ayant demandé l'asile était spécifiquement visée au point 2.7 de l'instruction.

En outre, plusieurs situations humanitaires étaient également définies. Outre les trois hypothèses qui ont aujourd'hui reçu un ancrage légal (voir plus haut), l'instruction visait la situation de l'étranger qui avait un séjour illimité quand il était mineur, l'a perdu suite à un retour dans son pays d'origine et qui ne remplit pas les conditions pour invoquer un droit de retour⁴⁶⁹ (point 2.4). L'instruction citait à titre d'exemple la situation de la personne mariée de force ou celle dont le passeport a été confisqué lors de son retour. Un autre point était consacré à la situation des époux de nationalités différentes qui ne disposent pas de la possibilité légale de mener une vie familiale dans un autre pays que la Belgique (point 2.5). Enfin, les étrangers qui bénéficient d'une pension ou d'une pension d'invalidité accordée par l'État belge étaient également concernés (point 2.6).

À ce jour, ces étrangers ne bénéficient d'aucune des garanties procédurales accordées aux trois catégories d'étrangers visés ci-dessus.

L'application des critères de l'instruction dans le cadre du pouvoir discrétionnaire semble être mise en question. En réponse à une question sur ce point, l'actuelle secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré au Parlement que ces critères ne s'appliqueraient qu'aux demandes introduites entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 tout en précisant que les autorités accorderaient un séjour aux étrangers qui n'ont pas obtenu de décision quant à leur demande d'asile dans un délai raisonnable⁴⁷⁰.

En tout état de cause, les étrangers qui remplissent aujourd'hui les conditions que prévoyait l'instruction ne pourront pas l'invoquer puisqu'elle a été annulée par le Conseil d'État.

Cet ensemble de circonstances met en exergue à quel point l'insécurité règne en la matière⁴⁷¹, tant en ce qui concerne les garanties procédurales que l'issue finale de la procédure. De plus, les personnes ne bénéficient d'aucun statut de séjour pendant l'examen de leur demande. Le Centre le déplore.

469 Voir l'arrêté royal du 7 août 1995 déterminant les conditions et les cas dans lesquels l'étranger dont l'absence du Royaume est supérieure à un an, peut être autorisé à y revenir.

470 Chambre des Représentants, Réponse de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration à la question orale de Peter Logghe, 22 octobre 2013, CRABV 53 Com 834 ; voir aussi *Évolutions au niveau belge*, plus haut dans ce chapitre.

471 Voir E. Somers, « De beoordeling van 'regularisatie'-aanvragen (art. 9bis Vw.) volgens criteria van de instructie van 19 juli 2009 na de Raad van State-rechtspraak : rien ne va plus ? », *T.Vreemd*. 2013, pp. 210 et s.

5. Recommandations

Le Centre s'est, par le passé, déjà prononcé contre l'utilisation de circulaires ou d'instructions pour mener une politique de régularisation et a formulé une recommandation à cet égard. Il constate que, suite à l'annulation de l'instruction du 19 juillet 2009, les demandeurs de régularisation sont dans une situation d'insécurité juridique qui ne semble pouvoir être levée que par une modification de la loi du 15 décembre 1980⁴⁷².

Le législateur, contraint par le droit européen, est intervenu en ancrant trois situations dans la loi. Auparavant, ces situations n'étaient réglées que par une pratique administrative, après l'annulation des instructions. Il en découle de meilleures garanties procédurales et une plus grande sécurité juridique pour les étrangers concernés.

Le Centre invite le législateur à mener une réflexion sur les critères de l'instruction qui n'ont pas été inscrits dans la loi (voir plus haut) afin de déterminer si, par quel moyen légalement admissible et dans quelle mesure, il estime souhaitable d'offrir une meilleure sécurité juridique et des garanties procédurales aux étrangers qui les remplissent.

En toute hypothèse, le Centre est favorable à l'ancrage légal, ou réglementaire si la loi le permet, de la pratique consistant à régulariser les personnes en raison de la durée déraisonnable de leur procédure de séjour, ce qui permettrait d'en fixer les conditions précises. Même si, dans la plupart des cas, les procédures de séjour sont aujourd'hui plus rapides qu'il y a quelques années, un critère ancré dans la loi constituerait un garde-fou pour le futur.

Même si le droit européen n'impose, à ce jour, encore rien sur ces questions, il serait de bonne administration d'intervenir sur ces points afin de clarifier dès à présent et pour le futur, les lignes directrices dans cette matière.

472 Voir : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 126-129 ; *Rapport annuel Migration 2010*, p. 115 ; *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 80-87.



Chapitre IV

**RETOUR, DÉTENTION
ET ÉLOIGNEMENT**



A. CHIFFRES

Introduction

Les retours, la détention et les éloignements dont il est question dans ce chapitre concernent des étrangers qui se trouvent en situation irrégulière ou dont les autorités considèrent qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire belge. Si les statistiques couvrent de manière relativement satisfaisante la population étrangère en séjour légal ainsi que les flux migratoires réguliers, elles sont bien plus parcelaires pour la population étrangère en situation irrégulière ou concernant les flux migratoires irréguliers. Puisqu'il n'existe pas de base de données exhaustive pour identifier les immigrants en situation irrégulière, c'est de façon indirecte qu'il faut les approcher et par le biais de plusieurs indicateurs (Encadré 19).

Encadré 19. Sources de données, définitions et indicateurs disponibles

Les *retours volontaires* concernent les personnes qui souhaitent être assistées pour retourner dans leur pays d'origine. Ces données proviennent à la fois de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et de l'Office des étrangers (OE).

Les *éloignements* peuvent être appréhendés à partir des données sur l'activité policière et administrative fournies par l'OE. En particulier, les données disponibles sont les suivantes :

- » Les *refoulements*, qui nous informent sur les refus d'accès au territoire, directement comptabilisés à la frontière.
- » Les *arrestations administratives* et les suites qui y sont données, à savoir l'enfermement avec ou sans les documents nécessaires au rapatriement, ou la délivrance d'un ordre de quitter le territoire (OQT), avec ou sans interdiction d'entrée.
- » Les *rapatriements*, qui concernent les étrangers en situation irrégulière pour lesquels le retour au pays d'origine ou de transit est « forcé ».

Ces différents indicateurs se basent sur l'activité administrative et policière suivant des règles qui leur sont propres. Ces règles ont évolué au fil des années, ce qui complique l'interprétation et la comparaison des chiffres dans le temps. En définitive, ces données reflètent moins le phénomène de l'immigration irrégulière en soi que les pratiques mises en place pour la prévenir et la maîtriser.

Tableau 14. Évolution du nombre de refoulements, rapatriements et retours volontaires assistés, 2000-2013

(Sources : OE et OIM⁴⁷³)

	Refoulements ⁴⁷⁴ : décisions ^d / effectifs ^e			Rapatriements				Retours volontaires assistés		
	Refoulements d'étrangers (A)	Refoulements de demandeurs d'asile déboutés (B)	Nombre total de refoulements (A+B)	Cas Dublin (C)	Accords bilatéraux (D)	Autres rapatriements (E)	Nombre total de rapatriements (C+D+E)	Retours volontaires assistés OIM (F)	Retours volontaires assistés OE (G)	Nombre total de retours volontaires assistés (F+G)
2000	4.945	418	5.363 ^d				3.301			3.183
2001	4.348	501	4.849 ^d				5.994	3.570	63	3.633
2002	3.264	410	3.674 ^d				7.677	3.221	4	3.225
2003	2.656	340	2.996 ^d				7.951	2.816	6	2.822
2004	1.430	232	1.662 ^d				6.616	3.275	0	3.275
2005	971	216	1.187 ^d				7.136	3.741	0	3.741
2006	1.193	172	1.365 ^d				7.381	2.811	1	2.812
2007	991	121	1.112 ^d	1.037	110	3.771	4.918	2.592	3	2.595
2008	1.014	147	1.161 ^d	907	112	3.072	4.091	2.669	0	2.669
2009	1.254	129	1.383 ^d	856	279	2.656	3.791	2.659	9	2.668
2010	1.637	226	1.863 ^d	1.092	219	2.275	3.586	2.957	131	3.088
2011	2.474	261	2.735 ^d	1.070	218	2.420	3.708	3.358	512	3.870
2012	1.608	287	1.895 ^e (2.403 ^d)	970	239	2.638	3.847	4.682	962	5.644
2013	1.337	202	1.539 ^e (1.897 ^d)	748	278	3.167	4.193	4.388	319	4.707

473 Norons que les données sur les retours volontaires assistés présentées dans ce tableau ont été fournies par l'OE et l'OIM, et sont un peu différentes de celles produites par Fedasil.

474 À partir de 2012, les chiffres sur les refoulements distinguent les refoulements effectifs des décisions de refoulement, alors que pour les années antérieures, il s'agit uniquement des décisions de refoulement.

1. Les retours volontaires en baisse en 2013

Pour les étrangers en séjour irrégulier, deux formes de retour sont possibles : les retours volontaires ou les rapatriements. Parmi les retours volontaires, on peut également distinguer deux catégories : les retours volontaires assistés et les départs volontaires.

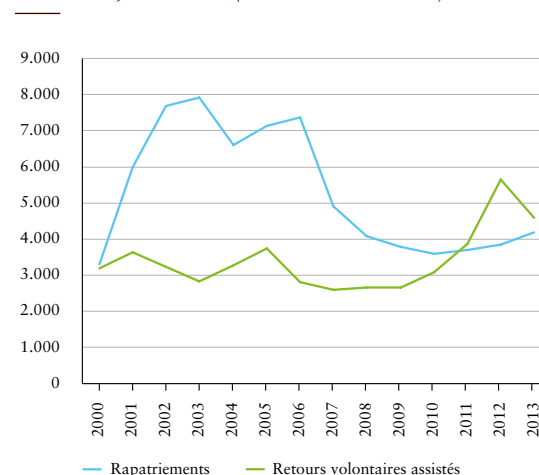
Les retours volontaires assistés permettent aux étrangers en séjour irrégulier qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine d'être assistés pour ce faire. Ces retours sont organisés le plus souvent par l'OIM mais

également, dans certains cas, par l'OE⁴⁷⁵. Alors que, dans les années 1990, le nombre de retours volontaires assistés a connu une certaine progression⁴⁷⁶, il a eu tendance à stagner, entre 3.000 et 3.750 retours annuels, durant la première moitié des années 2000. Après 2005, ce nombre a connu une nouvelle baisse. Ainsi, de 2006 à 2009, entre 2.600 et 2.810 retours volontaires étaient comptabilisés annuellement. Depuis 2009, ces retours sont en nette augmentation, atteignant en 2012 le chiffre record de 5.644 retours. Cette augmentation s'explique notamment par les modifications législatives (suite à la transposition de la directive retour) et les nouvelles pratiques concernant le retour à savoir notamment la mise en place de la circulaire Sefor⁴⁷⁷ ; les nouveaux délais pour le retour volontaire ; l'obligation pour les demandeurs d'asile de suivre un trajet de retour ; la création de places de retour et les nouveaux programmes d'aide au retour et à la réintégration. En 2013 en revanche, on observe 19% de retours volontaires en moins qu'en 2012. Si en 2012 le nombre de retours volontaires dépassait largement le nombre de retours forcés, cet écart s'est considérablement réduit en 2013 (Figure 37). Cette baisse importante s'explique en partie par une baisse générale des demandes d'asile observée en 2013, par la suppression des retours en bus vers les pays des Balkans, mais également par une diminution importante des retours vers le Brésil. En 2012, une modification a été intégrée dans les critères d'octroi de l'assistance à la réintégration⁴⁷⁸ : les migrants originaires de pays pour lesquels un visa d'entrée en Belgique n'est pas requis ne sont en effet plus éligibles pour l'assistance à la réintégration. Les ressortissants brésiliens, qui comptaient parmi les principales nationalités concernées par les retours volontaires, sont touchés par cette mesure.

Les départs volontaires correspondent à la situation des étrangers qui décident de retourner volontairement, mais de manière non assistée. Jusqu'à présent, il n'existait aucun chiffre à ce propos. Néanmoins, depuis mai

2013, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a lancé une campagne qui vise à encourager les personnes qui partent volontairement depuis les aéroports à se signaler. Ce signalement devrait permettre aux étrangers de prouver qu'ils ont, par exemple, correctement mis en œuvre l'ordre de quitter le territoire qui leur a été délivré et d'ainsi éviter de se voir notifier une interdiction d'entrée. En huit mois, 1.346 personnes ont fait savoir aux autorités qu'elles quittaient le territoire. Parmi les trois principales nationalités représentées figurent les ressortissants ukrainiens (223), turcs (197) et marocains (71)⁴⁷⁹. Ces données chiffrées ne permettent pas de rendre compte des personnes qui ont quitté le territoire via d'autres moyens, notamment par la route. La brochure d'information qui est transmise par la commune lors de la notification d'une décision d'éloignement⁴⁸⁰ précise pourtant qu'il incombe à l'étranger qui a quitté le territoire d'en apporter la preuve. Pour ce faire, différentes options s'offrent à lui comme, par exemple, transmettre au bureau Sefor de l'OE une photocopie du passeport avec le cachet de sortie ou se signaler auprès des autorités diplomatiques belges dans son pays d'origine.

Figure 37. Évolution du nombre de rapatriements et de retours volontaires, 2000-2013 (Sources : OE et OIM)



475 Notamment dans le cadre des retours en bus vers les pays des Balkans (jusqu'en mai 2012).

476 Entre 1990 et 1999, le nombre de retours volontaires assistés est passé de 360 à 2.068.

477 Le Sefor est un bureau de l'OE, créé en mai 2011 et financé pour partie par le Fonds européen pour le retour. Il a pour mission de promouvoir le retour volontaire, de sensibiliser et former les acteurs sur l'application de la nouvelle circulaire et d'en contrôler la bonne application (SEnsibilisation, FOLlow-up and Return). Pour plus d'informations, voir *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 141-142.

478 À ce sujet, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 156.

479 De Standaard, 2.000 sans-papiers vertrekken spontaan uit ons land, 20 février 2014, p.15.

480 Office des étrangers, Vous avez reçu l'ordre de quitter le territoire, disponible sur www.sefor.be.

2. Évolution des rapatriements en 2013

Les rapatriements sont des retours forcés mis en œuvre par les autorités administratives belges. C'est à partir des centres fermés, des maisons de retour 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 d'un demandeur d'asile en application du règlement Dublin qui vise à déterminer l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile. Dans ce cas de figure, l'étranger est reconduit vers cet État. Le second est le rapatriement par voie terrestre en application d'accords bilatéraux de reprise avec d'autres États membres de l'UE.

Au début des années 2000, on observe une forte augmentation annuelle du nombre de rapatriements.

Deux diminutions importantes sont enregistrées en 2004 et en 2007, ce qui correspond par ailleurs à l'entrée de nouveaux États dans l'UE. En fait, la diminution du nombre de rapatriements des Polonais entre 2003 et 2004 explique près de 60% de la diminution globale observée pendant cette période. En 2007, le nombre total de rapatriements chute de plus de 30% par rapport à 2006, passant de 7.381 à 4.919 rapatriements. Cette nouvelle forte diminution s'explique quant à elle par une diminution importante des rapatriements de ressortissants roumains (-57%), bulgares (-48%) et polonais (-45%). Ensemble, ces trois nationalités expliquent près de 70% de la diminution observée entre 2006 et 2007. Le nombre total de rapatriements a encore diminué jusqu'en 2010. Depuis trois ans, il est de nouveau reparti légèrement à la hausse, atteignant 4.193 rapatriements en 2013.

3. Les refoulements à la frontière en diminution

Les refoulements à la frontière concernent les étrangers et les demandeurs d'asile déboutés à qui l'on refuse l'entrée sur le sol belge parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire⁴⁸¹.

Depuis le pic de 5.363 décisions de refoulements enregistrées en 2000, on constate que le nombre des étrangers interceptés à la frontière a fortement diminué, pour atteindre 1.112 décisions de refoulements en 2007. À partir de 2008, on observe par contre une tendance à la hausse. En 2011, 2.735 décisions de refoulement ont été enregistrées, ce qui correspond à un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2003. Toutefois, en 2012 ainsi qu'en 2013, ce nombre était de nouveau à la baisse.

Jusqu'en 2011, l'OE ne publiait que le nombre de *décisions* de refoulement, alors que depuis 2012,

l'OE publie le nombre de refoulements *effectifs*. Cela peut non seulement avoir une conséquence en terme de volume (le nombre de refoulements effectifs étant sensiblement moins élevé que le nombre de décisions), mais également en termes de calendrier (les refoulements effectifs ayant lieu après la réception de la décision). En 2012 et 2013, l'OE a transmis tant le nombre de décisions prises, que le nombre de refoulements effectifs (Tableau 14). Ainsi, en 2013, pour 1.897 décisions de refoulement, 1.539 refoulements ont effectivement eu lieu, soit un rapport de huit sur dix⁴⁸². Il faut dès lors analyser les chiffres antérieurs avec une certaine prudence, puisqu'ils ne traduisent pas le nombre de refoulements *effectifs*. La différence entre ces deux indicateurs se manifeste en 2013 essentiellement sur les Syriens pour qui 109 décisions de refoulement ont été prises, alors que 10 personnes ont effectivement été refoulées. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que la majorité des décisions de refoulement concernent des Syriens qui ont demandé

481 Notons qu'un refoulement peut avoir lieu même lorsque l'étranger est en possession des documents de voyage nécessaires. Légalement, ce refoulement peut notamment avoir lieu si l'étranger ne peut pas justifier de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour couvrir la durée de son séjour.

482 Notons toutefois que les refoulements effectifs d'une année ne découlent pas forcément d'une décision prise au cours de la même année.

l'asile à la frontière et qui, pour la plupart, se voient octroyer une forme de protection internationale en Belgique. De ce fait, ils ne font pas l'objet d'un refoulement effectif.

Plus de 40% des étrangers qui se sont vus refuser l'entrée aux frontières belges en 2013 étaient des ressortissants du continent africain : un peu moins d'un tiers des refoulements concernait l'Afrique subsaha-

rienne (essentiellement des étrangers originaires de RD Congo) et 14% concernait l'Afrique du Nord (essentiellement le Maroc). Le second continent concerné est le continent européen, puisqu'ensemble, les pays européens hors UE représentent plus d'un tiers des refoulements (36%). L'Albanie, la Turquie, la Russie et la Serbie y sont principalement représentés. Enfin, les pays d'Asie et du Moyen-Orient représentent environ 15% du total.

4. Les arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière en diminution en 2013

Le nombre d'arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière est également utilisé afin d'approcher la présence de ces personnes sur le territoire belge. Lorsque les services de police interceptent un étranger, ils entrent en contact avec l'OE afin que ce dernier prenne une décision administrative. Si l'étranger réside légalement en Belgique ou si un recours suspensif est pendant contre la décision d'éloignement, la personne pourra disposer. Si, par contre, l'étranger réside de manière irrégulière sur le territoire, il y a deux issues :

- » la délivrance d'un *ordre de quitter le territoire* (un « OQT »), qui peut être assorti ou non d'une interdiction d'entrée⁴⁸³. En 2013, 9.235 personnes se sont vues délivrer un OQT assorti d'une interdiction d'entrée⁴⁸⁴. La durée de ces interdictions d'en-

trée varie selon le motif qui a conduit les autorités à les délivrer⁴⁸⁵. En 2013, les données relatives à la durée de l'interdiction n'étaient pas systématiquement enregistrées. L'OE a toutefois enregistré 2.640 interdictions d'entrée pour une période de trois ans, 361 pour une période de cinq ans et 919 pour une période de huit ans. Pour les 5.315 interdictions restantes délivrées en 2013, nous ne sommes pas en mesure de fournir cette répartition.

- » l'enfermement dans un centre fermé en vue d'un rapatriement. Deux cas de figure peuvent alors se présenter :
 - » l'enfermement⁴⁸⁶ d'une personne ne disposant pas des documents d'identité ou de voyage nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers (« enfermement sans documents »),
 - » l'enfermement d'une personne disposant des documents nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers (« enfermement avec documents »).

483 L'interdiction d'entrée est une mesure récente, entrée en vigueur en juillet 2012, suite à la transposition dans la loi belge de la directive retour. Les étrangers qui en font l'objet se voient refuser l'accès et le séjour sur l'ensemble du territoire des États membres pour une durée déterminée. Elle est délivrée dans des situations particulières et définies par la loi (notamment si l'étranger n'a pas respecté un OQT antérieur, s'il a eu recours à la fraude pour être admis au séjour). Pour une analyse détaillée de cette mesure, voir *Rapport Migration 2012*, pp. 162-166.

484 Il est important de ne pas rapporter le nombre total d'OQT au nombre de personnes qui se sont vues délivrer une interdiction d'entrée, car ces deux chiffres publiés par l'OE ne concernent pas la même population de référence. Par ailleurs, nous précisons dans le *Rapport Migration 2012* que 3.309 personnes s'étaient vues délivrer un OQT assorti d'une interdiction d'entrée. Les chiffres de 2012 et 2013 ne doivent pas être comparés, et ce pour deux raisons. D'une part, l'interdiction d'entrée est une mesure entrée en vigueur en juillet 2012, donc l'année 2012 n'est pas complète. D'autre part, les données 2012 ne portent que sur les interdictions d'entrées délivrées par le service éloignement de l'OE, alors que les données 2013 portent sur les interdictions d'entrées délivrées par le service éloignement ainsi que par le service régularisation de l'OE. La couverture des deux chiffres n'est donc pas identique.

485 Pour plus d'informations sur l'interdiction d'entrée, voir: C. *Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement*, plus bas dans ce chapitre.

486 On parle également alternativement de « mise sous écrou » ou de « maintien ».

Encadré 20. Changement méthodologique de l'OE : des « rapatriements directs » aux « enfermements avec documents »

Jusqu'en 2008, plutôt que de parler d'« enfermements avec documents », l'OE parlait de « rapatriements directs ». Il s'agissait des dossiers dans lesquels d'une part, les personnes disposaient des documents nécessaires à leur éloignement et d'autre part, le délai d'introduction d'un recours en extrême urgence était fixé à 24h. Leur probabilité d'être rapatriés était donc très importante. Ces statistiques étaient par ailleurs corrigées a posteriori par l'OE de manière à ne comptabiliser que les individus effectivement rapatriés. Dans ce cadre, parler de « rapatriements directs » avait du sens.

En 2009, le délai d'introduction de ce recours en extrême urgence est passé de 24 heures à cinq jours, avec un minimum de trois jours ouvrables⁴⁸⁷, après la notification de la décision. Depuis lors, l'OE n'ajuste donc plus les données sur les rapatriements directs et nomme dès lors cette catégorie plus adéquatement « enfermements avec documents ».

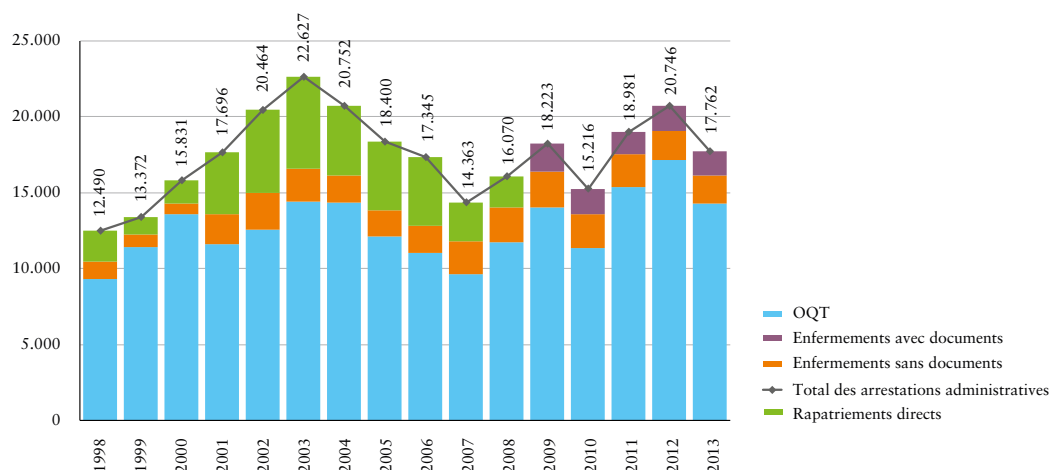
En 2013, les arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière ont concerné en majorité des Nord-Africains (44%), suivis par des Asiatiques (20%), des personnes issues des douze nouveaux États membres de l'UE (11%), des pays tiers européens (9%), des pays d'Afrique subsaharienne (9%) et des pays latino-américains (3%). Les autres groupes représentent moins de 5% du total.

Le nombre d'arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière a beaucoup fluctué au cours des quinze dernières années (Figure 38). Jusqu'en 2003, on observe une forte augmentation du nombre d'arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière (passant de 12.490 à 22.627). Entre 2004 et 2007, on observe une baisse dans le nombre d'arrestations administratives qui est passé de 20.752 en 2004 à 14.363 en 2007. La tendance observée depuis 2008 est plus fluctuante. On observe dans un premier temps un regain dans le nombre d'arrestations administratives (qui est remonté jusqu'à 18.223 arrestations administratives en 2009). La tendance à la baisse esquissée en 2010 n'a pas été confirmée par les chiffres de 2011 et 2012, puisque pour ces deux années-là, le nombre d'arrestations administratives était de nouveau à la hausse, pour atteindre 20.746 arrestations administratives d'étrangers en séjour irrégulier en 2012. En revanche, en 2013, 17.762 arrestations ont été enregistrées et traitées par le Bureau C – illégaux de l'OE (soit 15% de moins qu'en 2012), donnant lieu à 1.884 enfermements sans documents, 1.594 enfermements avec documents et 14.284 OQT⁴⁸⁸.

487 Ce délai a de nouveau été modifié en 2013 et est désormais fixé à trois jours ouvrables. Pour plus d'informations, voir : *Évolutions législatives et jurisprudentielles*, plus bas dans ce chapitre.

488 Précisons que pour ces cinq dernières années, le nombre total d'arrestations administratives porte sur des chiffres par nature un peu plus élevés puisque les rapatriements directs sont remplacés par tous les enfermements avec documents (voir Encadré 20). Cela dit, même avec l'ajustement statistique ne tenant compte que des rapatriements effectifs, les tendances générales restent du même ordre.

Figure 38. Évolution du nombre d'arrestations administratives d'étrangers en situation irrégulière et détail des suites qui y sont données, 1998-2013 (Source : OE)



De façon générale, les arrestations administratives d'étrangers en séjour irrégulier se soldent plus souvent par la délivrance d'un OQT sans écrou que par un enfermement en centre fermé. Entre 2001 et 2008, la proportion des appréhensions donnant lieu à ce type d'issue variait entre 62% et 73%. Cela dit, depuis quelques années, le nombre d'OQT délivrés par rapport au nombre d'enfermements (avec ou sans documents) a tendance à augmenter. Cette augmentation récente des OQT s'explique essentiellement par une modification des pratiques en cas d'arrestation et du non écrou des personnes qui ont reçu un OQT. En effet, en 2011 et jusqu'à la première moitié de 2012 suite à une arrestation administrative, la personne recevait en principe un nouvel OQT, alors qu'auparavant elle était en général relaxée sans se voir notifier une nouvelle décision administrative. Depuis la mi 2012 cependant, ces personnes sont relaxées tout en recevant une reconfirmation de leur OQT.

En 2013, les arrestations se soldant par un OQT, par un enfermement sans documents ou par un enfermement avec documents représentaient respectivement 80%,

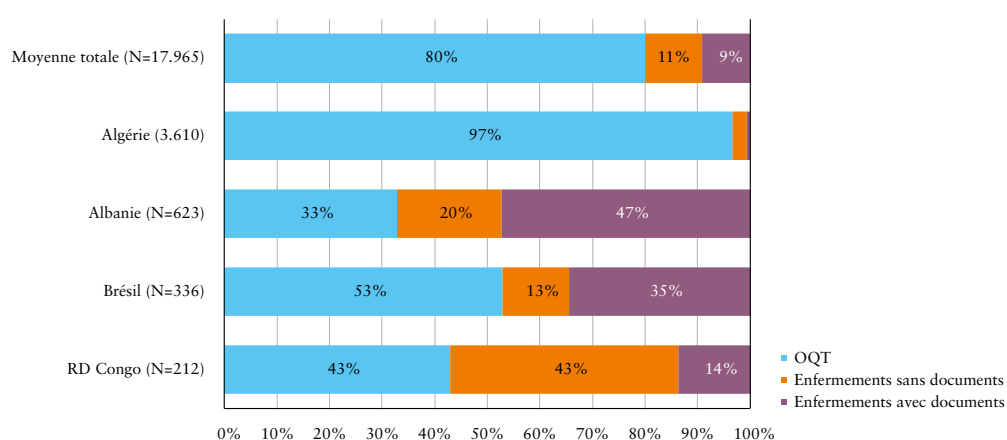
11% et 9% du total des arrestations (Figure 39)⁴⁸⁹. Cela dit, cette répartition est très variable selon la nationalité des étrangers arrêtés. C'est ce qu'illustre la Figure 39 qui présente quatre nationalités qui diffèrent significativement à cet égard. On observe notamment que les arrestations administratives des algériens (1) se soldent presque exclusivement par la délivrance d'un OQT sans enfermement (97%). Cette situation est également caractéristique d'autres nationalités comme les Irakiens ou les Iraniens. Concernant l'Algérie, par exemple, l'absence d'accord entre l'OE et les autorités algériennes empêche l'identification des personnes en vue de leur rapatriement. La procédure d'identification est en effet très longue et souvent vaine. Le second exemple est celui des Albanais (2) pour qui 33% des arrestations administratives se soldent par un OQT, 20% par un enfermement sans documents et 47% par un enfermement avec documents. Ce type de répartition est également observé pour les Arméniens ainsi que pour les Kosovars. Ces trois pays, ont conclu des accords de réadmission avec la Belgique, ce qui facilite le rapatriement de leurs ressortissants. Avec 53% des arrestations qui donnent lieu à la délivrance d'un

489 Il est assez difficile d'identifier les facteurs explicatifs de ces différentes évolutions. S'il est possible que ces tendances reflètent effectivement une fluctuation dans la présence irrégulière, il est également possible qu'elles répondent essentiellement à des périodes d'intensification ou de relâchement de l'activité policière. Par ailleurs, comme le souligne l'OE, certains étrangers peuvent être appréhendés plusieurs fois sans être mis sous écrou, notamment parce qu'ils sont difficilement éloignables ou en raison d'un manque de places dans les centres fermés au moment de leur interception.

OQT, 13% à un enfermement sans documents et 35% à un enfermement avec documents, le Brésil (3) est le troisième exemple de cette diversité. Exemptés de l'obligation de visa pour entrer en Belgique, les ressortissants brésiliens sont probablement plus souvent en possession de documents d'identité (passeport) et dès

lors plus facilement éloignables. Enfin, la RD Congo (4) présente des proportions encore différentes des pays déjà présentés : une grande proportion des arrestations donnent lieu à un enfermement sans documents (43%). D'autres nationalités comme les Russes et les Guinéens partagent cette caractéristique.

Figure 39. Répartition des suites données aux arrestations administratives pour quelques nationalités, 2013 (Source : OE)



B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Évolutions au niveau européen

1.1. Accords de réadmission

En 2013, l'Union européenne (UE) a poursuivi ses démarches relatives aux accords de réadmission⁴⁹⁰, qui lui ont déjà permis jusque-là de conclure des accords avec treize pays⁴⁹¹. L'UE a ainsi signé un accord de ce type avec le **Cap-Vert** le 18 avril 2013⁴⁹² (les notifications relatives à la ratification devaient encore être échangées fin 2013 en vue de son entrée en vigueur). L'accord de réadmission avec l'**Arménie**, signé en avril 2013, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, tout comme l'accord visant à faciliter la délivrance des visas qui l'accompagne⁴⁹³. L'UE et l'**Azerbaïdjan** ont également paraphé, le 29 juillet 2013, un accord visant à faciliter la délivrance des visas ainsi qu'un accord de réadmission. Le processus en vue de la signature de l'accord de réadmission devrait se poursuivre en 2014⁴⁹⁴ et le Parlement européen devra consentir à la conclusion des deux accords avant leur entrée en vigueur simultanée⁴⁹⁵.

En outre, le processus entamé avec la **Turquie** en 2012, et qui s'était soldé par le paraphe d'un accord de réadmission, a évolué lui aussi. L'Accord de réadmission,

qui est maintenant signé, doit encore être ratifié par le Conseil de l'UE, le Parlement européen et l'Assemblée nationale de Turquie. Le dialogue sur la libéralisation du régime des visas a également été lancé à la même occasion⁴⁹⁶.

L'UE a établi, le 7 juin 2013, un partenariat de mobilité avec le **Maroc** auquel la Belgique participe⁴⁹⁷. Ce texte prévoit notamment en ce qui concerne la prévention et la lutte contre l'immigration irrégulière de « reprendre les négociations pour la conclusion d'un accord de réadmission équilibré »⁴⁹⁸.

La conclusion de ces accords de réadmission soulève des **réactions critiques** de la part de certaines organisations et instances actives dans le domaine des droits de l'homme⁴⁹⁹. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants s'est dit préoccupé, notamment par le retour de personnes qui requièrent une protection internationale ou d'étrangers vers un pays dont ils ne sont pas ressortissants. Il regrette que ce type d'accord soit presque exclusivement « axé sur la lutte contre l'immigration et ne prévoit pas de garanties suffisantes au sujet des droits fondamentaux des migrants ». Il recommande l'inclusion systématique d'une « clause qui permettrait de suspendre temporairement l'accord dans le cas où il existerait des risques persistants et sérieux de violation des droits de l'homme ». Quant aux partenariats de

490 Les accords de réadmission visent à lutter contre l'immigration clandestine en obtenant notamment des États contractants qu'ils acceptent de réadmettre leurs propres ressortissants, lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions d'entrée ou de séjour dans un État membre, mais également parfois les ressortissants d'autres pays et les apatrides qui, après avoir séjourné ou transité par leur territoire, seraient entrés directement et de manière irrégulière dans un État membre de l'UE.

491 À savoir l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, Hong-Kong, Macao, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, le Pakistan, la Russie, la Serbie, le Sri Lanka et l'Ukraine.

492 Accord entre l'UE et la République du Cap-Vert concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, JO L 282, 24 octobre 2013.

493 JO L 334/1, 13 décembre 2013.

494 Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Azerbaïdjan concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier*, 29 octobre 2013, COM/2013/0744 final. L'accord de facilitation des visas a quant à lui été signé au sommet de Vilnius en novembre 2013.

495 Cecilia Malmström welcomes the signing of a Visa Facilitation Agreement with Azerbaijan European Commission, IP-13-1184, 29 novembre 2013, disponible sur : europa.eu/rapid/search.

496 Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey, IP-13-1259, 16 décembre 2013/12/2013, disponible sur : europa.eu/rapid/search. Le texte du dialogue sur la libéralisation des visas est disponible sur : <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/>.

497 L'UE et le Maroc signent un partenariat pour gérer la migration et la mobilité, IP/13/513, 7 juin 2013, disponible sur : europa.eu/rapid/search.

498 Déclaration conjointe établissant un partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses États membres, disponible sur : ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/.

499 AEDH, *Pourquoi l'AEDH s'oppose à la signature d'Accords de réadmission de l'Union européenne*, octobre 2013, disponible sur : www.aedh.eu ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Le droit de quitter un pays*, 20 novembre 2013, disponible sur : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2130187>.

mobilité, le Rapporteur regrette le manque de clarté sur leur nature juridique et l'absence d'engagement systématique lié aux droits de l'homme⁵⁰⁰.

Les accords de réadmission figurent également parmi les outils préconisés par la **Belgique** dans sa gestion migratoire, même si elle n'a pas conclu de nouvel accord en 2013. Elle a établi un mémorandum administratif d'entente avec la **Chine** en avril 2013 qui porte sur la question de l'identification des personnes en séjour irrégulier⁵⁰¹. De plus, des **Protocoles**⁵⁰² ont été adoptés entre le Benelux et plusieurs États ayant conclu des accords de réadmission avec l'UE (Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldavie et Serbie) en vue de les rendre pleinement effectifs.

1.2. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la directive retour

En 2013, la Cour de justice de l'UE (CJUE) s'est penchée à quatre reprises sur la directive retour⁵⁰³. Dans ses trois premiers arrêts, la Cour fonde son raisonnement sur le concept de l'effet utile, c'est-à-dire de la mise en œuvre effective des intérêts poursuivis.

Dans une ordonnance **Mbaye**⁵⁰⁴, la CJUE a de nouveau pris position sur la relation entre cette directive et la criminalisation du séjour irrégulier⁵⁰⁵. D'une part, elle confirme sa jurisprudence antérieure développée dans l'arrêt **Achughbabian**⁵⁰⁶ selon laquelle le fait de poursuivre ou condamner en vertu du droit national un ressortissant de pays tiers pour le délit de séjour irrégulier ne peut le soustraire au champ d'application

de la directive retour. D'autre part, elle approfondit le raisonnement de l'arrêt **MD Sagor**⁵⁰⁷ relatif à la possibilité de réprimer pénalement le séjour irrégulier à la condition que la peine ne porte pas atteinte à l'effet utile de la directive retour en retardant l'éloignement. Elle réaffirme ainsi qu'il est possible de prévoir, dans ce cas, une peine d'amende. Elle précise que la peine d'amende peut même être remplacée par une peine d'expulsion directement exécutoire à la condition toutefois que l'intéressé se trouve dans une situation où il peut être, en application de la directive retour, privé d'un délai de départ volontaire⁵⁰⁸.

L'arrêt **Arslan**⁵⁰⁹ porte également sur le champ d'application de la directive retour. La question préjudicielle soumise à la Cour vise notamment le fait de savoir s'il doit être mis fin à la détention de l'étranger détenu en vue de son éloignement s'il (a) introduit une demande d'asile. La Cour estime que la directive retour n'est plus d'application dès l'introduction de la demande de protection internationale. L'étranger détenu ne pourra plus être considéré comme étant en séjour irrégulier et ce, jusqu'à l'adoption d'une décision de premier ressort statuant sur sa demande ou⁵¹⁰, le cas échéant, jusqu'à l'issue du recours qui aurait été introduit. Néanmoins, la Cour rappelle qu'il est possible pour les États membres de détenir des demandeurs d'asile sur base de motifs qui doivent être définis au niveau national⁵¹¹. Par conséquent, elle considère qu'une personne peut être maintenue en détention lorsque « la demande d'asile paraît avoir été introduite dans le seul but de retarder, voire de compromettre, l'exécution de la décision de retour adoptée à

500 Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Étude régionale : la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, A/HRC/23/46, 24 avril 2013.

501 La Belgique n'a pas pu conclure un accord de réadmission avec la Chine car ses compétences à cet égard sont suspendues suite à l'octroi d'un mandat à la Commission européenne de conclure un tel accord. Chambre des représentants de Belgique, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, 1^{er} octobre 2013, CRIV 53 COM 819.

502 Disponibles sur : diplomatie.belgium.be/fr/traites/la_belgique_depositaire/.

503 Directive 2008/115/CE du parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

504 CJUE, *Mbaye*, 21 mars 2013, C-522/11.

505 La Cour l'avait déjà fait précédemment à trois reprises dans les arrêts *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 décembre 2011, C-329/11, et *Hassen El Dridi*, 28 avril 2011, C-61/11, analysés dans le *Rapport annuel Migration 2011*, p. 137 et l'arrêt *MD Sagor*, 6 décembre 2012, C-430/11 examiné dans le *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 150-151.

506 CJUE, *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, op.cit., §41.

507 CJUE, *MD Sagor*, 6 décembre 2012, C-430/11.

508 À savoir, conformément à l'article 7 paragraphe 4, de la directive retour « S'il existe un risque de fuite, ou si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale [...] ».

509 CJUE, *Arslan*, 30 mai 2013, C-534/11.

510 Avec l'adoption de la refonte de la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, ce « ou » devrait être transformé en « et » car les États membres auront l'obligation d'autoriser au séjour les demandeurs d'asile qui ont introduit un recours. Voir EDEM, *Newsletter juin 2013*, pp.14-16.

511 Conformément à la directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres en vertu de laquelle : « les États membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public ». La refonte de cette directive prévoit désormais explicitement les motifs sur base desquels les demandeurs d'asile peuvent être détenus (Art. 8 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)).

son rencontre ». À défaut, si la demande introduite par l'étranger détenu conduisait d'office à sa libération, l'objectif poursuivi par la directive, à savoir l'éloignement de l'étranger qui pourra éventuellement se poursuivre à l'issue de la procédure d'asile serait mis à mal. Néanmoins, la Cour estime que toute demande d'asile introduite par une personne détenue ne doit pas forcément être considérée comme abusive ou dilatoire ; cette appréciation devra donc être réalisée au cas par cas.

La CJUE s'est penchée dans l'arrêt *M. G., N. R.*⁵¹², sur le principe général du respect des droits de la défense, et plus spécifiquement sur le droit pour l'étranger détenu en vue de son éloignement d'être entendu préalablement à une mesure de prolongation de la détention. Cette audition n'est pas en tant que telle prévue

par la directive retour mais résultait en l'espèce de conditions procédurales formulées par le droit national. La Cour a jugé que l'absence d'audition de l'intéressé ne pouvait pas conduire automatiquement à une remise en liberté. En effet, cela n'en-

tache pas la décision de prolongation de la détention d'illégalité, sauf si cette absence d'audition l'a privé de faire valoir sa défense « dans une mesure telle que cette procédure administrative aurait pu aboutir à un résultat différent ».

Enfin, dans un arrêt *Filev et Osmani*⁵¹³, la Cour a examiné le statut des interdictions d'entrée à durée illimitée qui était délivré par l'Allemagne avant l'adoption de la directive retour. Elle a jugé que les interdictions d'entrée doivent être systématiquement limitées dans le temps⁵¹⁴ et qu'il ne peut être requis de l'intéressé visé qu'il en fasse explicitement la demande. Elle estime que les États ne peuvent sanctionner pénalement le non-respect d'une interdiction d'entrée à durée illimitée prononcée depuis plus de cinq ans⁵¹⁵ avant soit

la nouvelle entrée sur le territoire de l'étranger visée par l'interdiction, soit de l'entrée en vigueur de la législation interne transposant la directive retour. Enfin, la Cour estime que les États membres ne peuvent exclure du champ d'application de la directive retour les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une sanction pénale entraînant leur retour⁵¹⁶ et ce pendant les périodes où la directive aurait dû être transposée, même si elle ne l'a pas été, parce que le texte étant entré en vigueur, il avait un effet direct pour les particuliers.

1.3. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

En 2013, la Belgique a été condamnée, à deux reprises, par la Cour européenne des droits de l'homme. Ces deux arrêts portent sur la procédure de recours devant les juridictions d'instruction contre la mesure privative de liberté dans le cadre de la détention administrative.

Dans l'arrêt *Firoz Muneer contre Belgique*⁵¹⁷, la Cour s'est penchée sur la situation d'un demandeur d'asile détenu dans l'attente d'un transfert vers la Grèce en application du règlement Dublin, et qui avait introduit un recours auprès de la Chambre du Conseil (ci-après Ch.c.) qui prononça sa libération, décision confirmée par la Chambre des mises en accusation (ci-après Ch.m.a.). Malgré cela, Monsieur Firoz Muneer fut maintenu en détention en raison de l'introduction par l'État d'un pourvoi auprès de la Cour de Cassation⁵¹⁸, qui cassa l'arrêt et prononça le renvoi vers une nouvelle Ch.m.a. Cette dernière estima que le recours contre la décision initiale de privation de liberté n'avait plus d'objet car la décision de détention avait depuis été prolongée. Cette décision de prolongation fit elle-même l'objet d'un recours devant la Ch.c. et la Ch.m.a. et d'un pourvoi en cassation. Finalement, l'intéressé fut libéré à l'expiration du délai de validité de la décision de prolongation de la détention, à savoir deux mois, et ce avant que la Cour de cassation ne se prononce.

En 2013, la Belgique a été condamnée, à deux reprises, par la Cour européenne des droits de l'homme

512 CJUE, *M. G., N. R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 septembre 2013, C-383/13.

513 CJUE, *Gjoko Filev et Adnan Osmani c. Allemagne*, 19 septembre 2013, C-297/12.

514 En principe, pour une durée maximale de cinq ans sauf si la personne concernée constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

515 À savoir la durée en principe maximale des interdictions d'entrées en vertu de la directive retour « À moins que ce ressortissant ne constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale ». La durée maximale dans ce cas d'espèce n'est pas définie par la directive retour.

516 En application de l'article 2, b de la directive retour, les États membres peuvent les exclure de son champ d'application.

517 Cour eur. DH, *Firoz Muneer c. Belgique*, 11 avril 2013, 56005/10.

518 En application d'une jurisprudence de la Cour de cassation, le ministère public et l'Office des étrangers sont autorisés à se pourvoir en cassation contre un arrêt de la Ch.m.a. décidant de la libération d'un étranger, ce qui n'est pas prévu par la loi. Le Centre a déjà émis une recommandation sur ce point, en estimant que les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, et en vertu desquelles lorsque la Ch.m.a. prononce la libération du détenu, celui-ci le sera immédiatement, car le Parquet ne peut pas tenter de pourvoi en cassation, soit expressément applicables aux étrangers détenus en centre fermé. Pour plus d'informations à cet égard, voir : *Rapport annuel migration 2010*, pp.173-175.

La Cour s'est prononcée sur la légalité de la détention à dater de l'introduction du pourvoi en Cassation par l'État contre la décision de la Ch.m.a. qui prononça la libération de l'intéressé. Elle estime que le caractère suffisamment précis et établi de la jurisprudence de la Cour de cassation permettant l'introduction de ce pourvoi, qui n'est pas prévu par la loi, suffit pour respecter le principe de légalité tel que prévu par la Convention (art. 5, §1, CEDH). Par contre, l'absence de décision définitive sur une mesure privative de liberté après plus de quatre mois de détention a constitué une violation de l'obligation de statuer à bref délai sur la légalité de la détention (art. 5, §4, CEDH)⁵¹⁹.

519 La Cour relève également que de l'avis même de l'État belge, la Ch.m.a. après l'arrêt en Cassation a commis une erreur et aurait dû se prononcer sur la légalité de la mesure de prolongation de la détention (§81). En effet, en vertu d'une jurisprudence établie, la décision de prolongation de la détention ne constitue pas un titre autonome. « Cela implique que la mesure initiale de privation de liberté jusqu'au rapatriement, dont les conséquences perdurent, peut faire l'objet du recours ». Cass., 31 août 2010, P010.1423.N.

Des faits presque similaires ont conduit à la condamnation de la Belgique dans l'arrêt *M.D.*⁵²⁰ La Cour a ainsi estimé qu'il y avait eu violation de l'obligation de statuer à bref délai sur la détention, dans la mesure où l'intéressé n'a pu obtenir de décision finale sur la légalité de sa détention avant sa libération, qui est intervenue plus de trois mois après l'introduction de sa première requête de mise en liberté.

Dès lors, il ressort de ces deux arrêts que la procédure actuelle relative aux recours juridictionnels contre les mesures privatives de liberté, et notamment le fait que la Cour de cassation ne soit pas tenue de rendre ses arrêts dans un délai spécifique, conduit à une violation potentielle de l'obligation de statuer à bref délai sur la légalité de la détention.

520 Cour eur. DH, *M.D. c. Belgique*, 14 novembre 2013, 56028/10.

2. Évolutions au niveau belge

2.1. Évolutions législatives et jurisprudentielles

L'ordre de quitter le territoire et l'interdiction d'entrée

Les annexes délivrées aux étrangers pour leur notifier un ordre de quitter le territoire (OQT) ou une interdiction d'entrée ont été modifiées⁵²¹. *L'annexe 13* est désormais un simple OQT qui comprend une motivation relative à l'octroi ou non d'un délai pour quitter le territoire ainsi que d'éventuelles mesures préventives⁵²². *L'annexe 13 septies* est un OQT assorti d'une décision privative de liberté en vue de l'éloignement de l'étranger. Aucune de ces deux annexes ne reprend encore l'énumération de tous les articles de loi sur base desquels un OQT peut être notifié et il appartiendra

donc aux autorités d'en préciser expressément la ou les base(s) légale(s). Enfin, alors que l'interdiction d'entrée était précédemment reprise dans la décision d'éloignement, elle figure désormais dans un document séparé, *l'annexe 13sexies*.

Lorsque ces deux décisions figuraient dans une même annexe, il résultait de la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) que la suspension ou l'annulation de l'une d'entre elles entraînait automatiquement la suspension ou l'annulation de l'intégralité de l'acte⁵²³ considéré en droit comme une décision unique et indivisible eu égard au caractère intrinsèquement lié de ses différentes composantes. Le CCE a été amené à se prononcer sur cette question postérieurement à l'adaptation des annexes suite à laquelle ces deux décisions figurent dans des documents distincts. Il a confirmé que la suspension ou l'annulation de l'OQT conduisait toujours à celle de l'interdiction

521 En application de l'arrêté royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

522 En pratique, l'Office des étrangers n'avait en 2013 encore délivré aucune mesure préventive. Pour plus d'informations, voir Centre fédéral Migration, *La transition de la directive retour en Belgique : Présentation et analyse*, 2014.

523 CCE, 15 janvier 2013, n° 95.142 ; CCE, 28 février 2013, n° 98.273.

d'entrée qui en constitue un accessoire⁵²⁴. Néanmoins, le Conseil d'État (CE) a remis en cause la jurisprudence du CCE dans un arrêt récent⁵²⁵ et a estimé que l'OQT et l'interdiction d'entrée sont nécessairement «divisibles». Le CE a par conséquent cassé un arrêt du CCE qui conduisait à l'annulation de la décision d'éloignement sur base de celle de l'interdiction d'entrée. On peut se demander si désormais la suspension ou l'annulation de la décision d'éloignement n'aura également plus aucune conséquence sur l'existence de l'interdiction d'entrée.

Il faut encore préciser que les interdictions d'entrée ont fait l'objet d'une jurisprudence abondante du CCE. Il apparaît que la personne visée par une interdiction d'entrée ne perd pas son intérêt au recours lorsqu'elle a fait l'objet d'un rapatriement, car l'éventuelle annulation de cette interdiction sera encore de nature à lui procurer un avantage⁵²⁶. Il ressort également que l'administration ne peut se contenter de délivrer automatiquement une interdiction d'entrée pour la durée maximale autorisée par la loi et doit motiver spécifiquement ce qui justifie son choix en appréciant les circonstances particulières du dossier⁵²⁷. En outre, il doit être tenu compte de la motivation de cette durée, du respect du droit à la vie privée et familiale (article 8 CEDH)⁵²⁸ et particulièrement du risque de porter atteinte à ce droit en raison du manque de garantie quant à la levée ou la suspension effective de l'interdiction d'entrée lors d'une demande future de regroupement familial depuis l'étranger⁵²⁹.

Modification du délai de recours en extrême urgence auprès du CCE

La loi prévoit que l'étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente peut demander la suspension de cette décision en

extrême urgence auprès du CCE⁵³⁰. Le délai suivant la notification de la décision d'éloignement durant lequel son exécution forcée ne peut être réalisée est récemment⁵³¹ passé de cinq jours calendriers, dont trois jours ouvrables, à trois jours ouvrables⁵³². L'impossibilité d'éloigner l'intéressé durera tant que le CCE n'a pas statué sur la demande de suspension en extrême urgence⁵³³.

Le précédent délai de cinq jours résultait lui-même d'un changement législatif intervenu à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle⁵³⁴ qui s'était prononcée sur la compatibilité du délai initialement prévu, vingt-quatre heures, avec les normes internes et internationales liées au recours effectif. Si le nouveau délai de trois jours ouvrable n'est pas en soit contraire au prescrit de cet arrêt, il n'en reste pas moins que l'objectif qui doit être préservé selon la Cour, à savoir pouvoir introduire un recours dans ce délai, n'est pas toujours aisément rencontré. Ainsi, par exemple, les étrangers placés en détention et qui souhaitent bénéficier d'un avocat dans le cadre de l'aide juridique doivent pour cela, attendre que le bureau d'aide juridique procède à une désignation à la suite d'une demande introduite par le centre fermé, démarche qui en pratique peut prendre plusieurs jours.

En outre, la Belgique a été condamnée pour violation du droit au recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH dans l'arrêt M.S.S. rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en 2011⁵³⁵. Conséquemment, l'Assemblée générale du CCE a rendu sept arrêts portant notamment sur la procédure d'extrême urgence⁵³⁶. Ces arrêts estiment que l'extrême urgence

524 CCE, 3 octobre 2013, n° 111.283.

525 CE, 10 octobre 2013, n° 225.056.

526 En revanche, le requérant perd dans ce cas son intérêt à agir contre l'OQT. CCE, 30 novembre 2012, n° 92.527.

527 Voir par exemple CCE, 27 novembre 2012, n° 92111.

528 CCE, 30 novembre 2012, n° 92.552.

529 Voir en ce sens, CCE, 15 janvier 2013, n° 95.142 ; CCE, 14 mars 2013, n° 98.799 et CCE, 26 avril 2013, n° 101.886.

530 Art. 39/82, §4 de la loi du 15 décembre 1980. Cet article précise que cela n'est possible que dans la mesure où l'étranger n'a pas encore introduit une demande de suspension. La loi spécifie également que « lorsque le requérant demande la suspension de l'exécution, il doit opter soit pour une suspension en extrême urgence, soit pour une suspension ordinaire ». Néanmoins, lorsque la « demande de suspension en extrême urgence a été rejetée au motif que l'extrême urgence n'est pas suffisamment établie », l'étranger pourra introduire ultérieurement une demande de suspension (Art.39/82, §1er).

531 Art. 22 de la loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses.

532 À savoir « chaque jour sauf un samedi, un dimanche ou un jour férié légal ».

533 En vertu de la loi, ce recours sera normalement examiné dans les quarante-huit heures suivantes et le CCE devra prendre « toutes les mesures nécessaires pour qu'une décision soit rendue au plus tard dans les septante-deux heures suivant la réception de la requête ». Voir art. 39/82, §4 de la loi du 15 décembre 1980.

534 CC, 27 mai 2008, n° 81/2008.

535 Cour eur. DH, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, 30696/09.

536 CCE, 17 février 2011, n° 56.201-56.208.

se déduit du seul fait que l'étranger fasse l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente. Ils ajoutent que passé le délai d'introduction (à l'époque de cinq jours), durant lequel l'éloignement est automatiquement suspendu, la demande de suspension en extrême urgence contre une mesure d'éloignement imminente aura également un effet suspensif de plein droit si elle est introduite dans le délai de recours ordinaire pour l'étranger détenu, soit quinze jours⁵³⁷. Il en ressort également que le CCE peut prendre en considération, au moment où il statue en extrême urgence, de nouveaux éléments pour évaluer le risque de violation de l'article 3 de la CEDH en cas d'éloignement vers le pays d'origine du demandeur.

Néanmoins, dans un arrêt rendu en 2013⁵³⁸, le CCE a jugé qu'un recours introduit le quinzième jour après la notification l'avait été dans les délais, mais que le requérant avait manqué de diligence. Cette introduction tardive, en l'absence de force majeure, impliquerait donc que le requérant ne se trouve pas face à une situation d'extrême urgence, argument sur base duquel le CCE a rejeté le recours. Cette interprétation restrictive de l'extrême urgence et, par conséquent, de la possibilité de bénéficier de la suspension de la mesure d'éloignement pose question eu égard à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁵³⁹. Il s'agirait selon l'OE d'un arrêt isolé qui ne remet pas en cause la jurisprudence antérieure⁵⁴⁰.

De plus, un arrêt de la Cour constitutionnelle⁵⁴¹ relatif aux demandeurs d'asile originaires d'un pays considéré comme sûr⁵⁴² apporte un nouvel éclairage sur la notion de l'effectivité du recours. La Cour considère en effet que les modifications apportées suite aux arrêts rendus par l'Assemblée générale du CCE (voir plus haut) ne sont pas suffisantes. Le fait qu'ils résultent d'un changement de pratique et ne figurent pas dans la loi n'apporte pas suffisamment de garantie⁵⁴³. La procédure

en suspension d'extrême urgence ne constitue dès lors pas, selon la Cour, un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH.

Enfin, début 2014, la Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée dans l'affaire Josef⁵⁴⁴ sur la procédure en extrême urgence et a condamné la Belgique pour violation du droit au recours effectif. La procédure en extrême urgence fait actuellement l'objet d'une nouvelle réforme, par le législateur, qui a été jugée nécessaire pour clarifier le processus judiciaire et ainsi répondre aux difficultés liées au nombre croissant de recours introduits en extrême urgence⁵⁴⁵.

Circulaire sur l'échange d'informations à l'occasion d'une déclaration de mariage ou d'une déclaration de cohabitation légale

La nouvelle circulaire⁵⁴⁶ sur l'échange d'informations entre les officiers de l'état civil et l'OE, prévoit que les étrangers qui ont reçu un OQT doivent en principe être protégés contre l'éloignement suite à l'introduction d'une déclaration de mariage ou d'une déclaration de cohabitation légale. Néanmoins, elle prévoit des exceptions à cette règle, notamment lorsque l'étranger fait l'objet d'une interdiction d'entrée.

Le Centre souhaite rappeler que puisque le droit fondamental en jeu est celui à la vie familiale, il est requis de faire un examen individuel dans chaque cas. Lors de cet examen, il faut mettre en balance les intérêts de la société et ceux de l'individu pour s'assurer que la détention de l'étranger, et son corollaire logique l'éloignement, ne constituent pas une ingérence arbitraire de la part des autorités. Cette obligation existe même dans les situations où la circulaire a prévu une exception au principe de la protection contre l'éloignement.

Le Centre se demande dans quelle mesure l'exception prévue pour les personnes qui ont reçu une interdiction d'entrée respecte le critère de proportionnalité, compte tenu notamment des effets d'une interdiction d'entrée qui restreint, pendant une durée plus ou moins

537 Voir : *Rapport annuel Migration* 2011, pp. 146-147.

538 CCE, 4 février 2013, n° 96.579.

539 L. Leboeuf, « Sauf force majeure, le recours en suspension d'extrême urgence introduit au-delà du délai légal de cinq jours n'est pas extrêmement urgent », *Newsletter EDEM*, mars 2013.

540 Information reçue par écrit de l'OE le 2 septembre 2013.

541 CC, 16 janvier 2014, n° 1/2014.

542 Pour plus d'informations, voir aussi : *Protection internationale et apatridie*, Chapitre III.1.

543 Ce qui apparaît d'ailleurs au vu de l'arrêt contraire rendu par le CCE (n° 96.579) et exposé ci-dessus.

544 Cour eur. DH, *Josef c. Belgique*, 27 février 2014, 70055/10. Voir : *Séjour légal*, Chapitre III et *Les raisons médicales dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Chapitre III.1.

545 Pour plus d'informations à ce sujet voir : *Séjour légal*, Chapitre III, ainsi que Centre fédéral Migration, *La transposition de la directive retour en Belgique : Présentation et analyse*, 2014.

546 Voir *Droit de vivre en famille*, Chapitre III.2.

longue, les possibilités pour l'étranger de revenir en Belgique, même moyennant des démarches dans son pays d'origine. Cette question de proportionnalité se pose particulièrement lorsqu'une interdiction d'entrée est délivrée en raison du non-respect du délai de retour volontaire d'un ordre de quitter le territoire antérieur.

Éloignement des prévenus ou condamnés étrangers en séjour irrégulier

Une **nouvelle circulaire relative aux étrangers détenus** dans un établissement pénitentiaire est entrée en vigueur en mars 2013⁵⁴⁷. La circulaire a pour objectif l'identification de l'étranger en séjour irrégulier dès son placement dans l'établissement pénitentiaire et la réalisation à cette fin de toutes les démarches nécessaires auprès de ses autorités nationales. La circulaire précise ensuite les modalités pour l'éloignement des étrangers détenus ou celles de leur transfert vers un centre fermé à l'issue de la partie exécutoire de leur peine.

En 2013, on dénombre 629 étrangers qui ont été éloignés après leur incarcération⁵⁴⁸, ce qui constitue une augmentation de 66% par rapport aux chiffres pour l'année 2012 (378)⁵⁴⁹.

La circulaire prévoit aussi la possibilité de détenir en prison un étranger en séjour irrégulier pendant une période complémentaire de sept jours en cas de levée du mandat d'arrêt. Elle stipule que les étrangers détenus administrativement en prison seront, durant cette période, séparés des détenus de droit commun, mesure qui serait mise en œuvre en pratique d'après les informations qui nous ont été communiquées par l'OE. Les étrangers détenus administrativement en prison seront soumis aux règles des institutions pénitentiaires en ce qui concerne notamment le droit de visite ou l'encadrement médical⁵⁵⁰, et ne bénéficieront donc pas des mêmes droits que les étrangers détenus en

centres fermés. La circulaire spécifie également qu'en cas de décision d'octroyer une mise en liberté provisoire en faveur d'un étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement, l'exécution de cette libération pour procéder à l'éloignement ou au transfert vers un centre fermé peut avoir lieu jusqu'à dix jours après que le jugement du tribunal d'application des peines ne soit coulé en force de chose jugée ou, selon le cas, dix jours après la date à laquelle la libération a été octroyée, à défaut de quoi l'étranger sera libéré.

Le Conseil de l'Europe a adopté en 2012 des normes relatives aux détenus étrangers qui spécifient leurs droits. Celles-ci mentionnent, notamment, en ce qui concerne l'éloignement des étrangers prisonniers, si le détenu y consent, l'État où il est incarcéré doit prendre contact avec l'État où il doit être éloigné en vue d'assurer un soutien immédiat à son retour et de faciliter sa réinsertion dans la société⁵⁵¹.

Par ailleurs, la **création d'une nouvelle aile** est prévue au centre fermé de Vottem. Elle sera destinée aux « ressortissants illégaux qui ont purgé leur peine de prison ou d'illégaux qui, compte tenu de leur comportement difficile, ne peuvent s'intégrer dans un régime de groupe tel qu'il prévaut dans les centres fermés »⁵⁵². Son ouverture est envisagée au printemps 2014 et elle devrait pouvoir accueillir maximum 22 personnes⁵⁵³.

Contrôle de la détention : évolution jurisprudentielle

Les *Rapports annuels Migration 2011* et *2012* se sont déjà penchés sur le contrôle judiciaire de la détention⁵⁵⁴. Dans deux arrêts rendus le 2 janvier 2013, la Cour de cassation a reprécisé l'étendue du contrôle. Elle a ainsi estimé, d'une part, que les juridictions d'instructions ne pouvaient apprécier l'opportunité d'une mesure⁵⁵⁵. D'autre part, elle a jugé qu'en l'absence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'administration, la décision n'était pas entachée d'illégalité et qu'en substituant son appréciation

547 Circulaire ministérielle n°1815-étrangers détenus du 7 mars 2013. Elle vise à mettre en œuvre les modifications législatives par la loi du 15 mars 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, Loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

548 Information transmise par courrier par l'OE.

549 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, 1^{er} octobre 2013, CRIV 53 COM 819.

550 Informations communiquées par courrier par l'OE.

551 Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)12 du Comité des ministres aux États membres relative aux détenus étrangers*, 10 octobre 2012, 35.4.

552 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, 19 février 2013, CRIV 53 COM 0669.

553 *Ibid.*

554 *Rapport annuel Migration 2011*, pp.147-152 et *Rapport annuel Migration 2012*, pp.160-161.

555 Cass., 2 janvier 2013, n° P.12.2050.N/1.

à celle de l'OE, la Ch.m.a. avait excédé « les limites du contrôle de légalité que lui assigne l'article 72 de la loi du 15 décembre 1980 »⁵⁵⁶.

Si les juridictions d'instructions semblent dans une certaine mesure par le biais du concept d'erreur manifeste d'appréciation pouvoir juger de l'opportunité d'une mesure privative de liberté, ces deux arrêts semblent limiter le contrôle exercé par ces juridictions et renforcer le manque de clarté quant à l'étendue de leurs compétences⁵⁵⁷.

2.2. Conditions de détention

La Commission des plaintes en centres fermés

Le 11 septembre 2013, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a renouvelé, par arrêté ministériel⁵⁵⁸, le mandat des huit membres de la Commission chargée du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés. Pour la plupart en fonction depuis le 14 octobre 2008⁵⁵⁹, ces membres ont vu leur mandat prolongé pour une période de cinq ans.

En 2013, aucune avancée légale ou réglementaire n'est par contre à noter quant à l'amélioration du régime de plainte en centre fermé, ce qui était prévu par l'accord gouvernemental du 1^{er} décembre 2011.

L'OE nous a indiqué se consacrer actuellement à renforcer, dans la pratique, la connaissance par les détenus de ce mécanisme de plaintes, suite à une consultation organisée auprès des détenus en 2012. Il est notamment prévu d'adapter le DVD d'accueil en centre fermé et de créer des affiches à ce propos.

Au cours de l'année 2013, trente plaintes ont été déposées par des résidents de centres fermés. Dix ont été déclarées irrecevables et vingt recevables : dix-neuf ont été déclarées non fondées et une a fait l'objet d'un

règlement à l'amiable⁵⁶⁰. Les plaintes porteraient sur le service médical, la disparition d'effets personnels, la nourriture, la mise en isolement et le comportement des gardiens⁵⁶¹.

Encadré 21. Détention et éloignement des personnes vulnérables

En 2013, le Centre a été interpellé à plusieurs reprises, dans le cadre de sa mission de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, sur des personnes vulnérables détenues en centre fermé.

En 2013, 87 personnes ont bénéficié du programme *Special needs*, sur base de leurs besoins spécifiques, avant, pendant et après leur départ. Un accompagnement après leur retour a été organisé pour 26 personnes⁵⁶².

Ce programme *Special needs* permet notamment pour le détenu de bénéficier d'un accueil dans une institution psychiatrique spécialisée, d'un accompagnement spécifique pendant et après le retour ou d'un suivi par un personnel ayant suivi une formation spécifique⁵⁶³.

Depuis 2009, l'OE organise aussi des rencontres en interne, de manière hebdomadaire depuis 2011, pour discuter des détenus nécessitant des soins supplémentaires liés, notamment, à des problèmes médicaux, psychologiques ou psychiatriques. Ces détenus sont repris sur la liste « EZA » (*Extra- Zorg-Afdeling* - section soins supplémentaires).

556 Cass., 2 janvier 2013, n° P.12.2019.F/1.

557 Kruispunt M-I, « Vage grens tussen proportionaliteit en opportuniteit van detentie wordt belangrijker », *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en IPR*, 26 février 2013.

558 Arrêté ministériel portant renouvellement du mandat de certains membres de la Commission chargée du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés, 11 septembre 2013.

559 Arrêté ministériel portant nomination des membres de la Commission chargée du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés, 14 octobre 2008.

560 Informations reçues par mail du Secrétariat de la Commission des plaintes le 25 mars 2014.

561 Sénat de Belgique, *Question écrite de Fatima Saïdi à la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration*, n°5-10421, 20 novembre 2013.

562 Informations reçues par mail de l'Office des étrangers le 25 mars 2014.

563 Office des étrangers, *Rapport annuel 2010*, pp. 226-227.

Formation du personnel de sécurité des centres fermés sur l'utilisation de la contrainte

La loi⁵⁶⁴ prévoit que l'OE peut, dans le cadre de la détention et de l'éloignement d'étrangers et à certaines conditions, faire usage de moyens coercitifs (la contrainte physique, la clé de bras, l'usage de menottes et de bandes velcro). Le 24 juin 2013, un arrêté royal⁵⁶⁵ a été adopté définissant les contours que doit désormais prendre la formation sur l'utilisation de la contrainte que doit suivre le personnel de sécurité de l'OE qui travaille dans les centres fermés, dans les centres INAD ou qui collaborent à l'expulsion d'étrangers.

La formation doit comporter un cursus de base d'une durée minimale de trois jours et un recyclage annuel d'un minimum de trois heures. À la fois théorique et pratique, elle doit comprendre les modules suivants : aspects légaux et réglementaires, la gestion de conflit

et la communication, l'apprentissage des techniques de contrainte. Cette formation doit être obligatoire et organisée par l'OE ou à l'initiative de ce dernier. Notons qu'avant cette réglementation,

des formations à ce sujet étaient déjà organisées par l'OE⁵⁶⁶, mais dont les contours n'étaient pas déterminés légalement.

Regard sur la Belgique des organes internationaux relatifs à l'interdiction de la torture

Une délégation du **Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants** du Conseil de l'Europe (CPT) a effectué, du 24 septembre au 4 octobre 2013, une visite dite périodique en Belgique.

Lors de sa visite, la délégation s'est rendue dans différents lieux de détention et a rencontré la ministre de la Justice, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migra-

tion ainsi que des hauts fonctionnaires de différents ministères. Elle a également mené des entretiens avec d'autres acteurs tels que le Collège des Médiateurs fédéraux, des membres du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et de l'Inspection générale de la police (AIG).

Compte tenu de ses missions légales, le Centre a eu l'occasion de rencontrer cette délégation en vue d'attirer son attention sur les questions relatives à la détention administrative des étrangers, à la discrimination dans les établissements pénitentiaires, à l'internement et la détention des personnes avec un handicap. Le rapport de cette visite devrait être rendu public au cours de l'année 2014⁵⁶⁷.

Les 5 et 6 novembre 2013, le **Comité des Nations Unies contre la torture** (ci-après : le Comité) a examiné le troisième rapport périodique soumis par les autorités belges sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Centre, en tant qu'Institution nationale des droits de l'homme, lui a remis un rapport parallèle.

Dans son rapport final, le Comité partage les principales préoccupations soulevées par le Centre. Le Comité prie notamment la Belgique de : favoriser les alternatives à la détention pour les demandeurs d'asile et de veiller à ne recourir à leur détention qu'en dernier ressort et pour une durée aussi courte que possible ; prendre les mesures nécessaires pour renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de l'AIG, ainsi que celles visant à renforcer les contrôles (dont les enregistrements vidéo) ; limiter l'utilisation des moyens de contention lors des opérations d'éloignement. Le Comité insiste également sur le fait que les détenus souffrant de problèmes de santé mentale doivent recevoir des soins de santé adaptés⁵⁶⁸.

Le Comité contre la torture recommande à la Belgique de renforcer les mesures de contrôle des éloignements

564 Art.74/8 §6 de la loi du 15 décembre 1980 et art. 37 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

565 A.R. du 24 juin 2013 déterminant les règles relatives à la formation dispensée dans le cadre du recours à la contrainte, prise en exécution de l'article 74/8, §6, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

566 Troisième rapport périodique soumis par la Belgique au Comité contre la torture des Nations Unies, 25 juillet 2012, p.22., Disponible sur : www.ohchr.org.

567 Les rapports des visites du CPT en Belgique ainsi que les réponses des autorités sont disponibles sur : www.cpt.coe.int/fr/États/bel.html.

568 L'ensemble des rapports relatifs à la 51^{ème} session du Comité (rapport de la Belgique, rapport parallèle, rapports d'ONG) sont disponibles sur : www.ohchr.org.

2.3. Le trajet de retour

Le trajet de retour et les places ouvertes de retour : un nouveau public

Dans son instruction du 23 septembre 2013, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) annonce que, compte tenu de la volonté de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de promouvoir le retour volontaire⁵⁶⁹, elle a décidé d'élargir l'accueil et l'accompagnement en places ouvertes de retour à un plus large public⁵⁷⁰. Rappelons qu'en janvier 2012, le concept de trajet de retour a été introduit en la loi accueil suite à quoi, les places ouvertes de retour ont été créées⁵⁷¹.

Désormais et au-delà du public initialement visé, se verront désigner une place ouverte de retour : les Mineurs étrangers non accompagnés (MENA) devenus majeurs et dont la procédure d'asile ou de séjour s'est clôturée négativement ; certains demandeurs d'asile « no-show » souhaitant une place d'accueil ; les familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs lorsqu'ils ne peuvent être accueillis en centre de retour (voir ci-dessous) ; certaines personnes engagées dans un retour volontaire via le guichet retour⁵⁷².

Le délai dans lequel la personne qui s'est vue désigner une place de retour doit s'y rendre est par ailleurs augmenté (de trois à cinq jours).

En 2013, 7.093 personnes se sont vues désigner une place ouverte de retour parmi lesquelles 1.728 (24%) s'y sont effectivement rendues, 20% d'entre elles sont retournées volontairement, 63% ont quitté la place ouverte de retour et 8 % ont été hébergées dans d'autres structures⁵⁷³.

Le nouveau centre ouvert de retour et l'accueil des familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs

Depuis mai 2013, les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier qui font une demande d'aide matérielle (comme le prévoit l'arrêté royal du 24 juin 2004⁵⁷⁴) et à qui cette aide est octroyée se voient désigner un hébergement dans le centre ouvert de retour de Holsbeek⁵⁷⁵. Ce centre, géré par l'OE en partenariat avec Fedasil, a une capacité de 100 places⁵⁷⁶. Les familles y sont hébergées pour une durée de 30 jours (délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire) et font l'objet d'un accompagnement, pour trouver une solution durable, principalement axé sur le retour volontaire. Si des procédures de demande d'autorisation de séjour sont toujours en cours, elles sont traitées prioritairement par les services de l'OE. Si, au terme de cette période d'hébergement, la famille n'a pas opté pour un retour volontaire, et qu'un séjour légal n'apparaît pas comme une option possible, l'OE procède à l'organisation de son éloignement forcé. Pour ce faire, la famille est transférée vers une maison de retour.

Ces modalités d'accueil sont la conséquence directe de la signature d'un nouveau protocole de coopération entre l'OE et Fedasil⁵⁷⁷ remplaçant le protocole de coopération du 19 septembre 2010. Ce nouvel accord a fait l'objet de nombreuses critiques de la part du monde associatif plaçant qu'il est, à plusieurs égards, contraire à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 juillet 2003⁵⁷⁸ et à l'arrêté royal de 2004⁵⁷⁹. Un jugement récent du Tribunal de travail de Bruges⁵⁸⁰ a d'ailleurs condamné cette pratique et estime que l'aide matérielle aux mineurs accompagnés en séjour irrégulier doit leur être octroyée aussi longtemps que

569 Chambre des représentants, *Note de politique générale de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Fedasil*, 21 décembre 2012.

570 À ce sujet, le CIRE et Vluchtelingenwerk Vlaanderen ont rédigé une analyse sur la manière dont les accompagnateurs sociaux au trajet de retour perçoivent dans la pratiques les changements liés à l'introduction du trajet de retour. Voir : CIRE et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, « *Ce sont des personnes, pas des dossiers* », octobre 2013, disponible sur www.cire.be.

571 À ce sujet voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp.154-156.

572 En juin 2012, Fedasil a créé un guichet retour offrant principalement un accompagnement aux personnes en séjour irrégulier et qui désirent introduire une demande de retour volontaire.

573 Chambre des Représentants, *Réponse de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration Maggie De Block à une question de Peter Logghe*, 21 janvier 2014, CRIV 53 COM 901.

574 A.R. du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume.

575 À défaut de place disponible dans le centre de retour, elles se verront désigner une place ouverte de retour.

576 Suite à leur visite au centre de Holsbeek en juin 2013, le Délégué général aux droits de l'enfant, le Kinderrechtencommissaris et les médiateurs fédéraux ont rédigé un rapport dont les principales observations et recommandations (notamment sur la question de la scolarisation des enfants) sont reprises dans le rapport annuel 2012-2013 du Délégué général aux droits de l'enfant (pp. 37-38), disponible sur www.dgde.cfwb.be.

577 *Overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende de materiële hulp aan de minderjarige vreemdeling en die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft en die opgevangen wordt overeenkomstig het KB van 24 juni 2004*, 29 mars 2013 (non publié).

578 Cour d'arbitrage, 22 juillet 2003, n° 106/2003.

579 Plate-forme mineurs en exil, *Le nouvel accord sur l'accueil des familles en séjour irrégulier va à l'encontre de la loi et n'apporte aucune solution pour les familles*, communiqué de presse, 13 mai 2013.

580 Trib. trav. Bruges, 13 février 2014, 13/1179/A.

nécessaire, ne peut donc être limitée dans le temps ou soumise à de nouvelles conditions.

De nouvelles maisons de retour et la question de la détention des enfants

Le 23 septembre 2013, quatre nouvelles maisons de retour ont été inaugurées par l'OE à Beauvechain, ce qui fait passer à 23 le nombre total d'unités d'habitation⁵⁸¹ pour les familles en séjour irrégulier faisant l'objet d'une préparation à un retour forcé ou ayant demandé l'asile à la frontière. En 2013, ces lieux ont hébergé 159 familles (représentant 590 personnes). Près de 58 familles étaient en procédure d'asile à la frontière, 43 ont été détenues suite à la procédure SEFOR, 3 ont été transférées depuis une place ouverte de retour, 28 ont été transférées après avoir séjourné au centre ouvert de retour⁵⁸². Au total, 40% d'entre elles ont été rapatriées de force, 30% ont été libérées et 23% s'en sont échappées⁵⁸³. Pour rappel, ces lieux d'hébergement ont été créés en 2008 pour répondre aux nombreuses voix qui critiquaient la détention d'enfants dans les centres fermés et qui réclamaient le développement d'alternatives réelles⁵⁸⁴.

En décembre 2013, la Cour constitutionnelle⁵⁸⁵ s'est prononcée sur le recours en annulation introduit contre une loi, adoptée en 2011, qui autorise en effet la détention d'enfants, dans certaines conditions, pour une durée limitée et dans un lieu adapté, sans donner plus de précisions⁵⁸⁶.

Dans son arrêt, la Cour rejette le recours mais donne néanmoins quelques interprétations intéressantes sur les conditions de cette détention. Elle indique que « chaque membre de la famille pourra quotidiennement quitter le lieu d'hébergement sans autorisation préalable et (...) que la possibilité de priver les parents de leur liberté (...) doit être mise en œuvre sans que les enfants mineurs

en subissent les conséquences »⁵⁸⁷. Elle ajoute que « les enfants mineurs d'une famille qui se trouve dans de telles circonstances ne peuvent se voir appliquer le même régime de maintien que les parents »⁵⁸⁸. Elle clarifie également que les lieux visés ne peuvent faire référence aux centres INAD actuels « que s'ils sont adaptés aux besoins des familles avec enfants mineurs ».

À ce propos, rappelons qu'en mai 2011, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration avait annoncé la construction d'unités « adaptées » pour les familles avec enfants au centre 127 bis dont la construction était prévue pour juin 2012⁵⁸⁹. En 2013, cette volonté a été réaffirmée mais, la concrétisation de ce projet a été postposée⁵⁹⁰. Par ailleurs, l'OE a indiqué⁵⁹¹ qu'en 2013, un accompagnement à domicile de familles en séjour irrégulier, tel que prévu par la loi du 16 novembre 2011⁵⁹², avait été réalisé dans les villes d'Anvers, Charleroi, Gand et Liège par les fonctionnaires de liaison du service Sefor en partenariat avec d'autres acteurs de terrain. Ceci n'est toutefois pas encore systématique en l'absence de moyens suffisants. En pratique, les familles sont convoquées à un entretien pour discuter d'un trajet d'accompagnement, hormis à Liège où le fonctionnaire de liaison se rend à leur domicile. Un rapport sera établi à l'issue de cette rencontre et les familles devront se présenter ultérieurement pour apporter la preuve de la mise en œuvre de l'accord. À défaut, des mesures plus contraignantes pourront être mises en œuvre pour organiser le retour de la famille.

Néanmoins, malgré cette interdiction de détention dans les structures actuelles, il arrive régulièrement que des familles avec enfants mineurs soient détenues pour quelques heures, voire une nuit, à leur arrivée ou avant leur éloignement forcé dans les centres fermés Caricole et 127 bis. Interpelé à ce sujet, l'OE justifie cette pratique lorsque la famille ne peut être transférée directement vers une maison de retour (par exemple, arrivée avec un vol tardif) ou lorsque le vol de départ est prévu très tôt en matinée.

581 Six logements à Tubize, cinq à Zulte, cinq à Sint-Gillis-Waas et trois à Tielst.

582 Les 27 autres familles étaient en procédure Dublin, en procédure d'asile multiple ou en séjour irrégulier (hors SEFOR).

583 Les autres familles (7%) étaient encore hébergées au début 2014. Informations reçues par l'OE le 19 mars 2014.

584 Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 178-180.

585 CC, 19 décembre 2013, n° 166/2013.

586 Loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés, M.B., 17 février 2012. À ce sujet, voir également *Rapport annuel Migration 2011*, p.144-145.

587 CC, 19 décembre 2013, n° 166/2013, p.22.

588 *Ibid.*

589 *Rapport annuel Migration 2011*, p. 145.

590 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, 19 février 2013, CRIV 53 COM 669.

591 Informations transmises par un courrier du 16 avril 2014.

592 Art. 2 de la loi 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés, M.B., 17 février 2012.

Encadré 22. Recouvrement des frais de rapatriement auprès de l'étranger éloigné

En 2013, le Centre a été interpellé à plusieurs reprises par des personnes auxquelles il a été demandé de rembourser les frais liés à leur rapatriement.

La loi permet le recouvrement des frais de rapatriement auprès des étrangers qui n'ont pas obtenu le visa dans les délais à la décision d'éloignement et qui ont finalement été éloignés du territoire⁵⁹³.

En pratique, ces frais sont généralement demandés via les postes diplomatiques ou consulaires à l'intéressé qui, après son éloignement, introduit une nouvelle demande depuis l'étranger pour se rendre en Belgique. Ainsi, d'une part, les personnes qui font une demande d'un visa C - court séjour seront généralement priées de régler intégralement le montant des frais de rapatriement avant de se voir délivrer leur visa, en ce compris lorsqu'ils font une demande de visa en vue de mariage. D'autre part, les personnes qui disposent d'un droit de séjour en Belgique, par exemple celles à qui un visa de type D est délivré dans le cadre d'un regroupement familial, peuvent se voir demander ce remboursement mais cela ne constituera pas une condition à la délivrance du visa⁵⁹⁴.

Par ailleurs, ces frais de rapatriement peuvent également être demandés à la personne qui a signé un engagement de prise en charge en faveur d'un étranger, avec lequel il sera solidairement responsable⁵⁹⁵. Ces frais de rapatriement sont « les frais réels qui découlent de l'accompagnement et du transport de l'étranger vers le pays dont il possède la nationalité ou qui lui a délivré un titre de séjour pour plus de trois mois ». L'étranger et son garant seront également tenus de rembourser les éventuels frais de séjour qui, en cas de détention d'un étranger en vue de son éloignement, sont forfaitairement fixés à 180 euros par jour⁵⁹⁶.

La loi prévoit aussi spécifiquement le recouvrement de ces frais dans le cadre de certains regrou-

pements familiaux. La Cour constitutionnelle⁵⁹⁷ a été amenée à se prononcer en 2013 sur la légalité d'une disposition⁵⁹⁸ qui prévoit la possibilité de récupérer, dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers en séjour illimité, les frais de rapatriement auprès de l'étranger concerné par l'éloignement ainsi que de celui rejoint (lorsque les conditions imposées pour le regroupement ne sont plus remplies ou qu'ils ont eu recours à la fraude pour obtenir une admission au séjour). La Cour a justifié par la différence de nature du séjour que ces sanctions ne soient pas prévues lors d'un regroupement familial avec un étranger disposant d'un séjour à durée limitée.

2.4. Les éloignements forcés

Refolements depuis les aéroports régionaux

Depuis l'automne 2013, des refolements avec escorte sont réalisés depuis les aéroports de Gosselies et de Bierset. Il s'agit des premiers éloignements avec escortes organisés depuis des aéroports régionaux, car avant cette date, ils ne se faisaient que depuis l'aéroport de Zaventem. Ceux-ci sont toutefois encore réalisés par la Police aéronautique (LPA) de Brussels Airport.

Ainsi, en 2013, 170 personnes ont fait l'objet d'un refolement depuis l'aéroport de Gosselies et cinq depuis l'aéroport de Bierset⁵⁹⁹.

Difficultés d'application de la convention de Chicago lors de refolements vers la Turquie

L'annexe 9 de la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale⁶⁰⁰ détermine la destination et les modalités du refolement du ressortissant de pays tiers arrivant par avion à la frontière belge et qui se voit refuser l'accès au territoire. Elle prévoit entre autre que la personne inadmissible est renvoyée par la compagnie aérienne qui l'a transportée vers le pays de départ de l'avion emprunté (qui n'est donc pas nécessairement le pays d'origine de la personne).

593 Art. 27 de la loi du 15 décembre 1980.

594 Informations communiquées par l'OE lors d'une rencontre le 17 octobre 2013.

595 Art. 3 de la loi du 15 décembre 1980.

596 Art. 17/7 de l'A.R. du 8 octobre 1981.

597 CC, 26 septembre 2013, n° 121/2013, pp.82-85.

598 Art. 11 de la loi du 15 décembre 1980.

599 Informations reçues par mail de l'Office des étrangers le 25 mars 2014.

600 À ce sujet, voir également : CBAR, *Het Verdrag van Chicago, Toepassing op asielzoekers aan de grens*, juillet 2013, disponible sur : www.cbar-bchv.be.

L'application de cette convention a fait l'objet de difficultés entre la Belgique et la Turquie au cours de l'année 2013. Des ressortissants notamment iraniens et irakiens, déboutés de leur procédure d'asile à la frontière, ont fait l'objet de tentatives répétées mais infructueuses de refoulement vers Istanbul. Les intéressés ont dès lors été refoulés vers la Belgique. Victimes d'un désaccord entre les deux pays, ils ont parfois même à plusieurs reprises fait l'aller-retour entre Bruxelles et Istanbul. Les autorités turques refusaient apparemment de reprendre ces personnes car leur législation nationale ne prévoirait qu'un bref délai durant lequel les personnes inadmissibles peuvent être refoulées. Plusieurs rencontres ont été organisées entre les autorités belges et turques pour mettre fin à ce problème. Un accord aurait finalement été trouvé fin 2013.

Le laissez-passer européen

En 2013, il a été fait usage à plusieurs reprises par l'OE de laissez-passer européens⁶⁰¹, pour permettre l'éloignement de certains étrangers, dont des ressortissants albanais, kosovars et afghans. Le recours à ce type de documents pour l'éloignement d'Afghans a fait l'objet de vives polémiques. L'ambassade d'Afghanistan à Bruxelles refuserait en effet de délivrer des laissez-passer aux ressortissants qu'elle ne parvient pas à identifier ou qui ne désirent pas rentrer de manière volontaire⁶⁰². En outre, la Belgique n'a pas signé d'accord de réadmission avec l'Afghanistan. Dès lors, certains considèrent que la délivrance d'un laissez-passer européen permet aux autorités belges de procéder à une identification unilatérale des ressortissants afghans, en faisant fi de leur obligation d'obtenir un accord préalable des autorités nationales sur la réadmission de leurs ressortissants. Cette pratique poserait certaines difficultés pour la personne éloignée et ne garantirait pas que cette dernière puisse exercer, à son retour, ses droits les plus fondamentaux⁶⁰³. L'OE estime cependant que l'usage d'un laissez-passer européen a fait l'objet d'un accord de principe avec les autorités afghanes et n'a jusqu'à présent posé aucun problème⁶⁰⁴.

601 Ce laissez-passer est un modèle de document de voyage que le Conseil de l'Union européenne a défini dans le cadre d'une recommandation aux États (recommandation du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers, JO C 274, 19 septembre 1996).

602 À ce sujet, voir l'entretien avec Mohammad Ismail Javid, consul d'Afghanistan à Bruxelles dans : La libre Belgique, *Kaboul non plus n'en veut pas*, 24 octobre 2013 (www.lalibre.be).

603 CBAR, FAQ, Laissez-passer Européen, 18 décembre 2013, disponible sur : www.cbar-bchv.be.

604 Information communiquée par l'OE dans un courrier du 16 avril 2014 adressé au Centre.

Encadré 23. Nombre de vols sécurisés

En 2013, la Belgique a organisé six vols sécurisés, dont deux en collaboration avec Frontex, pour lesquels on dénombre un total de 94 personnes éloignées du territoire national. En outre, elle a pris part à deux vols du ministère de la Défense, organisés à destination de la RD Congo en vue essentiellement de transporter des biens humanitaires, sur lesquels treize personnes ont été éloignées. Enfin, la Belgique a participé à quatre vols sécurisés organisés par d'autres États membres et Frontex, dont trois vers l'Albanie et un vers le Pakistan, à l'issue desquels dix-neuf personnes ont été éloignées.

Encadré 24. Nombre de contrôles d'opérations d'éloignement

Les derniers chiffres publics disponibles sur l'activité de l'AIG en tant qu'instance de contrôle officielle des opérations de retour forcé des ressortissants de pays tiers figurent dans le *Rapport annuel Migration 2012*. Depuis, le Centre n'a pu obtenir accès à aucun chiffre à ce sujet.

En effet, l'AIG doit faire rapport annuellement sur la mise en œuvre de ses missions au ministre de l'Intérieur. Ce rapport, complété des éventuelles remarques du ministre doit être déposé à la Chambre des représentants et du Sénat. Depuis que l'AIG a reçu ses nouvelles compétences en matière de contrôle des éloignements forcés, en 2011, le ministre de l'Intérieur est resté en défaut de lancer cette procédure. Interrogée à ce propos le 2 avril 2014⁶⁰⁵, la ministre de l'Intérieur a déclaré que ce rapport sera envoyé incessamment à la Chambre et au Sénat.

605 Question de Mme Zoé Genot à la vice-première ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances sur « les nouvelles compétences de l'Inspection générale de la police en matière de contrôle de la procédure de retour », n° 22992, Doc. Parl., CRIV 53 - COM 0970, p. 13.

C. SOUS LA LOUPE : L'ORDRE PUBLIC, LA DÉTENTION ET L'ÉLOIGNEMENT

Introduction

Le comportement de l'étranger au cours de son séjour (régulier et/ou irrégulier) est un élément crucial au moment où il fait l'objet d'une décision d'éloignement. Il va en effet non seulement déterminer les contours de cette décision (la possibilité ou non qu'il aura de partir de manière volontaire, le délai qui lui sera octroyé pour ce faire, le recours ou non à la détention, la durée de son interdiction d'entrée, etc.) mais va également connoter l'image qu'auront de lui les autorités (sa volonté de collaborer ou non à son retour, l'honnêteté de ses propos et de ses rapports avec les autorités, etc.).

Dans le cadre de l'analyse de son comportement et en vue de déterminer l'attitude à adopter à son égard, les autorités font régulièrement référence à la notion

d'ordre public et de sécurité nationale, dont le contour demeure assez incertain.

Les contours de la notion d'ordre public sont incertains

L'analyse présentée ici a pour objet cette notion d'ordre public, dont elle vise à dessiner les contours légaux et théoriques, à identifier la manière dont elle est actuellement utilisée par les autorités et à mettre en lumière les conséquences pratiques qui en découlent pour le parcours de l'étranger concerné. Une analyse de la jurisprudence belge et européenne permettra d'affiner le contenu de ce concept pour tenter de déterminer les critères qui doivent encadrer les décisions qui se réfèrent à cette notion.

1. La notion d'ordre public en droit

La notion d'ordre public n'est pas définie en tant que telle ni dans la loi, ni dans la jurisprudence nationale ou européenne, et son contour, par essence flou, évolue selon les circonstances de la cause. Il est généralement possible de distinguer deux acceptions de cette notion. D'une part, elle vise l'ensemble des valeurs fondamentales communes à une société déterminée à un moment donné et, d'autre part, le maintien matériel de l'ordre pour éviter les troubles⁶⁰⁶.

Il s'agit d'un concept qui revient dans de nombreux domaines du droit administratif et qui est bien présent

en droit des étrangers. La loi du 15 décembre 1980 s'y réfère à de très nombreuses reprises notamment en tant que motifs de refus d'accès au territoire, de délivrance d'une décision défavorable relative au séjour, de l'adoption d'une décision d'éloignement ou de maintien en détention d'un étranger, mais sans en préciser le contenu.

En outre, ce concept figure dans de nombreux instruments européens relatifs à la migration, dont la directive retour⁶⁰⁷, mais ces textes n'en définissent que peu la portée. La directive relative aux droits des citoyens

606 E. Neraudau-D'Unienville, *Ordre public et droit des étrangers en Europe, La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.7.

607 Art. 6, 7 et 11 de la directive retour.

de l'Union⁶⁰⁸ apporte un éclairage intéressant en ce qui concerne l'interprétation de cette notion dans le cadre d'une décision de refus d'entrée ou de séjour émise à l'encontre du citoyen de l'UE ou aux membres de sa famille. Elle spécifie que « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. Le compor-

tement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues»⁶⁰⁹. En outre, ces motifs liés à l'ordre public et qui sont à la base de la décision doivent en principe être portés à la connaissance de l'intéressé⁶¹⁰. Cette disposition a été transposée presque textuellement en droit belge⁶¹¹.

608 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et 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 États membres.

609 Art. 27 de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union.

610 Art. 30 de la directive relative aux droits des citoyens de l'Union.

611 Art. 43, alinéa 1er, 2° de la loi du 15 décembre 1980.

2. L'interprétation de cette notion par les autorités belges dans le cadre des décisions d'éloignement

Cette notion d'ordre public est régulièrement invoquée dans la motivation des OQT⁶¹² pris par les autorités belges⁶¹³. Dans la pratique, il y est fait recours sur la base d'éléments de différentes natures tels que les procès-verbaux dont l'intéressé a fait l'objet (qu'il ait ou non été ensuite poursuivi), l'usage de faux documents ou de fausses identités, le travail au noir, le fait d'avoir fait l'objet de poursuites pénales suite à l'annulation d'un mariage de complaisance, etc.

Au-delà des éléments évoqués dans les décisions administratives, le concept d'ordre public sous-tend également, de manière plus informelle, l'évaluation du comportement de la personne au cours de sa détention et les mesures à prendre en vue de son éloignement. Ainsi, le fait de résister à son éloignement ou de participer à des actions de contestation (grève de la faim, mouvement d'insurrection, etc.) peut être considéré comme une preuve de résistance, ayant des

conséquences directes sur les mesures prises envers les personnes détenues.

La loi⁶¹⁴ prévoit aussi la possibilité de prendre un arrêté ministériel de renvoi à l'égard de l'étranger qui séjourne légalement sur le territoire lorsqu'il a porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou qu'il n'a pas respecté les conditions liées à son séjour⁶¹⁵. Pour les étrangers établis ou bénéficiant du statut de résident de longue durée, un arrêté royal d'expulsion peut être délivré lorsqu'il a gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale et après avis de la Commission consultative des étrangers.

612 L'article 7, 3° de la loi du 15 décembre 1980 permet de délivrer un OQT à l'étranger qui ne séjourne pas légalement en Belgique, si « par son comportement, il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale ».

613 Pour plus d'informations, voir : M. Van den Broeck, « Openbare orde bij bevel om het grondgebied te verlaten », *Présentation lors de la demi-journée de formation et de rencontre pour les avocats assurant l'aide juridique des personnes détenues dans les centres fermés Caricole et 127 bis*, disponible sur : www.diversite.be.

614 Art. 20 de la loi du 15 décembre 1980.

615 L'OE nous a indiqué qu'en pratique aucun arrêté ministériel de renvoi n'était pris pour non-respect des conditions liées au séjour.

3. Conséquences pratiques dans les différentes étapes du retour et de l'éloignement

Le recours à la notion d'ordre public par les autorités a des conséquences à différents niveaux pour la personne qui en fait l'objet.

Premièrement, dans les **décisions administratives**. L'évocation d'éléments d'ordre public dans la motivation de l'ordre de quitter le territoire a pour conséquence la suppression du délai d'exécution de la décision (OQT de 0 jour) et donc du délai de départ volontaire⁶¹⁶. Il ouvre la possibilité de détention immédiate de la personne dès la notification de la décision. Les mesures alternatives à la détention (dépôt de garantie, etc.) ne trouvent dès lors plus à s'appliquer⁶¹⁷.

C'est ensuite la durée de l'interdiction d'entrée qui va en découler. La loi prévoit en effet qu'une interdiction d'entrée de plus de cinq ans⁶¹⁸ est délivrée à la personne qui constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale. D'après les dossiers individuels dont le Centre a eu connaissance, il semblerait qu'une interdiction d'entrée d'une durée de huit ans soit délivrée à des personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale. Pour ce qui est de l'usage de la fraude en vue de l'obtention d'un permis de séjour, la délivrance d'une interdiction d'entrée d'une durée de cinq ans a été constatée. Le travail au noir est quant à lui généralement évoqué comme élément d'ordre public justifiant une durée de trois ans d'interdiction d'entrée.

Deuxièmement, la mise en œuvre de la notion d'ordre public a des conséquences sur les **conditions de détention**. Certaines personnes dont la décision d'éloignement mentionne des éléments d'ordre public peuvent se voir affliger des mesures particulières lors de leur détention. C'est le cas notamment de certaines personnes qui sont directement transférées de prison vers un centre fermé en vue de leur éloignement et dont les antécédents pourront contribuer à l'analyse de risque qui justifierait un placement en régime adapté. Dans certains cas, les éléments d'ordre public peuvent également avoir pour conséquence le place-

ment en centre fermé d'un des membres d'une famille hébergée en maison de retour.

Troisièmement, elle a également des conséquences sur la **procédure d'éloignement**. Une personne en séjour irrégulier qui a fait une déclaration de mariage avec un belge ou un étranger admis à séjourner pour plus de trois mois peut, dans certaines conditions, voir l'exécution de sa décision d'éloignement suspendue jusqu'à la célébration du mariage ou la décision de refus de célébrer le mariage⁶¹⁹. Lorsque l'étranger a été qualifié comme représentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, il est néanmoins exclu de cette protection.

Il existe également un régime particulier pour les personnes qui expriment de manière ostensible avant ou pendant leur éloignement leur refus catégorique de départ. Ces personnes, qu'elles soient à rapatrier (qualifiées de « DEPA-deportée accompagnée ») ou à refouler (qualifiées de « ANAD-accompagnée inadmissible person »)⁶²⁰ sont systématiquement et dès la première tentative, accompagnées d'une escorte pour leur éloignement. Certaines personnes peuvent être qualifiées de la sorte avant même une première tentative d'éloignement en raison de leur comportement dans le centre fermé (si « le centre a toujours clairement fait savoir, par des rapports, que la personne est agressive et a toujours exprimé son refus de partir »⁶²¹) ou de leurs antécédents. Les personnes qui sont transférées directement de prison en centre fermé, sont généralement qualifiées de DEPA sur la base d'une analyse de risque effectuée par LPA, et ce, même si elles acceptent de repartir. Dans certains cas, il semblerait même que certaines personnes n'aient pas été informées de l'organisation d'un vol les concernant, sur base de justifications qui auraient liées à des raisons de sécuritaires⁶²²,

616 Art. 74/14, §3, 3° de la loi du 15 décembre 1980.

617 Pour plus d'informations, voir Centre fédéral Migration, *La transposition de la directive retour en Belgique : Présentation et analyse*, 2014.

618 Art. 74/11 de la loi du 15 décembre 1980.

619 Voir : 2.1 Évolutions législatives et jurisprudentielles, plus haut dans ce chapitre.

620 Arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté.

621 OE, *Brochure : la Belgique encourage le retour des étrangers en séjour illégal*, août 2009, disponible : sur www.dofi.fgov.be.

622 D'après les informations communiquées au Centre par l'OE, cette information préalable dans un délai de 48 heures est en principe respectée sauf en cas de risque d'automutilation ou de suicide de la personne.

ce qui le cas échéant peut poser question eu égard aux recommandations de la commission Vermeersch II et à l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011. En effet, tous deux insistent sur l'importance d'informer la personne (et son avocat) préalablement à son éloignement (au moins 48 heures). Notons que, toujours rapatriées avec escorte, ces personnes se verront également réclamer des montants importants en cas de demande par les autorités du recouvrement des frais liés à leur rapatriement (voir plus haut).

Ainsi, le comportement jugé problématique de la personne peut être à la base de l'adoption de mesures spécifiques dans le cadre de l'organisation de la détention ou de l'éloignement. Il paraît dans ce cas fondamental que l'intéressé soit informé des motifs qui justifient ces aménagements et des conséquences qui en résultent. La personne concernée devra pouvoir être entendue sur ces éléments de manière à ce que l'opportunité de ces mesures prises sur la base de son comportement ou d'une analyse de risque de « sa dangerosité » puisse être réévaluée.

4. Le contrôle de l'interprétation de la notion d'ordre public par les juridictions nationales

L'examen de l'interprétation qui est faite par les juridictions nationales de la notion d'ordre public en droit des étrangers, dont nous ne dresserons pas ici une analyse exhaustive, permet de mettre en évidence un certain nombre d'éléments qui peuvent servir de canevas dans les mesures et décisions relatives à la détention et l'éloignement liées à l'ordre public.

En ce qui concerne la notion d'ordre public dans le cadre d'une **décision d'éloigner sans délai**, la Cour de cassation a estimé que le travail au noir pouvait constituer un danger pour l'ordre public et la sécurité nationale justifiant une telle décision⁶²³. Si le raisonnement des autorités n'a pas été considéré par la Cour comme relevant d'une erreur manifeste d'appréciation, il n'en reste pas moins que la Cour en indiquant que « le **travail frauduleux peut** constituer une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » semble induire qu'il faudra s'assurer dans chaque cas d'espèce que cette activité représente une menace actuelle et réelle⁶²⁴.

En outre, le CE a jugé qu'il appartient à l'autorité d'évaluer la réalité de l'infraction imputée à l'étranger lorsqu'elle constitue le fondement d'une **décision**

d'éloignement pour atteinte à l'ordre public⁶²⁵. Elle doit aussi assurer une balance des intérêts entre la nécessité d'assurer l'ordre public et le respect des droits et libertés fondamentaux, protégés par la CEDH, de l'étranger visé par la mesure d'éloignement. La motivation de la décision doit indiquer les éléments constitutifs de l'infraction visée et ne peut se référer à un procès-verbal qui n'est pas joint au dossier administratif⁶²⁶.

Par un autre arrêt relatif à un OQT délivré pour atteinte à l'ordre public, le CE a jugé que cette atteinte devait pouvoir se déduire « d'éléments suffisants et pertinents figurant dans le dossier administratif ». En l'espèce, le fait que le procès-verbal relatif aux éléments d'ordre public n'a pas été communiqué au requérant et que la motivation de l'acte attaqué « n'indique en rien si une infraction pénale est reprochée au requérant » ne permet pas d'établir la réalité d'un risque d'atteinte à l'ordre public⁶²⁷.

Dans le cadre d'une demande en révision introduite par l'étranger contre un **arrêté ministériel de renvoi**, le CE a estimé que la décision doit être motivée « en se fondant sur des faits concrets imputables personnelle-

623 Cass., 2 janvier 2013, P.12.2019.F/4.

624 C. Morjane, « Le contrôle de la détention administrative des étrangers par les juridictions d'instruction », *R.D.E.*, 2013, n°173.

625 OQT pris sur base de l'article 7, alinéa 1^{er}, 3^o de la loi du 15 décembre 1980.

626 CE, 14 décembre 2001, n° 101.887.

627 CE, 23 octobre 2003, n° 124.569.

ment à cet étranger et de nature telle que le ministre puisse juger que cet étranger a de la sorte porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale »⁶²⁸.

Le CE a également délimité le pouvoir discrétionnaire de l'État dans le cadre d'une **demande de régularisation** et a précisé que si « les notions d'ordre public et de sécurité nationale ne sont par essence pas définissables avec précision », dont il résulte un large pouvoir d'appréciation pour les autorités en la matière, « le danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale doit être actuel et permanent (...). Les condamnations éventuelles encourues par les demandeurs doivent être appréciées individuellement en fonction de leur degré de gravité et de leur fréquence. Le ministre doit vérifier et apprécier le passé judiciaire de chaque intéressé, l'existence d'une condamnation ne pouvant, en tant que telle, fonder une décision négative, les circonstances et la nature de la condamnation jouant un rôle dans l'appréciation de la demande »⁶²⁹.

La jurisprudence du CCE en ce qui concerne les éléments à prendre en considération en vue de refuser une **demande de séjour au citoyen de l'UE ou à un membre de sa famille** pour des motifs d'ordre public est assez précise eu égard au caractère particulièrement détaillé de ces critères dans la loi⁶³⁰. Il est par exemple

rappelé que l'existence d'une condamnation pénale ne suffit pas mais que les autorités doivent apprécier la menace réelle, actuelle et suffisamment grave que le comportement de l'intéressé fait courir pour l'ordre public⁶³¹.

Enfin, le CCE a développé une jurisprudence abondante liée aux éventuelles atteintes au droit à la **vie privée et familiale** (article 8 CEDH) de l'étranger qui découleraient de son éloignement. Il estime que les exigences liées au respect de la Convention doivent prévaloir sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 et que l'autorité administrative doit procéder à un examen rigoureux de la cause sur cette base. Le CCE reprend le raisonnement établi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour vérifier s'il y a une atteinte à la vie de famille et si celle-ci constitue une ingérence disproportionnée⁶³².

En outre, le CCE s'est également prononcé sur la durée des **interdictions d'entrées** lorsque des éléments d'ordre public sont invoqués. Il a ainsi estimé que ce droit à la vie privée et familiale avait été violé quand les autorités n'ont pas tenu compte de l'existence de la famille pour fixer la durée de l'interdiction d'entrée⁶³³.

628 CE, 17 juillet 2000, n° 89.002.

629 CE, 16 juillet 2009, n°195.328.

630 En application de l'article 43, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 (voir ci-dessus).

631 CCE, 29 janvier 2010, n° 37.966, CCE 29 janvier 2010, n° 37.903, CCE 30 avril 2010, n° 42.733.

632 CCE, 5 août 2011, n°65.417.

633 CCE, 14 mars 2013, n° 98.799 ; CCE, 9 novembre 2012, n° 91.251 ; CCE, 30 novembre 2012, n° 92.552 ; CCE, 2 février 2013, n° 96.520.

5. Le contrôle de l'interprétation de la notion d'ordre public par les juridictions internationales

La CJUE s'est essentiellement prononcée sur cette question d'ordre public en lien avec le droit des étrangers dans le cadre de la libre circulation des citoyens de l'UE et membres de leur famille. En vertu d'une jurisprudence constante, elle estime à cet égard que les restrictions au droit de libre circulation sur base de condamnations pénales ne peuvent « être retenues que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à ces condamnations font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant

une menace actuelle pour l'ordre public. » L'autorité nationale ne peut recourir à la notion d'ordre public que si le comportement de l'intéressé représente une « menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (...) en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infrac-

tion à la loi»⁶³⁴. Dans une communication récente⁶³⁵, la Commission européenne a souligné que cette jurisprudence devait également être étendue à l'interprétation de la notion d'ordre public dans le contexte du regroupement familial entre ressortissants de pays tiers en application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Ainsi, les critères plus stricts, issus du droit européen, relatifs à l'interprétation de la notion d'ordre public ne sont pas limités aux citoyens de l'Union.

La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle développé sa jurisprudence autour de l'article 8 de la Convention. Cet article ne confère pas un droit contre l'expulsion aux étrangers qui disposeraient d'une vie privée ou familiale dans le pays d'accueil mais oblige les autorités à apprécier si l'expulsion, qui constituerait une ingérence à cette vie privée ou familiale, est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au but légitime poursuivi. Pour évaluer ces éléments, la Cour a développé une série de critères :

- » la durée du séjour de l'intéressé dans le pays dont il doit être expulsé ;
- » le laps de temps qui s'est écoulé depuis l'infraction et la conduite du requérant pendant cette période ;

634 CJUE, *Régina c. Pierre Bouchereau*, 27 octobre 1977, C-30/77. Voir aussi CJUE, *Calfa c. Grèce*, 19 janvier 1999, C-348/96 ; CJUE, *Commission c. Espagne*, 31 janvier 2006, C-503/03.

635 Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM(2014) 210 final.

- » la nationalité des diverses personnes concernées ;
- » la situation familiale du requérant et notamment, le cas échéant, la durée de son mariage [ainsi que] d'autres facteurs témoignant de l'effectivité d'une vie familiale au sein d'un couple ;
- » la question de savoir si le conjoint avait connaissance de l'infraction à l'époque de la création de la relation familiale ;
- » la question de savoir si des enfants sont issus du mariage et, dans ce cas, leur âge ;
- » la gravité des difficultés que le conjoint risque de rencontrer dans le pays vers lequel le requérant doit être expulsé ;
- » l'intérêt et le bien-être des enfants, en particulier la gravité des difficultés que les enfants du requérant sont susceptibles de rencontrer dans le pays vers lequel l'intéressé doit être expulsé ; et
- » la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec le pays hôte et avec le pays de destination⁶³⁶.

La jurisprudence de ces Cours permet donc de mettre en exergue des critères permettant d'encadrer les restrictions à des droits fondamentaux sur bases d'éléments liés à l'ordre public.

636 Cour eur. DH, *Üner c. Pays-Bas*, 18 octobre 2006, 46410/99 ; Cour eur. DH, *Udeh c. Suisse*, 16 avril 2013, 12020/09.

6. Conclusion : vers une codification de la notion

Sans pour autant limiter le pouvoir souverain et discrétionnaire de l'État dans l'appréciation des motifs relatifs à l'ordre public, il est important, en vue d'assurer une plus grande sécurité juridique, de discerner des éléments permettant d'orienter et d'encadrer l'appréciation faite par les autorités de cette notion. S'agissant d'un concept à géométrie variable, le contexte dans lequel il est utilisé et le type de décision qu'il fonde

doit également être pris en considération.

L'analyse de la jurisprudence nationale et internationale relative à la notion d'ordre public appliquée au droit des étrangers a permis de dégager un certain nombre d'éléments intéressants donnant un cadre et des exigences au contenu de cette notion. Ceux-ci devraient pouvoir être particulièrement appliqués dans

le contexte de la détention et de l'éloignement, situations dans lesquelles l'étranger est, par nature, plus vulnérable et où ses droits fondamentaux sont en jeu.

Ainsi, et en ce qui concerne le recours à cette notion dans les décisions administratives prises à l'encontre d'un étranger en situation irrégulière, des critères pourraient être définis sur base de la définition reprise dans la directive relative aux droits des citoyens de l'Union (voir plus haut) et les éléments suivants :

- » la réalité et l'actualité de la menace (appréciée au cas par cas et en tenant compte du temps qui s'est écoulé depuis l'infraction et du comportement de la personne pendant cette période) ;
- » se fonder sur des faits concrets imputables personnellement à l'étranger et apparaissant clairement dans le dossier administratif dont il a pu prendre connaissance ;
- » le caractère suffisamment grave de la menace affectant un intérêt fondamental de la société ;
- » le seul fait pour l'étranger d'avoir fait l'objet d'une condamnation pénale ou de procès-verbaux ne suffit pas pour considérer que son comportement fait courir une menace grave pour l'ordre public ;
- » le droit pour l'étranger d'être entendu, en application du droit à une bonne administration, tel que défini à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement, et basée en l'espèce sur l'ordre public, ne soit prise à son encontre. Lorsque la décision met en péril un des droits fondamentaux de l'étranger, l'examen de la balance des intérêts entre ce droit et la nécessité de préserver l'ordre public doit apparaître clairement. Ainsi en ce qui concerne le respect au droit à la vie privée et familial, il appartient aux autorités de procéder à un examen de la situation globale de l'étranger pour justifier en quoi son comportement représente une menace effective pour l'ordre public et suffisamment grave pour justifier son éloignement de sa famille et ce, pour la durée de l'interdiction d'entrée qui serait éventuellement délivrée.

Afin de garantir une plus grande sécurité juridique, le Centre recommande que ces critères soient intégrés dans un texte de loi. Cela amènerait en effet les autorités à procéder à une évaluation complète, plus détaillée et au cas par cas de la proportionnalité entre le comportement de la personne, ses droits fondamentaux mais également entre les liens qu'elle a tissés avec la société. Ces critères constitueraient également des éléments concrets devant faire l'objet d'un examen par les cours et tribunaux dans le cadre du contrôle de la légalité des décisions et de leur motivation.



Chapitre V

DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT



A. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Évolutions au niveau européen

« Il est illégal de faire dépendre l'octroi d'allocations d'attente à six années d'études en Belgique »

Dans un arrêt du 25 octobre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne affirme que la condition d'avoir fait six années d'études en Belgique pour avoir droit aux allocations d'attente n'est pas proportionnelle à l'objectif légitime de garantir un lien réel entre le demandeur et le marché belge de l'emploi⁶³⁷.

La réglementation belge en matière de chômage permet d'accorder des allocations d'attente aux jeunes qui ont achevé leurs études et qui sont à la recherche de leur premier emploi⁶³⁸. Cette prestation sociale a pour but de faciliter la transition entre les études et la vie professionnelle. Les jeunes demandeurs d'emploi qui ont fréquenté l'enseignement dans un autre État membre peuvent également obtenir des allocations d'attente si, en plus de certaines autres exigences, ils peuvent démontrer qu'ils ont étudié au moins six ans dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par l'une des Communautés.

C'est ainsi que Madame Prete, une ressortissante française mariée à un Belge et habitant à Tournai, a sollicité des allocations d'attente en 2003. Sa demande a été refusée par l'Office national de l'emploi (ONEM) au motif que cette dame n'avait jamais fait d'études en Belgique et ne répondait donc pas aux conditions de la réglementation belge.

La Cour souligne que, selon une jurisprudence constante, l'article 39 CE⁶³⁹, qui garantit la libre circulation des travailleurs, « prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent, en fait, au même résultat »⁶⁴⁰. L'interdiction de discrimination s'applique également à des allocations destinées à faciliter l'accès au marché du travail⁶⁴¹.

La condition prévue par l'article 36 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage⁶⁴² lèse surtout les citoyens d'autres États membres puisqu'en général, ils n'ont pas fait d'études en Belgique. Une différence de traitement n'est autorisée que si elle se fonde sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et si elle est proportionnelle à l'objectif légitime poursuivi⁶⁴³.

La Cour admet que le législateur belge poursuit un objectif légitime en voulant s'assurer qu'il existe un lien réel entre le demandeur et le marché belge de l'emploi, mais elle remet en cause la proportionnalité de la mesure : lorsqu'un État membre ne définit qu'un seul critère pour vérifier ce lien, il procède de manière trop

637 CJUE, *Déborah Prete c. Office national de l'emploi*, 25 octobre 2012, C-367/11.

638 Article 36 de l'A.R. du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

639 Le litige au principal concerne une décision du 11 septembre 2003. Il s'ensuit que les dispositions des traités auxquelles il convient de se référer en l'occurrence sont celles du traité CE, dans sa version consacrée par le traité de Nice. L'article 39§3 CE confère notamment aux ressortissants des États membres le droit de circuler librement sur le territoire des autres États membres et d'y séjourner aux fins d'y rechercher un emploi. Ainsi, les citoyens européens à la recherche d'un emploi sur le territoire de l'Union relèvent du champ d'application de l'article 39 CE et, partant, bénéficient du droit à l'égalité de traitement qui y est prévu au paragraphe 2. Une prestation de nature financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre relève également du champ d'application de l'article 39§3 CE.

640 CJUE, *Déborah Prete c. Office national de l'emploi*, 25 octobre 2012, C-367/11, §29.

641 CJUE, *Déborah Prete c. Office national de l'emploi*, 25 octobre 2012, C-367/11, §30.

642 A.R. du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

643 CJUE, *Déborah Prete c. Office national de l'emploi*, 25 octobre 2012, C-367/11, §32.

générale et exclusive, en accordant un poids démesuré à un seul élément, qui n'est pas forcément représentatif du degré réel et effectif de ce lien. La condition d'avoir étudié pendant au moins six ans dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté va plus loin que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Cette condition ne tient pas compte d'autres facteurs qui démontrent un lien réel avec le marché belge de l'emploi⁶⁴⁴.

En effet, le degré réel d'attachement entre le demandeur

et le marché géographique de l'emploi peut résulter par exemple de la période durant laquelle le demandeur a cherché de l'emploi dans l'État membre concerné, de son lieu de résidence dans cet État membre ou encore de circonstances ou de liens familiaux. Dans le cas de Madame Prete, le fait qu'elle ait déménagé en Belgique pour vivre avec son mari, en faisant usage de son droit à la libre circulation, indique entre autres un lien réel. En outre, elle a vécu près de deux ans en Belgique et a été inscrite à l'ONEM pendant qu'elle recherchait activement un emploi⁶⁴⁵.

644 CJUE, *Déborah Prete c. Office national de l'emploi*, 25 octobre 2012, C-367/11, §§35-36.

645 Communiqué de Kruispunt M-I, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en IPR*, n° 1/2013, 29 janvier 2013.

2. Évolutions au niveau belge

2.1. L'inscription payante des étrangers

Début 2013, l'administration communale d'Anvers a décidé de prélever une taxe de 250 euros lors de l'inscription de chaque étranger dans la commune. Ce règlement a été suspendu par la gouverneure de la province d'Anvers en raison de sa non-conformité avec le droit national et européen⁶⁴⁶. La commune de Menin appliquait déjà une mesure semblable : elle demandait 100 euros pour l'inscription de ressortissants de pays tiers. Cette taxe a elle aussi été annulée par le gouverneur compétent. Plusieurs communes de la Région de Bruxelles-Capitale perçoivent également une taxe, quoique nettement plus modique, pour l'inscription d'un étranger.

L'article 2 de la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers autorise certes les communes à percevoir des rétributions destinées à couvrir leurs frais administratifs chaque fois qu'elles délivrent, renouvellent, prorogent ou remplacent le titre de séjour d'un étranger. Mais la loi belge ne leur permet pas de prévoir dans ce cas des rétributions différentes, c'est-à-dire plus élevées, que

celles réclamées à des ressortissants belges pour la délivrance d'une carte d'identité.

Le législateur cherchait ainsi à concilier un double objectif : d'une part, éviter que la suppression de la taxe de séjour prive les communes de la faculté de percevoir une rétribution couvrant leurs frais administratifs et le coût des locaux pour le traitement des demandes de titre de séjour ; d'autre part, garantir l'égalité de traitement entre les Belges et les étrangers⁶⁴⁷.

La commune qui souhaite adopter un règlement de ce type ne doit pas seulement tenir compte de l'ordre juridique national. Selon les personnes visées par la rétribution, il y a aussi un risque de violer les normes juridiques européennes. Nous songeons ici par exemple aux citoyens de l'UE, aux réfugiés, aux étudiants, aux victimes de la traite des êtres humains, etc⁶⁴⁸.

646 C. Berx, Gouverneur de la Province d'Anvers, *Décision de suspension du 29 mars 2013*, http://assets.rug.be/img_art/site/images/83DF519-E0AC-42CF-8356-CAD72BE29661.pdf.

647 H. Verschueren, « Het Antwerpse retributiereglement voor 'nieuwkomers van vreemde origine': een juridische analyse vanuit het migratierecht », *T.Vreemd.*, 2013, n°2, p. 121.

648 Pour une analyse juridique détaillée de cette question, voir : H. Verschueren, *op. cit.*, pp. 118-141.

2.2. Pas d'enseignement subventionné pour les adultes en séjour irrégulier (Flandre)

Depuis le 1^{er} septembre 2011, les personnes qui suivent les cours d'enseignement pour adultes organisés par les pouvoirs publics flamands doivent prouver, au moment de leur inscription, qu'elles ont la nationalité belge ou qu'elles répondent aux conditions du séjour légal⁶⁴⁹. L'adulte qui veut suivre des cours de néerlandais ou une autre formation dans l'enseignement pour adultes ou l'éducation de base doit posséder un titre de séjour valable. Cette exigence a été instaurée par le Décret XXI sur l'enseignement⁶⁵⁰ de la Communauté flamande, qui a établi une distinction entre, d'une part, les Belges et les étrangers en séjour légal et, d'autre part, les étrangers qui résident irrégulièrement en Belgique. Le gouvernement flamand a justifié cette mesure en affirmant qu'on ne pouvait pas contrecarrer la politique fédérale d'éloignement en permettant à des personnes sans papiers d'encore suivre des cours et que leur octroyer les mêmes droits qu'aux étrangers en séjour régulier reviendrait à saper la loyauté fédérale : « la politique vis-à-vis des étrangers serait une politique qui n'entraînerait aucune conséquence concrète »⁶⁵¹.

Comme la constitutionnalité de cette mesure a été débattue, plusieurs organisations⁶⁵² ont décidé de la contester devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci a rejeté leur recours le 14 mars 2013⁶⁵³. La Cour a estimé que le législateur est en droit d'établir une différence de traitement entre les étrangers qui séjournent légalement en Belgique et ceux qui y sont irrégulièrement⁶⁵⁴. En effet, il n'est pas déraisonnable, dit-elle, que le législateur réserve à des personnes qui, en raison de leur statut administratif, sont supposées être installées en Belgique de manière définitive ou tout au moins pour une durée significative, les efforts et moyens spécifiques qu'il entend mettre en œuvre pour favoriser le développement personnel, la participation à toute éducation ultérieure, l'exercice d'une profession ou

la maîtrise d'une langue⁶⁵⁵.

La Cour a souligné que le fait de poser une condition de ce type, à savoir une condition de séjour légal, ne porte pas atteinte à la liberté d'enseignement. Ce serait le cas si la restriction de cette liberté était disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Mais il ne s'agit pas en l'occurrence de l'interdiction d'organiser un enseignement. Les centres d'éducation de base et les centres d'enseignement pour adultes conservent la possibilité de dispenser un enseignement aux personnes en séjour irrégulier si cet enseignement est financé par les apprenants eux-mêmes ou par une tierce partie, à condition toutefois qu'il fasse l'objet d'une comptabilité entièrement distincte de l'enseignement pour adultes qui est subventionné par la Communauté⁶⁵⁶.

Le ministre flamand de l'Enseignement a fait part de sa satisfaction face à cet arrêt de la Cour, soulignant qu'il clarifie enfin la question et que la Cour souscrit aux motivations du gouvernement flamand. Il a également insisté sur le fait que le séjour légal était défini de manière large dans le décret : les cours restent accessibles aux demandeurs d'asile en cours de procédure et aux personnes qui ont introduit un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), entre autres⁶⁵⁷. Pour leur part, les organisations à l'initiative du recours ont déploré que la Cour n'ait pas condamné cette exclusion ciblée. Elles estiment que cela ne fera qu'encore accroître la marginalisation, dans un paysage déjà dominé par l'extrême pauvreté, le sans-abrisme et l'exploitation, et qu'il est regrettable que ce soit justement l'enseignement qui doive choisir de permettre la participation de certaines personnes et non d'autres⁶⁵⁸.

2.3. Quel droit à l'aide du CPAS pour les demandeurs de 9^{ter} déboutés ?

Dans un arrêt du 21 mars 2013, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité de l'article

649 Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 162-163.

650 Décret flamand relatif à l'enseignement (OD XXI), 30 août 2011.

651 Communiqué de presse du cabinet du ministre flamand de l'Enseignement, de la Jeunesse, de l'Égalité des chances et de Bruxelles, *Grondwettelijk Hof bevestigt verbod op onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf*, 14 mars 2013, <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2013/03-14-G-Hof.htm> (traduction officieuse).

652 Liga voor de Mensenrechten, Samenlevingsopbouw Brussel et LBC en tant qu'organisateur d'un enseignement pour adultes.

653 CC, 14 mars 2013, n° 37/2013.

654 CC, 14 mars 2013, n° 37/2013, B.7.

655 CC, 14 mars 2013, n° 37/2013, B.8.

656 CC, 14 mars 2013, n° 37/2013, B.10.2.

657 Communiqué de presse du cabinet du ministre flamand de l'Enseignement, de la Jeunesse, de l'Égalité des chances et de Bruxelles, *Grondwettelijk Hof bevestigt verbod op onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf*, 14 mars 2013, <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2013/03-14-G-Hof.htm>.

658 Liga voor Mensenrechten, *Grondwettelijk Hof beslist over het onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf*, communiqué de presse la Liga voor Mensenrechten, 16 mars 2013, http://www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/grondwettelijk_hof_beslist_over_het_onderwijs_voor_mensen_zonder_wettig_ver.

57 §2, de la loi sur les CPAS⁶⁵⁹. Cet article limite à l'aide médicale urgente, l'aide sociale que les CPAS peuvent accorder aux demandeurs de régularisation médicale (9ter) déboutés pendant leur procédure de recours devant le CCE, alors que les demandeurs de protection subsidiaire (en raison d'une situation de violence généralisée dans le pays d'origine ou de séjour habituel) peuvent, eux, continuer à bénéficier de l'aide sociale complète pendant toute la procédure de recours.

La Cour estime que la loi sur les CPAS peut limiter à l'aide médicale urgente le droit à l'aide sociale pour des personnes en 'séjour illégal'. Cette restriction s'applique en principe aussi lorsque l'Office des étrangers (OE) refuse une autorisation de séjour pour raisons médicales et que l'intéressé introduit un recours non suspensif contre cette décision auprès du CCE. Mais l'arrêt de la Cour contient deux exceptions importantes.

Tout d'abord, la Cour confirme ses précédents arrêts⁶⁶⁰ dans lesquels elle estimait que l'étranger qui, pour des raisons médicales, est dans l'impossibilité absolue de donner suite à un ordre de quitter le territoire a droit à l'aide sociale sans restriction⁶⁶¹.

Par ailleurs, la Cour affirme que les CPAS doivent veiller à ce que les personnes qui souffrent d'une maladie grave puissent bénéficier de tous les soins médicaux préventifs et curatifs qui sont nécessaires pour éviter tout risque réel pour leur vie ou leur intégrité physique⁶⁶².

2.4. Loi-programme : restrictions supplémentaires aux droits à l'aide sociale et à l'intégration sociale

À l'occasion du contrôle budgétaire 2013, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures d'économie, arrêtées dans la loi-programme du 28 juin 2013⁶⁶³. Cette loi modifie la situation juridique des étrangers sur un certain nombre de points, aussi bien en ce qui concerne l'obtention d'un droit de séjour permanent que l'accès à certaines prestations.

La liste de ces modifications est reprise ci-dessous. Dans la section *Sous la loupe*, nous analysons de manière plus approfondie les droits qui se trouvent ainsi remis en cause.

Obtenir un droit de séjour permanent

La loi-programme porte de trois à cinq ans, pour les citoyens de l'UE et les membres de leur famille, la période de séjour ininterrompu nécessaire pour obtenir un droit de séjour permanent⁶⁶⁴.

Or, les citoyens de l'UE peuvent perdre leur droit de séjour s'ils constituent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale. Cela implique que l'octroi du droit à l'aide sociale et/ou à l'intégration sociale, pendant la période -désormais plus longue- qui précède l'obtention d'un droit de séjour permanent, peut avoir des conséquences sur le droit de séjour des intéressés. L'OE est en effet informé, grâce à un échange automatique de données avec le SPF Intégration sociale, chaque fois qu'un étranger bénéficie d'un revenu d'intégration sociale et/ou d'une aide financière à charge de l'État. Il juge alors au cas par cas si l'intéressé remplit encore les conditions posées à son droit de séjour et/ou s'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale⁶⁶⁵.

Pas d'aide sociale pour les personnes régularisées sur base du travail

L'article 20 de la loi-programme ajoute à la loi sur les CPAS⁶⁶⁶ un article 57sexies, qui exclut du droit à l'aide sociale, l'étranger autorisé à séjourner en vertu de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, en raison d'un permis de travail B ou d'une carte professionnelle. Cette exclusion n'est applicable que pendant la période où l'étranger jouit d'un droit au séjour limité (carte d'identité électronique A). Il s'agit entre autres de personnes qui, entre le 15 septembre 2009 et le 15 décembre 2009, ont introduit ou actualisé une demande de régularisation sur base du critère 2.8.B de l'instruction du 19 juillet 2009. Une circulaire précise que cette exclusion n'est pas limitée à cette catégorie d'étrangers, mais s'étend à tous ceux qui, sur la base

659 CC, 21 mars 2013, n° 43/2013.

660 CC, 30 juin 1999, n° 80/99 ; CC, 21 décembre 2005, n° 194/2005.

661 CC, 21 mars 2013, n° 43/2013, B.11.

662 CC, 21 mars 2013, n° 43/2013, B.13.

663 Loi-programme du 28 juin 2013.

664 Art. 15-19 de la loi-programme du 28 juin 2013.

665 SPF Intégration sociale, *Circulaire concernant la loi-programme du 28 juin 2013*, 10 juillet 2013.

666 Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

de l'article 9bis, ont obtenu une régularisation pour cause de travail⁶⁶⁷. Durant la période de séjour temporaire, ces personnes n'ont donc plus droit à l'aide du CPAS. Dès qu'elles reçoivent un permis de séjour définitif, elles sortent du champ d'application de cette exclusion. En pratique, elles n'obtiennent le droit à un séjour permanent qu'après cinq ans de séjour temporaire. Cependant, la transformation du droit de séjour temporaire en droit de séjour permanent n'est en réalité pas régie par la loi⁶⁶⁸.

Pas de revenu d'intégration sociale (RIS) pour les citoyens de l'UE pendant les trois premiers mois

Dans un premier temps, et en vertu d'une loi-programme de 2012⁶⁶⁹, les citoyens de l'UE et les membres de leur famille ont été exclus pendant trois mois du droit à l'aide sociale, en ce compris l'aide médicale urgente. Le citoyen de l'UE qui est arrivé en Belgique en qualité de demandeur d'emploi et les membres de sa famille ne peuvent pas bénéficier du droit à l'aide jusqu'à l'obtention d'un séjour illimité⁶⁷⁰.

Plus récemment, la loi-programme de 2013 a introduit une exclusion analogue en ce qui concerne le droit au revenu d'intégration sociale. Concrètement, une circulaire indique que les citoyens de l'UE et les membres de leur famille ainsi que les membres de la famille d'un Belge⁶⁷¹ n'ont plus droit au RIS pendant les trois premiers mois de leur séjour, à compter de la date de la délivrance de leur annexe 19 ou 19ter. Si l'intéressé a immédiatement reçu une carte d'identité électronique E ou F, la période de trois mois doit être calculée à compter de la date de délivrance de cette carte. La circulaire précise aussi que ces personnes ne

peuvent prétendre au RIS que si leur droit de séjour de plus de trois mois a été reconnu (autrement dit après la délivrance d'une carte E ou F)⁶⁷².

2.5. Les étrangers détenteurs d'une annexe 35 : rayés du Registre des étrangers ou de la population

Par une circulaire du 30 août 2013 relative à la portée juridique de l'annexe 35, l'OE a demandé aux communes de radier du Registre des étrangers ou de la population les étrangers dont la demande ou le droit de séjour avait fait l'objet d'une décision de retrait ou de refus. Mais l'OE demande aussi leur radiation même lorsqu'ils ont introduit un recours suspensif auprès du CCE et qu'ils ont reçu de ce fait un document spécial de séjour, à savoir l'annexe 35.

Cette nouvelle pratique soulève plusieurs questions. En accordant un effet suspensif aux recours énumérés à l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980, le législateur a confirmé l'importance des droits en jeu. Dans l'attente du résultat de la procédure de recours, il a donc été légitimement choisi de ne pas placer l'étranger concerné dans une situation moins favorable. Mais avec la nouvelle circulaire et les lourdes conséquences qu'elle entraîne sur la situation juridique des intéressés, selon qu'ils sont inscrits ou non au Registre national, l'approche semble différente.

Conformément à la circulaire, l'annexe 35 est également modifiée depuis le 1^{er} septembre 2013 et mentionne désormais que : « l'intéressé(e) n'est ni admis(e), ni autorisé(e) au séjour mais peut demeurer sur le territoire du Royaume dans l'attente d'une décision du Conseil du contentieux des étrangers ».

Il en résulte que ce document, qui couvrait auparavant un séjour légal, place désormais l'intéressé dans une zone grise, ce qui entraîne des conséquences graves pour lui, entre autres sur le plan professionnel. Même si l'A.R. relatif aux permis de travail prévoit qu'une annexe 35 obtenue comme membre de la famille d'un Belge ou d'un citoyen de l'UE donne le droit de travailler et d'être dispensé de permis de travail, on peut se demander si la nouvelle qualification opérée par la réforme ne provoquera pas des problèmes par rapport

667 SPF Intégration sociale, *Circulaire concernant la loi-programme du 28 juin 2013*, 10 juillet 2013, point 2.1.

668 *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 195-197.

669 Loi-programme du 19 janvier 2012.

670 Circulaire du 28 mars 2012 relative au citoyen de l'UE et aux membres de sa famille.

671 Il doit être précisé, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, que par un jugement du Tribunal du travail de Mons du 25 septembre 2013 ainsi que dans un autre jugement du Tribunal du travail de Bruxelles du 19 décembre 2013, le CPAS a été condamné à octroyer l'aide sociale aux membres de la famille d'un Belge. Il a été estimé que les membres de la famille d'un Belge ne peuvent pas être assimilés aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union et qu'ils ne tombent pas sous le champ d'application de l'article 57quinquies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Pour plus d'informations et une analyse des jugements, voir : KMI, *Familieleden van Belgen toch recht op steun tijdens eerste drie maanden verblijf*, <http://www.kruispunt-mi.be/nieuws/familieleden-van-belgen-toch-recht-op-steun-tijdens-eerste-drie-maanden-verblijf>.

672 SPF Intégration sociale, *Circulaire concernant la loi-programme du 28 juin 2013*, 10 juillet 2013, point 3.3.

à l'interdiction d'engager des étrangers sans titre de séjour légal. En effet, les nouveaux textes semblent indiquer que l'annexe 35 ne constitue pas un titre de séjour légal, ce qui impliquerait que l'étranger en cours de procédure de recours pourrait perdre son travail. La modification peut aussi avoir bien d'autres répercussions pour la personne : sur son droit au revenu d'intégration sociale⁶⁷³, sur son assurance maladie-invalidité, sur son parcours d'intégration sociale, sur son établissement, sur l'obtention du statut de résident de longue durée (notamment pour l'exigence d'un séjour ininterrompu), etc.

La secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a affirmé qu'elle voulait uniquement mettre l'annexe en conformité avec la loi alors qu'elle y contrevenait auparavant. Elle a ajouté que ces modifications techniques juridiques ne changeraient rien à la situation juridique de l'étranger⁶⁷⁴. Cependant, l'étranger en possession d'une annexe 35 qui est désormais radié des registres voit sa situation juridique bel et bien se dégrader. En effet, une inscription au Registre des étrangers ou de la population est nécessaire pour avoir accès à un certain nombre de droits et de services.

673 Ils peuvent encore avoir droit à l'aide sociale, mais cela exige une analyse de la situation de séjour de l'intéressé, comme pour tout autre demandeur.

674 Information obtenue à la suite d'un échange de courrier entre le Centre et la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté.

B. SOUS LA LOUPE : LE DÉMANTÈLEMENT DES DROITS SOCIAUX DES ÉTRANGERS

Les évolutions récentes l'illustrent déjà. Plusieurs mesures prises en 2013, dans le cadre d'un contrôle budgétaire et dans un climat général d'économies, réduisent les possibilités d'accès à la protection sociale pour certaines catégories d'étrangers.

Ces mesures, qui figurent dans des lois-programmes et des circulaires, peuvent sembler anodines à première vue. Mais elles nuisent à la situation juridique des personnes concernées. Elles ont souvent été adoptées sans débat public et sans une analyse de leur impact sur les droits fondamentaux des intéressés. La question qui se pose est de savoir comment faire des économies en temps de crise sans compromettre les droits fondamentaux de tous les citoyens, dont les étrangers.

Un démantèlement progressif du droit à l'assistance sociale pour certains étrangers

Afin d'esquisser ce contexte général, trois mesures qui ont déjà été évoquées dans les évolutions récentes seront abordées ci-dessous.

L'article 20 de la loi-programme du 28 juin 2013 limite le droit à l'aide sociale pour les étrangers autorisés à séjourner en vertu de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, en raison d'un permis de travail B ou d'une carte professionnelle. Bien que la loi-programme ne le précise pas, il ressort d'une circulaire que cette mesure ne concerne que les étrangers ayant un droit de séjour de durée limitée⁶⁷⁵. Les étrangers qui se retrouvent temporairement sans travail durant cette période et qui n'ont pas encore consolidé suffisamment leurs droits pour pouvoir demander une allocation de chômage n'ont donc plus droit à la protection sociale. C'est la première fois qu'une catégorie d'étrangers en séjour légal (mais limité) est exclue du droit à l'aide sociale.

Une autre mesure restreint l'accès à l'aide sociale pour

les citoyens de l'UE et les membres de leur famille au cours des trois premiers mois de leur séjour en les privant du droit à l'intégration sociale (le revenu d'intégration sociale). Depuis 2012, ils ne pouvaient déjà plus bénéficier du droit à l'aide sociale, y compris l'aide médicale urgente. Cela signifie qu'ils ne peuvent désormais compter sur aucune forme de protection sociale pendant les trois premiers mois de leur séjour.

Une troisième mesure qui détériore sensiblement la situation juridique de certains étrangers est la radiation des registres pour les titulaires d'annexe 35. Même si cela ne les prive pas directement du droit à bénéficier des services sociaux, cela pourrait revenir au même puisque l'inscription au Registre des étrangers ou au Registre de la population est souvent une condition sine qua non pour avoir accès à ces services. Concrètement, le titulaire d'une annexe 35 n'a plus droit au revenu d'intégration sociale depuis le 6 septembre 2013⁶⁷⁶. Il peut encore avoir droit à l'aide sociale, mais après une analyse de sa situation de séjour, comme c'est le cas pour tout autre demandeur. Les personnes qui, auparavant, avaient droit au revenu d'intégration sociale perdent ce droit, mais peuvent encore recourir à l'aide sociale. Cela permet au gouvernement fédéral de réaliser des économies. Cela aura cependant un impact sur les budgets des CPAS, qui doivent assumer le coût des aides sociales qu'ils octroient.

Mener une vie conforme à la dignité humaine est un droit fondamental

Les mesures prises ont un impact sur le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le droit à l'aide sociale est en effet une forme d'assistance sociale, tirée du droit de toute personne à mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce principe est ancré dans différentes règles juridiques nationales et internationales ainsi qu'à l'article 1 de la loi sur les CPAS.

675 SPF Intégration sociale, *Circulaire concernant la loi-programme du 28 juin 2013*, 10 juillet 2013, point 2.1.

676 En effet, il ne répond pas ou plus aux conditions énumérées à l'article 3 de la loi du 26 mai 2002.

Le principe de dignité humaine et l'énumération des droits sociaux fondamentaux connaissent également un ancrage constitutionnel depuis l'adoption en 1994 de l'article 23 de la Constitution. Toute atteinte à cette disposition revient donc à violer la Constitution⁶⁷⁷.

Dans un arrêt du 27 novembre 2002, la Cour constitutionnelle – à l'époque Cour d'arbitrage – s'est prononcée pour la première fois clairement sur l'effet de *standstill* de l'article 23, 2° de la Constitution⁶⁷⁸. Cet article stipule que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui inclut en particulier le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique. Dans son arrêt, la Cour affirme qu'il ressort des travaux préparatoires à l'article 23 que celui-ci trouve une application concrète dans l'aide sociale fournie par le CPAS et que l'objectif du Constituant était de lui conférer un effet de *standstill*⁶⁷⁹.

La Cour fait cependant une interprétation minimaliste de cet effet : une interdiction aux législateurs d'adopter des mesures qui constitueraient un recul significatif. Mais la Cour ne prive pas le législateur du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré⁶⁸⁰. Et c'est bien là que le bât blesse : quand peut-on parler d'un 'recul significatif' et comment le législateur évalue-t-il cela ?

La loi-programme du 28 juin 2013 n'apporte que peu d'éclaircissements à cet égard. Les travaux parlementaires indiquent qu'il n'était pas logique, selon le législateur, que des personnes autorisées au séjour en raison d'une activité professionnelle puissent prétendre au droit à l'aide sociale⁶⁸¹. Mais aucune autre justification de la mesure n'est donnée et les questions de sa proportionnalité, de sa nécessité ou de sa pertinence ne sont pas débattues. Il n'est pas non plus possible de déduire des travaux préparatoires si une mesure comme celle adoptée répond au principe constitutionnel d'égalité.

Dans son avis, le Conseil d'État indique qu'aussi bien les dispositions envers les personnes régularisées sur base du travail que celles qui concernent les citoyens de l'UE, et qui les privent respectivement du droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale, pourraient constituer un recul significatif⁶⁸². Le Conseil fait remarquer à cet égard que l'objectif implicite de ces dispositions vise à lutter contre les abus du droit à l'aide et à l'intégration sociale. C'est dans la ligne de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans un arrêt de juillet 2011⁶⁸³, la Cour a précisé que l'article 23 de la Constitution n'empêchait pas le législateur de lutter contre ou de sanctionner les abus du droit à l'aide sociale, pour autant que ceux qui peuvent légitimement y prétendre puissent continuer à jouir des droits en question⁶⁸⁴. La Cour précise aussi que l'article 23 de la Constitution n'exige pas que les droits visés par le législateur soient garantis de la même manière pour tout individu : la disposition constitutionnelle n'empêche pas que les droits soient réduits pour certaines catégories, à condition que cette différence de traitement repose sur une justification raisonnable⁶⁸⁵.

Avec les mesures votées dans la loi-programme, le législateur veut lutter contre le recours abusif au droit à l'aide sociale de la part de personnes qui ont été régularisées sur base d'un emploi. Compte tenu du caractère radical de l'exclusion – en effet, pour la première fois, on exclut une catégorie de personnes en séjour légal – on est en droit de se demander si sa proportionnalité est susceptible de justification. En outre, il existe des alternatives pour lutter contre ces abus, comme le retrait du droit de séjour pour non-respect des conditions de séjour⁶⁸⁶. La régularisation pour cause d'emploi est en général de durée limitée et n'est prolongée que si l'intéressé peut à nouveau présenter un contrat de travail et un permis de travail. S'il bénéficie de l'aide sociale, il ne répond plus à la condition qui l'autorise à séjourner : il va donc perdre son titre de séjour et

La lutte contre les abus du droit à l'aide sociale ne peut pas avoir pour effet d'en priver ses bénéficiaires légitimes

677 G. Maes, « Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W.: Progressieve (sociale) grondrechtenbescherming », R.W., 2005-2006, n°8, p.1081.

678 Cour d'arbitrage, 27 novembre 2002, n° 169/2002. L'effet de *standstill* (ou de non-retour) est le principe selon lequel on ne peut pas porter atteinte au niveau actuel de protection.

679 S. Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen: grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Anvers, Maklu, 2007, p. 364 ; CC, 27 novembre 2002, n° 169/2002.

680 CC, 27 novembre 2002, arrêt n° 169/2002, B.6.6.

681 La Chambre, *Projet de loi-programme*, 3 juin 2013, DOC 53 2853/001, p. 18.

682 La Chambre, *Projet de loi-programme*, 3 juin 2013, DOC 53 2853/001, p. 66.

683 CC, 27 juillet 2011, n°135/2011.

684 CC, 27 juillet 2011, n°135/2011, B.8.3.3.

685 CC, 27 juillet 2011, n°135/2011, B.8.1.

686 Art. 13, §3, 2° de la loi du 15 décembre 1980 et art. 26/5, §1 de l'A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

recevoir un ordre de quitter le territoire. Qui plus est, la fin de la relation de travail doit obligatoirement être signalée dans le système Dimona, auquel l'OE a accès. L'OE peut donc vérifier à tout moment si les conditions de séjour sont toujours remplies.

Vers une analyse d'impact sur les droits fondamentaux ?

Faire une analyse constitutionnelle n'est pas chose aisée. Pour comprendre pourquoi telle ou telle mesure est la plus à même d'atteindre l'objectif fixé, il faut prendre en compte un nombre plus important d'éléments.

Bien que cet aspect n'ait pas été évoqué lors des travaux préparatoires, le cabinet de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a indiqué que les mesures de la loi-programme du 28 juin 2013 devaient être placées

dans le cadre général de la lutte contre la fraude sociale, qui, en ces temps de crise, est une priorité importante pour le gouvernement fédéral⁶⁸⁷. Les raisons pour lesquelles des personnes en possession d'une annexe 35 sont radiées

des registres des étrangers ou de la population sont moins claires. Comme nous l'avons dit, la secrétaire d'État affirme que les nouvelles mesures adoptées ne changent rien à la situation juridique de l'étranger, mais la pratique démontre qu'il n'en est rien.

Le choix de l'instrument démontre aussi que ces mesures ont été prises dans le cadre d'un contrôle budgétaire et dans un climat général d'économies. En effet, une loi-programme contient une série de mesures que le gouvernement juge nécessaires pour réaliser sa politique économique, sociale et financière, conformément à son budget⁶⁸⁸. Les explications de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration vont dans le même sens. D'où cette question : comment peut-on prendre des mesures d'économie en temps de crise sans mettre en péril les droits fondamentaux des étrangers et, plus largement, de tous les citoyens ?

Une partie de la réponse peut être trouvée dans l'analyse systématique de l'impact de ces mesures sur les droits fondamentaux des personnes concernées. Le Conseil de l'Europe a publié, en décembre 2013, une étude sur le respect des droits humains en temps de crise économique et prône ce type d'analyse d'impact⁶⁸⁹. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe constate que beaucoup d'États membres réalisent des économies importantes dans le domaine de la politique sociale, en coupant dans le budget de l'enseignement ou de la santé, ou en procédant à une rationalisation poussée des mécanismes de protection sociale⁶⁹⁰. Le Commissaire constate que ces mesures ont un impact disproportionné sur des groupes déjà vulnérables, comme les minorités culturelles et les migrants, étant donné que l'on consacre moins de moyens à l'accueil des demandeurs d'asile ainsi qu'à des parcours d'intégration sociale et économique pour migrants. L'accès à l'assistance judiciaire, à l'aide sociale et aux services de santé est également restreint. Le Commissaire fait remarquer pour conclure que, bien qu'ils payent des impôts, les migrants qui ont un emploi sont confrontés à un nombre accru de barrières qui limitent leur accès aux services sociaux⁶⁹¹.

Or, les autorités publiques sont tenues de mener une politique qui garantisse le respect des droits de l'homme : elles doivent éviter que des changements politiques et de nouvelles législations portent atteinte à ces droits. Le meilleur moyen de satisfaire à ces obligations consiste, chaque fois que de nouvelles mesures politiques ou des initiatives législatives sont en préparation, à analyser leur impact sur les droits fondamentaux que ces mesures ou ces initiatives risqueraient de compromettre. Le besoin d'une telle analyse se fait clairement sentir au niveau belge. La préparation de la loi-programme du 28 juin 2013 et la réflexion sur son impact potentiel ont été très sommaires. De plus, alors qu'on invoque la lutte contre les abus pour justifier la mesure, ces abus ne sont identifiés nulle part et on ne cherche pas non plus à prendre des mesures alternatives moins attentatoires aux droits fondamentaux. Dans ses avis, le Conseil d'État joue souvent le rôle de gardien des droits fondamentaux, mais il ne peut

687 Information obtenue à la suite d'un échange de courrier entre le Centre et la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté.

688 J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2003, p. 674.

689 Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Safeguarding human rights in times of economic crisis*, Comm. DH. Issue paper (2013) 2, 4 décembre 2013.

690 *Ibid.*, p. 16.

691 *Ibid.*, p. 22.

pas toujours procéder lui-même à une analyse approfondie. Pour d'autres instruments, comme la circulaire relative à la radiation des titulaires d'une annexe 35, il semble bien que les conséquences sur la situation juridique des intéressés n'ont même pas été envisagées alors qu'elles l'altèrent sérieusement.

C'est pourquoi le Centre souscrit pleinement à la recommandation qui découle du rapport du Commissaire aux droits de l'homme : il faut systématiser l'analyse des conséquences que la politique sociale et économique, et les mesures budgétaires peuvent entraîner sur les droits fondamentaux des catégories visées, ainsi que des inégalités qui peuvent en résulter. Des analyses d'impact, aussi bien *ex ante* que *ex post facto*, doivent mettre en lumière les conséquences des mesures d'assainissement budgétaire sur le respect des droits de l'homme⁶⁹². Les autorités publiques peuvent se faire assister pour cela par des organisations nationales de défense des droits de l'homme, qui possèdent l'expertise nécessaire pour donner un avis sur l'impact de ces mesures sur les droits fondamentaux des étrangers, et plus largement de tous les citoyens concernés.

CONTRIBUTION EXTERNE

Droits humains et austérité en Belgique : la responsabilité de l'État de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des migrants en vertu du droit international des droits de l'homme

En quoi le droit international des droits de l'homme implique-t-il pour les États des obligations dans leurs rapports avec les migrants, qu'ils soient en séjour régulier ou irrégulier ? La Belgique a récemment posé des choix politiques qui ont pour effet d'instaurer des barrières à l'accès des migrants aux droits économiques et sociaux. Cette contribution examinera la pertinence dans ce débat du droit international en matière des droits de l'homme, en particulier du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le Pacte), ainsi que le rôle éventuel des Institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et des organismes chargés de promouvoir l'égalité des chances pour aider les différents bras de la puissance publique à rencontrer les obligations internationales de l'État.

692 *Ibid.*, p. 9.

Le défi : la souveraineté de l'État face au droit international

Si le droit international permet aux États de ne pas traiter de la même manière les migrants et leurs ressortissants nationaux par rapport à ce qu'on pourrait appeler les droits 'civiques' (droit de vote, droit de travailler, accès à la nationalité, etc.)⁶⁹³, cette règle générale est assortie d'un certain nombre d'exceptions importantes qui sont axées sur le principe qu'une fois placée sous la juridiction d'un État, toute personne a des droits humains fondamentaux, quel que soit son statut légal⁶⁹⁴. Ces règles se réfèrent à une sorte de 'socle minimal' de droits garantis à chacun, du fait de son humanité, et elles exigent notamment des États qu'ils respectent la dignité de tous sur leur territoire.

En vertu du droit international, les obligations de « respecter », « protéger » et « mettre en œuvre » les droits garantis dans les conventions ratifiées par les États européens n'obligent pas seulement ceux-ci à s'abstenir de toute ingérence dans ces droits, mais aussi à prendre des mesures particulières pour les garantir, en particulier au bénéfice des personnes marginalisées et défavorisées. L'obligation de *respecter* un droit, qu'il s'agisse du droit à l'éducation, à la santé, au logement ou à l'eau, exige de l'État qu'il « s'abstienne d'en entraver directement ou indirectement l'exercice »⁶⁹⁵. L'obligation de *protéger* requiert de sa part qu'il prenne des mesures pour empêcher des tiers de faire obstacle, de quelque manière que ce soit, à l'exercice du droit en question alors que l'obligation de *mettre en œuvre* peut le contraindre à « faciliter, assurer et promouvoir » certains droits.

Le plus clair de ces droits est celui de « respecter », en suivant de près la typologie de la non-ingérence utilisée par la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des droits économiques et sociaux⁶⁹⁶. Le Pacte impose à cet égard une double obligation : les droits doivent faire l'objet d'une « réalisation progressive », sans aucune « mesure rétrograde ». Pour le dire simplement, la réalisation progressive exige de l'État qu'il améliore constamment les droits définis par le Pacte : il doit être capable de prendre des mesures

693 Voir par exemple l'article 1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination et la Convention relative au statut des réfugiés (1951).

694 Voir par exemple l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Convention relative aux droits de l'enfant.

695 Voir les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui est l'organe de surveillance du Pacte.

696 L'organe de surveillance en vertu de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe et de la Charte sociale européenne révisée.

« délibérées, concrètes et ciblées » pour assurer la réalisation de ces droits. Le second principe est l'inverse : dans ses observations générales, le Comité des droits économiques sociaux et culturels (CDESC) affirme qu'il faut éviter toute mesure rétrograde, à moins que toutes les autres pistes possibles aient été envisagées. Ainsi, par rapport au droit à la santé garanti par l'article 12 du Pacte, l'observation générale 14 suggère qu'il existe une forte présomption que « le Pacte n'autorise aucune mesure rétrograde ». Ce principe interdit donc aux États de faire marche arrière : tout recul dans l'accès ou l'exercice d'un droit (comme le droit au logement) doit être justifié par l'État à qui il incombe de démontrer pourquoi la mesure en question a été prise. D'autre part, l'État doit veiller à ce que, dans les mesures qu'il prend ou qu'il omet de prendre, il ne viole pas le principe fondamental de non-discrimination énoncé à l'article 2(2) du Pacte.

Quels sont les choix politiques concernant les migrants qui mettent en jeu les obligations internationales de l'État et dont l'impact exige une évaluation attentive pour les groupes qui en sont affectés ? Il y a d'abord le renforcement des conditions d'obtention d'un séjour légal, qui est un prérequis pour accéder à des aides sociales et recourir au droit de vivre en famille. Ces nouvelles barrières ne touchent pas seulement les migrants irréguliers : les conditions de revenus et de logement se sont aussi infiltrées dans les conditions dont dépend le droit au regroupement familial pour les migrants 'réguliers'. Un deuxième cas engageant la responsabilité de l'État concerne le moyen d'obtenir une résidence légale compliqué par de nouvelles barrières, comme des délais d'attente plus longs⁶⁹⁷ ou la définition de nouveaux contours pour les droits en jeu. Troisième exemple, les exigences supplémentaires imposées aux migrants réguliers de l'UE au niveau de la durée du séjour, qui ont un impact sur leur accès aux avantages ou aux services sociaux, ou encore le fait d'invoquer (le cas échéant, à tort) les contraintes du droit européen pour justifier des restrictions aux droits des migrants.

Dans ses Observations finales 2013 relatives à la Belgique, le CDESC⁶⁹⁸ a soulevé, en plus d'une préoccupation générale⁶⁹⁹, deux inquiétudes particulières concernant le traitement des migrants en Belgique : l'une touche à leur niveau de vie et l'autre à leur accès au logement. Sur le premier point, le Comité s'inquiète de l'impact négatif de la pauvreté sur

des minorités et des populations marginalisées, notamment les enfants de ressortissants étrangers⁷⁰⁰, et recommande à l'État de redoubler d'efforts pour s'attaquer de manière adéquate à ce problème, conformément à l'article 11 du Pacte⁷⁰¹. Il se dit aussi préoccupé à la fois par les obstacles à l'accès au logement, en particulier pour les migrants, et par le manque de mesures destinées à prévenir le sans-abrisme et les expulsions de logement⁷⁰².

Le CDESC n'a pas abordé le droit à la santé pour les migrants alors que la restriction de celui-ci à l'aide médicale urgente pourrait ne pas garantir pleinement le droit à bénéficier du plus haut niveau possible de santé physique et mentale de manière non discriminatoire, conformément à l'article 12⁷⁰³.

Le droit international des droits de l'homme reconnaît aux États la faculté d'invoquer des mesures économiques d'ur-

700 *Ibid.*, §18 : « Le Comité regrette l'absence d'informations sur l'impact sur la réduction de la pauvreté qu'ont eu les mesures prises en matière de lutte contre la pauvreté et d'intégration sociale, notamment le premier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et le plan d'action national en matière d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté 2008-2010 (art. 11). »

701 *Ibid.*, §18 : « Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre l'application de son deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de renforcer les autres mesures prises tant au plan fédéral que régional en s'assurant de leur impact concret sur la réduction de la pauvreté. Le Comité recommande enfin que les catégories les plus défavorisées et marginalisées continuent de faire l'objet de mesures plus spécifiques contre la pauvreté. Le Comité appelle l'attention de l'État partie sur la déclaration intitulée 'La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels', adoptée par le Comité le 4 mai 2001 (E/2002/22-E/C.12/2001/17, annexe VII). » L'article 11(1) du Pacte stipule : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

702 *Ibid.*, §19 : « Le Comité recommande à l'État partie de renforcer les mesures existantes visant à favoriser l'accès à un logement adéquat et ce sans discrimination pour les personnes à revenus faibles, les populations marginalisées et défavorisées, et les personnes d'origine étrangère. Le Comité recommande également à l'État partie de poursuivre la politique de construction de logements sociaux, entamée dans les différentes régions, et d'y favoriser l'accès de ces catégories. Il engage l'État partie à envisager l'adoption d'une stratégie nationale d'accès au logement. Le Comité appelle l'attention de l'État partie sur son observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant. » Il poursuit au §20 : « Le Comité recommande à l'État partie de lutter fermement contre le phénomène de sans-abris en s'attaquant à ses causes. Le Comité recommande également à l'État partie d'adopter une législation visant à protéger les personnes contre les évictions forcées en conformité avec les normes internationales, notamment en ce qui concerne l'obligation de s'assurer qu'aucune personne ne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme suite à une expulsion. Le Comité renvoie l'État partie à son observation générale n° 7 (1997) sur le droit à un logement : expulsions forcées. »

703 Non seulement un État est obligé de préserver les droits humains des migrants dès le moment où il ratifie une convention internationale qui garantit ces droits, mais s'il refuse de le faire, il court aussi un danger puisque « le refus d'octroyer ces droits signifie que les non nationaux risquent fort d'être socialement exclus et de ne pouvoir bénéficier des services de santé, ce qui peut avoir de graves conséquences à la fois pour eux et pour leurs communautés d'accueil et d'origine ». Organisation mondiale de la Santé, *Migrations internationales, Santé & Droits humains*, Série de publications Santé et Droits de l'Homme n° 4, OMS, Genève (2003), p. 8.

697 Par exemple les modifications insérées par les art. 15 à 19 de la loi-programme de 28 juin 2013.

698 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique, 23 décembre 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

699 *Ibid.*, §10.

gence comme justification de restrictions des droits, voire, ce qui est plus contestable, des mesures rétrogrades, mais quand celles-ci ont un impact sur des droits, il convient néanmoins de respecter le principe de proportionnalité. Si l'État n'est pas soumis aux "conditionnalités" imposées par le Fonds monétaire international ou une autre instance dans le cadre d'un plan de sauvetage financier (comme en Irlande, en Grèce ou au Portugal), il sera moins en mesure de plaider l'existence d'une crise économique pour justifier des mesures restrictives ayant pour effet le non-respect de droits humains fondamentaux des populations les plus vulnérables de la société. Le principe fondamental de non-discrimination qui sous-tend chacun des droits du Pacte et d'autres conventions exige que l'on prenne tout spécialement en compte l'impact des politiques sur certains groupes identifiables, y compris les migrants réguliers et irréguliers.

En Belgique, au cas où est adoptée une loi ou une mesure qui a un impact sur les droits des migrants -qu'ils soient en séjour légal ou non- à avoir accès aux services de santé, à l'enseignement ou au logement social, elle devrait être examinée sous l'angle de l'obligation de l'État de "respecter" les droits définis dans le Pacte. Si elle implique une nouvelle exigence pour que le migrant puisse être régularisé ou obtenir un séjour légal, la Belgique sera tenue de démontrer pourquoi cette mesure, même si elle exerce un impact sur un droit, est autorisée et en quoi elle n'est pas discriminatoire (c'est-à-dire produisant un effet direct ou indirect sur un groupe minoritaire et sans justification eu égard à sa proportionnalité). Quand ils évaluent une politique, les cours et tribunaux peuvent examiner si l'État, sur qui pèse la charge de la preuve pour justifier la mesure adoptée, s'en est correctement acquitté, compte tenu des tests légaux traditionnels. Lorsqu'une mesure repose sur une base juridique minimale (parce que c'est une mesure administrative, qui n'a pas été votée par le Parlement), elle nécessite des justifications significatives pour répondre aux exigences du Pacte.

Dès lors, quel est le rôle éventuel des INDH et des organismes chargés de promouvoir l'égalité des chances ? En réponse à la crise économique, un certain nombre d'INDH mettent aujourd'hui de plus en plus l'accent sur l'impact des mesures économiques sur les populations minoritaires. Ceci est dû à l'impact très concret de décisions budgétaires et politiques sur des personnes susceptibles d'être victimes de discrimination en raison de leur (non) appartenance à certains groupes. Le CDESC a identifié un certain nombre de ces groupes dans ses récentes Observations finales sur la Belgique, qui doivent encore faire l'objet d'une réponse

de l'État. En Irlande, l'INDH⁷⁰⁴ utilise les recommandations internationales des commissions de l'ONU ainsi que les jugements de la Cour européenne comme des standards d'évaluation pour analyser les enjeux actuels de la politique sociale. L'objectif est double : empêcher des violations de ces droits et tenir l'État pour responsable de leur préservation tout en aidant les instances publiques à examiner la pratique et le droit actuels, en particulier sur des questions sociales controversées, de manière à trouver des solutions pour équilibrer les droits de différentes personnes dans la société.

Le cadre juridique des droits de l'homme impose aux États l'obligation positive d'identifier des groupes à risque, de formuler des politiques sociales et économiques prenant en compte leur vulnérabilité et d'atténuer l'impact des décisions gouvernementales. Pour ce faire, l'État peut mettre en œuvre les principes de non-discrimination, d'égalité, de transparence, de participation et de responsabilité, compte tenu des besoins de ces groupes à risque. Toutes les politiques ne sont pas proscrites, tout est une question de proportionnalité.

Le problème est que ces obligations positives n'ont pas toujours un ancrage dans le droit national, ce qui expose les États à la réprobation internationale. Pour leur part, les INDH et les organismes chargés de promouvoir l'égalité des chances peuvent passer en revue les lois et les pratiques, adresser des recommandations au gouvernement et jouer d'autres rôles encore, mais en fin de compte c'est le gouvernement qui décide⁷⁰⁵. Les INDH peuvent aussi aider les cours et tribunaux, les municipalités, les autorités fédérales et locales à concevoir des approches qui réduisent le risque de violation des droits de l'homme, en leur prodiguant des conseils et en les mettant en lien avec des institutions des Nations Unies ou du Conseil de l'Europe comme ils sont censés le faire⁷⁰⁶. Ainsi, l'INDH irlandaise intervient régulièrement devant les tribunaux nationaux comme *amicus*

704 Irish Human Rights Commission, qui deviendra bientôt l'Irish Human Rights and Equality Commission.

705 Voir les Observations finales sur la Belgique concernant le renforcement de son INDH : « Le Comité recommande à l'État partie d'accélérer le processus en cours visant à mettre en place une institution nationale des droits de l'homme en pleine conformité avec les Principes de Paris adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993 » (§8).

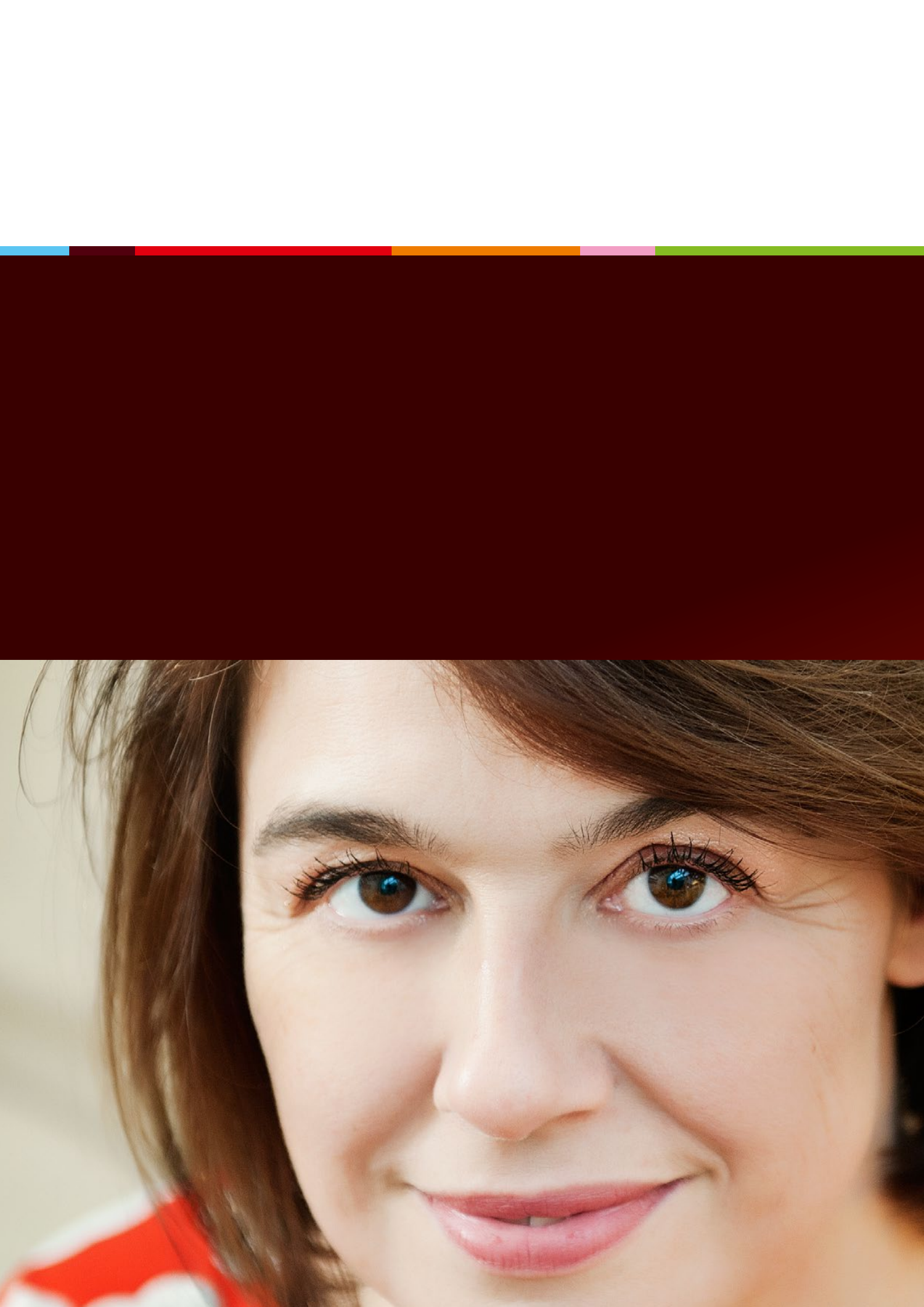
706 Voir les Observations finales sur la Belgique concernant le renforcement de la place du droit international relatif aux droits de l'homme et du Pacte dans son droit interne : « Le Comité réitère sa précédente recommandation visant à ce que l'État partie prenne les mesures appropriées pour garantir l'application directe des dispositions du Pacte dans l'ordre juridique interne (E/C.12/BEL/CO/3, §24 et 25). Le Comité recommande également à l'État partie de prendre les mesures nécessaires en vue de faire connaître le Pacte aux avocats, juges et magistrats afin de faciliter, le cas échéant, son invocation ou son application par les cours et tribunaux de l'État partie. Il attire l'attention de l'État partie sur son observation générale n° 9 (1998) relative à l'application du Pacte au niveau national » (§7).

curiae (ou « ami de la cour ») pour attirer l'attention sur des droits humains et sur la dimension d'égalité dans certaines affaires, et aider ainsi le tribunal à émettre un jugement mieux informé. Les INDH peuvent également former des mandataires publics pour qu'ils conçoivent des politiques dans une perspective de respect des droits de l'homme. Enfin, l'INDH sert aussi de ressource pour l'État : elle est un lien entre le particulier marginalisé et l'État, le but ultime étant la préservation des droits humains pour tous.

Dr Des Hogan⁷⁰⁷



.....
⁷⁰⁷ LLB, LLM, PhD, Solicitor, Acting Chief Executive, Irish Human Rights Commission. Les commentaires exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne doivent pas être considérés comme reflétant nécessairement ceux de l'Irish Human Rights Commission.





Chapitre VI

NATIONALITÉ



A. CHIFFRES

1. Tendances européennes

En 2011, les États membres de l'UE-27 ont octroyé la nationalité à environ 780.000 personnes, soit une baisse de 4% par rapport à 2010⁷⁰⁸. Cette diminution intervient après trois années consécutives de hausse et s'explique essentiellement par une baisse observée en Grande-Bretagne, en France, en Espagne et en Italie (quatre des cinq pays octroyant le plus la nationalité à des étrangers). Seule l'Allemagne enregistre une progression. Si l'on rapporte le nombre de

changements de nationalité à la population totale des États membres, la Belgique arrive en quatrième position (avec en moyenne 2,7 octrois de nationalité pour 1.000 habitants) après le Luxembourg (6,6), la Suède (3,9) et la Grande-Bretagne (2,8).

De façon générale, les principaux pays d'origine des nouveaux citoyens de l'UE étaient le Maroc, la Turquie, l'Équateur et l'Inde. En Belgique, le Maroc et la Turquie comptent parmi les cinq principaux pays d'origine des 'nouveaux Belges', à côté de l'Italie, de la RD Congo et de la Russie.

708 Données Eurostat, Communiqué de presse du 27 novembre 2013.

2. Tendances belges

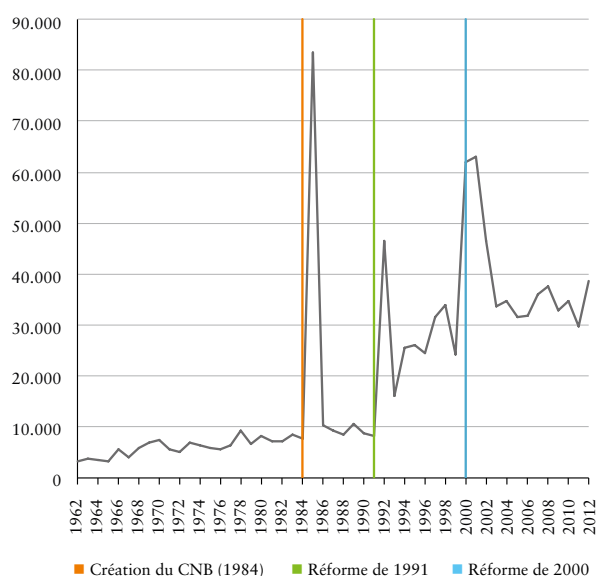
Le nombre d'étrangers devenant Belges a fortement augmenté depuis la fin de la seconde guerre mondiale et particulièrement au cours de ces trente dernières années. Il est passé de 8.334 en 1980 à 38.612 en 2012. Depuis 1984 en particulier, année de création du Code de la nationalité belge (CNB), plusieurs événements ont eu un impact sans précédent sur le nombre d'acquisitions et d'attributions de la nationalité belge. On peut ainsi observer trois pics distincts dans le nombre de changements de nationalité : 1985, 1992 et 2000-2001 (Figure 40). Ils reflètent les effets des grandes réformes dont le CNB a fait l'objet. Ainsi, le pic de 1985 coïncide avec la création du CNB, impliquant une modification de l'attribution de la nationalité à la naissance pour les enfants nés de mères belges. Celui de 1992 reflète les effets de la réforme de 1991 permettant d'attribuer la nationalité aux enfants nés en Belgique de parents eux-mêmes nés sur le territoire belge. La réforme de 2000, modifiant notamment la

procédure d'acquisition par déclaration⁷⁰⁹, explique en grande partie l'accroissement observé entre 2000 et 2002. Plus récemment et par la loi du 4 décembre 2012 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013), le CNB a été modifié de façon importante. Parmi les principales modifications introduites par cette réforme on peut noter : le changement de définition du séjour légal, la marginalisation de la procédure de naturalisation et la réforme de la procédure de déclaration⁷¹⁰. Il faudra attendre de disposer des chiffres complets de l'année 2013 pour pouvoir évaluer les conséquences statistiques de cette nouvelle réforme.

709 Pour devenir Belge par déclaration avant cette réforme, il fallait nécessairement avoir entre 18 et 30 ans, être né en Belgique et y avoir eu sa résidence principale. La limite d'âge de 30 ans est supprimée et de nouvelles conditions sont introduites dans la loi. Pourra devenir Belge la personne majeure qui séjourne depuis sept années en Belgique et qui dispose d'un séjour illimité ainsi que celle, majeure, dont un des auteurs est belge.

710 *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 193-194.

Figure 40. Évolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1962-2012 (Source : DGSIE)



Encadré 25. Source de données sur les changements de nationalité

Les données en matière de changements de nationalité sont extraites du Registre national. La DGSIE ainsi que la **Chambre des Représentants** (via les questions parlementaires) rendent ces données disponibles. Il existe toutefois chaque année une différence d'environ 20% entre les deux sources de données. La Chambre comptabilise chaque année entre 15 et 20% de 'nouveaux Belges' de plus que la DGSIE. Plusieurs éléments sont à la base de ces différences. En particulier, trois procédures par lesquelles les enfants se voient attribuer la nationalité belge dès leur naissance sont détaillées dans les données de la Chambre alors qu'elles ne se réfèrent en principe pas à un *changement* de nationalité, mais à un mode *d'attribution* de celle-ci. La première catégorie de données est basée sur l'attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (article 8, §1, 1° du CNB)⁷¹¹. La deuxième catégorie se base sur l'article 11, alinéas 1 et 2 du CNB qui attribue automati-

quement la nationalité belge à des enfants nés en Belgique d'un auteur ou d'un adoptant né lui-même en Belgique. Enfin, la troisième catégorie découle de la procédure basée sur l'article 10 du CNB qui accorde la nationalité belge aux enfants apatrides et aux enfants trouvés. Dans les statistiques de la DGSIE, ce sont uniquement les *changements de nationalité* qui sont pris en considération.

Attribution et acquisition de la nationalité belge

La nationalité belge peut être obtenue par le biais de deux mécanismes différents : par **attribution** ou par **acquisition**. Alors que l'attribution de la nationalité belge est le résultat d'une procédure quasiment automatique et concerne davantage les mineurs, l'acquisition dépend plutôt d'un acte volontaire de la personne qui veut l'acquérir, et concerne des personnes majeures. Dans le CNB, quatre modes **d'attribution** ont été retenus : la filiation, l'adoption, la naissance en Belgique ainsi que l'effet collectif d'un acte d'acquisition. Ce dernier terme vise le fait que le père ou la mère, en devenant Belge, attribue également cette nationalité à l'enfant mineur sur lequel il ou elle exerce son autorité. Par ailleurs, il est également possible **d'acquérir** la nationalité belge, et cette volonté peut se traduire par une déclaration d'acquisition de nationalité, par l'option, par le mariage ou encore par la naturalisation. Hormis les demandes d'attribution, seules les procédures de déclaration et de naturalisation sont encore possibles depuis le 1^{er} janvier 2013. Les demandes introduites avant cette date resteront toutefois traitées selon les anciennes procédures. On devrait donc encore avoir des statistiques selon ces critères, le temps que l'ensemble des dossiers introduits avant la réforme soit traité⁷¹².

En 2012, le principal mode d'accès à la nationalité belge est l'acquisition par déclaration (33%)

Sur les quinze dernières années, le nombre de 'nouveaux Belges' a fortement varié, avec notamment une hausse importante entre 2000 et 2002, conséquence de la réforme du CNB de 2000. Depuis 2003, cette varia-

711 Néanmoins, quelques cas peuvent être comptabilisés suite à une reconnaissance tardive de l'enfant par un parent belge.

712 D'après la Chambre des Représentants, l'arriéré selon l'ancienne procédure est en effet considérable (de l'ordre de 40.000 dossiers) et il faudra encore plusieurs années avant que celui-ci ne soit résorbé.

tion annuelle est moins prononcée (Tableau 15). En 2012, les quatre principaux modes d'accès à la nationalité belge sont l'acquisition par déclaration (33%), l'attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (21%), l'acquisition par le mariage (16%) et l'attribution par la filiation (16%). Entre 2003 et 2012, ces proportions sont relativement stables, sauf en 2011, année pour laquelle le nombre de naturalisations était considérablement réduit par rapport aux autres années (620 naturalisations en 2011 contre 3.836 en 2010 et 5.777 en 2012) (voir *infra*).

Ainsi, l'acquisition de la nationalité par *déclaration de nationalité* est progressivement devenue, depuis son introduction en 1991, une cause importante d'obtention de la nationalité. La modification du CNB survenue en 2000 ayant permis de rendre plus accessible la procédure d'acquisition par déclaration, ce dernier mode est rapidement devenu la première cause d'acquisition de la nationalité. Il est toutefois probable que le recours à ce mode d'acquisition de la nationalité belge soit fortement modifié à partir de 2013, reflétant les effets de la dernière réforme du CNB. L'attribution par *effet collectif d'un acte d'acquisition* (attribution à un enfant mineur dont un parent est devenu Belge) est quant à lui devenu, dans les années 2000, la deuxième cause d'obtention de la nationalité belge. Il convient aussi de souligner l'accroissement du nombre d'*acquisitions de la nationalité par le conjoint étranger d'un Belge* au cours de ces dernières années. Entre 2002 et 2012, cette catégorie est passée de 8 à 16% du total des changements de nationalité.

Les chiffres soulignent également la diminution progressive du nombre de *naturalisations* au cours des dix dernières années atteignant 3.836 cas en 2010 (contre plus de 10.500 au début des années 2000). L'année 2011 est tout à fait atypique à ce niveau, puisque seulement 620 naturalisations ont été enregistrées. Au moins trois éléments peuvent expliquer cette baisse. D'abord, la Commission des Naturalisation a modifié son règlement interne qui reprend les consignes pour le traitement des demandes de naturalisation⁷¹³. Ensuite, de nombreux dossiers étaient encore en attente d'un avis du Parquet à la fin de l'année. Enfin, la Chambre des Représentants a voté trois lois de naturalisation en 2011, alors qu'une seule d'entre

elles a été publiée au Moniteur belge en 2011⁷¹⁴. Les deux autres ont été publiées au début de l'année 2012. Les personnes qui ont obtenu la nationalité en vertu de ces décisions seront donc reprises dans les chiffres de l'année suivante. En 2012 en effet, le nombre de naturalisations s'élevait à 5.777 cas, ce qui est plus élevé qu'en 2009 et qu'en 2010. Et ceci s'explique sans doute davantage par un effet de rattrapage que par une réelle augmentation.

Rappelons qu'à partir de l'année 2013, en raison de la modification de la loi, certaines catégories deviendront progressivement désuètes, par exemple l'option. En outre, on sait déjà qu'en 2013, le nombre de demandes de naturalisation a considérablement chuté, compte tenu des conditions beaucoup plus strictes qui sont désormais d'application dans le cadre de la réforme du Code de la nationalité belge.

713 Kruispunt M-I, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en IPR*, n° 2-2011. Tous les bulletins d'information sont disponibles sur www.kruispuntmi.be.

714 Les lois de naturalisation sont votées par la Chambre des Représentants sur proposition de la Commission des Naturalisations. Les personnes qui y sont mentionnées deviennent Belges le jour de la parution de ces textes au Moniteur belge.

Tableau 15. Modes d'attribution et d'acquisition de la nationalité belge, 2000-2012 (Source : Bulletins de questions-réponses de la Chambre des Représentants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Attribution de la nationalité													
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8)	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971	7.958	7.706	7.064
Attribution de la nationalité en raison d'une adoption (art. 9)	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288	296	260	164
Attribution en raison de la naissance en Belgique, cas d'apatridie (art. 10)	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17	16	11	20
Attribution 3 ^{ème} génération (art. 11)	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599	580	528	425
Attribution 2 ^{ème} génération (art. 11bis)	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99	162	180	173
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548	8.114	6.371	9.392
Acquisition de la nationalité													
Acquisition par déclaration (art. 12bis)	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776	14.550	14.927	14.927
Acquisition par option (art. 13-15)	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52	37	50	101
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667	7.011	6.708	7.176
Naturalisation (art. 19)	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408	3.836	620	5.777
Autres modes de changement de nationalité													
Recouvrement (art. 24)	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70	72	75	59
Autres (cas spéciaux)	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273	170	135	155
Total	70.178	70.752	53.728	41.252	42.153	38.315	39.624	43.958	45.214	40.768	42.802	37.571	45.433

L'origine des 'nouveaux Belges'

Jusque dans les années 1980, les changements de nationalité concernaient essentiellement les ressortissants européens. Ce n'est que depuis 1985 qu'ils concernent de plus en plus les ressortissants de pays tiers. La proportion importante de citoyens de l'UE-15 parmi l'ensemble des 'nouveaux Belges' en 1992 (Figure 41) reflète l'effet de rattrapage provoqué par la réforme du CNB de 1991. L'ensemble des pays européens (UE-15,

les douze nouveaux États membres et les autres pays d'Europe dont la Turquie⁷¹⁵) est globalement resté la principale région de provenance des 'nouveaux Belges' ces dix dernières années⁷¹⁶, représentant annuellement

715 Pour plus d'informations voir : Encadré 3. Définitions des groupes de nationalités, Chapitre I.

716 Sauf en 1998 et 1999, années pour lesquelles la part des 'nouveaux Belges' issus de pays d'Afrique du Nord est supérieure à celle des Européens (respectivement 43,5% contre 35,7% en 1998 et 41,2% contre 34,8% en 1999).

entre 38 et 40% des acquisitions de la nationalité belge. Depuis 1993, l'Afrique du Nord représente la deuxième région d'origine, suivie de l'Afrique subsaharienne et enfin de l'Asie. La proportion des Nord-Africains parmi l'ensemble des personnes ayant acquis la nationalité belge était en augmentation dans les années 1990, mais cette proportion a fortement diminué au cours de la dernière décennie, passant de 38% en 2000 à 24% en 2012.

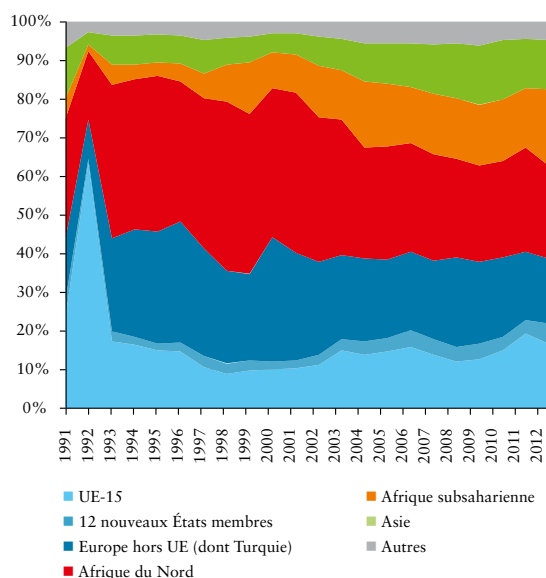
Les nationalités marocaine, turque et italienne sont les principales nationalités d'origine des 'nouveaux Belges'. Elles représentaient respectivement 20%, 8% et 7% de l'ensemble des changements de nationalité enregistrés

en 2012, soit plus d'un tiers des acquisitions de l'année. Au début des années 1990, ces trois nationalités représentaient ensemble près de la moitié des changements de nationalité. Au cours

des deux dernières décennies, on observe non seulement une diminution du nombre de 'nouveaux Belges' d'origine marocaine, italienne et turque, mais également une diversification des origines des 'nouveaux Belges'. Certaines nationalités qui n'étaient que modestement représentées en Belgique sont récemment apparues, c'est notamment le cas des Congolais, des Russes, des Guinéens ou des Roumains.

L'origine des nouveaux Belges s'est diversifiée au cours des vingt dernières années

Figure 41. Évolution de la part des différents groupes de nationalités pour les personnes ayant acquis la nationalité belge, 1991-2012 (Source : RN-DGSIE)



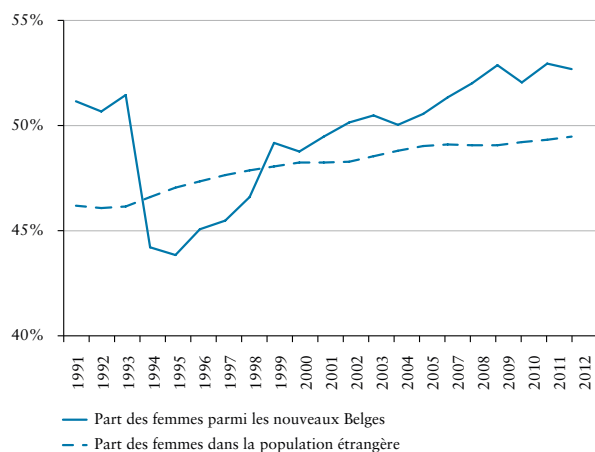
Une majorité de femmes parmi les 'nouveaux Belges'

Jusqu'en 1984, les étrangers devenant Belges étaient plus souvent des femmes que des hommes⁷¹⁷. Ce n'est qu'à partir de 1985 qu'une progressive égalité entre les hommes et les femmes s'est dessinée.

Au début des années 1990, un peu plus de la moitié des 'nouveaux Belges' était des femmes. En revanche, en 1994-1995, on observe une inversion brutale de la situation : le nombre de femmes devenant Belges s'effondre soudainement. La première raison de ce phénomène est la loi du 6 août 1993 qui exige trois années de résidence en Belgique en plus des six mois de vie commune comme condition préalable à l'introduction d'une demande, rendant plus difficile l'acquisition de la nationalité pour les conjoints de Belges. Ce type de procédure concernant plutôt des femmes, le nombre de femmes devenant Belges a diminué drastiquement en 1993 et en 1994. Cependant, dès 1995, les femmes qui ne remplissaient pas la condition des trois années de résidence en 1993 et qui n'avaient pas pu bénéficier d'une acquisition facilitée après six mois de vie commune avec leur mari belge ont pu acquérir la nationalité belge, une fois la condition de résidence remplie. Progressivement, la part des femmes dans le nombre total d'acquisitions s'est à nouveau élevée pour atteindre une quasi parité durant la première moitié des années 2000 (Figure 42). La féminisation des changements de nationalité s'est poursuivie dans la seconde moitié des années 2000. En 2012, 53% des 'nouveaux Belges' étaient des femmes. Ce constat est d'autant plus remarquable que la population étrangère est constituée d'une majorité d'hommes. Au-delà des variations induites par les changements de loi, la part des femmes parmi les 'nouveaux Belges' est importante, voire même croissante depuis plusieurs années.

717 En effet, le Code de la nationalité belge favorisait l'acquisition de la nationalité par les étrangères mariées à des hommes belges, au détriment des étrangers mariés à des femmes belges qui, eux, ne bénéficiaient pas de cet avantage.

Figure 42. Évolution de la part des femmes parmi les 'nouveaux Belges' et de la part des femmes dans la population étrangère, 1991-2012 (Source : RN-DGSIE)



B. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

1. Réforme du Code de la nationalité belge

Le 1^{er} janvier 2013 est entrée en vigueur une loi qui a apporté des **modifications substantielles** au Code de la nationalité belge (CNB)⁷¹⁸. La loi redéfinit ainsi le terme de ‘séjour légal’ et de nouveaux critères sont également introduits pour la procédure de déclaration de nationalité qui prime désormais sur la procédure de naturalisation (celle-ci ne garde qu’un rôle marginal). Pour garantir l’information du public sur cette réforme, le Centre a publié une nouvelle version de la brochure ‘Devenir belge’⁷¹⁹.

Pour être autorisé à faire une déclaration de nationalité, l’intéressé doit fournir la preuve de sa connaissance de l’une des langues nationales (niveau A2⁷²⁰) et être admis, au moment de la demande, au séjour légal illimité. La loi distingue par ailleurs deux délais de séjour légal préalable : cinq et dix ans.

Pour bénéficier du délai le plus bref, celui de cinq ans, le demandeur doit prouver son intégration sociale et sa participation à la vie économique. S’il ne répond pas à ces deux conditions, il ne peut obtenir la nationalité belge qu’au bout de dix années de séjour légal, à la condition qu’il puisse prouver sa participation à la vie de la communauté d’accueil. Certains critères spécifiques s’appliquent également à l’étranger qui est le parent d’un enfant mineur belge ou qui est marié avec un ou une Belge.

Plusieurs catégories sont exemptées de ces conditions et peuvent acquérir la nationalité sur la seule base d’un séjour légal de cinq ans, sans devoir remplir d’autres conditions. Il s’agit de personnes qui souffrent d’un

handicap ou d’une invalidité et de celles qui ont atteint l’âge de la pension.

La loi du 4 décembre 2012 a été complétée par un arrêté royal du 14 janvier 2013, un arrêté royal du 17 janvier 2013 ainsi qu’une circulaire du 8 mars 2013⁷²¹. Ces textes complémentaires fournissent des précisions sur l’application de la nouvelle loi, mais **certaines questions** restent encore sans réponse. En voici quatre.

D’abord, la circulaire précise ainsi la notion de ‘**séjour légal ininterrompu**’. Selon la loi, une absence temporaire de six mois n’est pas considérée comme une interruption du séjour. La circulaire ajoute cependant que toute décision de radiation d’office doit être assimilée à une interruption du séjour, à moins qu’il ne soit prouvé qu’elle a été effectuée par erreur. Le calcul du délai de séjour légal repart de zéro à dater de la réinscription de l’étranger dans les registres de la population. Il semble résulter de cette formulation qu’une radiation d’un seul jour doit être considérée comme une interruption du séjour. La circulaire semble donc aller plus loin que la loi à cet égard.

Ensuite, comme nous l’avons indiqué, les personnes qui ont atteint **l’âge de la pension** sont exemptées de certaines conditions. Cet âge est fixé à 65 ans. L’exemption ne vaut donc pas pour les personnes de moins de 65 ans qui ont déjà pris leur (pré-)pension, avec pour conséquence que ces pensionnés seront dans l’impossibilité de faire une déclaration de nationalité puisqu’ils ne pourront pas non plus remplir l’autre critère applicable, c’est-à-dire prouver leur participation à la vie économique.

718 Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l’acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l’immigration. Pour un aperçu détaillé des modifications qu’entraîne cette réforme, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, pp. 193-197.

719 Voir www.diversite.be, onglet ‘Publications’.

720 Le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) a été établi par le Conseil de l’Europe et définit six niveaux communs de référence de maîtrise linguistique.

721 A.R. du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l’acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l’immigration ; AR du 17 janvier 2013 portant la liste des pays où l’obtention d’actes de naissance est impossible ou engendre des difficultés sérieuses ; Circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l’acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l’immigration.

Par ailleurs, les critères qui s'appliquent aux **étrangers mariés avec un ou une Belge** divergent eux aussi. La loi exige que les époux aient cohabité en Belgique pendant au moins trois ans, mais la circulaire parle d'une cohabitation de trois ans en Belgique « dans les liens du mariage » et semble donc ajouter une condition à la loi.

Enfin, toute personne qui fait une déclaration de nationalité doit pouvoir présenter un **acte de naissance**. La loi prévoit un régime de preuve 'en cascade' pour les étrangers qui peuvent démontrer qu'il leur est impossible ou extrêmement difficile de fournir cet acte. Ils peuvent tout d'abord présenter un document équivalent délivré par l'autorité diplomatique ou consulaire de leur pays d'origine. Si ce n'est pas possible, ils

peuvent remplacer leur acte de naissance par un acte de notoriété établi par un juge de paix belge.

En revanche, la circulaire stipule que seules les personnes provenant de pays énumérés dans l'arrêté royal du 17 janvier 2013 peuvent utiliser une attestation consulaire à la place d'un acte de naissance. Tous les autres étrangers qui ne peuvent pas présenter d'acte de naissance doivent demander au juge de paix d'établir un acte de notoriété. Cette procédure peut prendre plusieurs mois. Dans ce domaine aussi, il y a donc une discordance entre la loi et la circulaire.

Ces éléments demandent à être clarifiés le plus rapidement possible.

2. La corrélation entre nationalité et intégration : plusieurs projets de recherche

EUDO CITIZENSHIP est un réseau d'experts académiques qui étudie la législation et les politiques en matière de nationalité⁷²². La coordination du réseau et de ses missions de recherche est assurée par un consortium⁷²³. Le réseau a été sélectionné par le Fonds européen d'Intégration des ressortissants de pays tiers pour mener à bien le projet de recherche *L'accès à la nationalité et son impact sur l'intégration des migrants* (*Acces to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration - ACIT*),⁷²⁴ d'octobre 2011 à avril 2013.

Les principaux objectifs du projet étaient d'une part, d'étudier la corrélation entre l'acquisition de la nationalité et le processus d'intégration, et d'autre part, d'encourager des mesures qui facilitent l'accès à la nationalité pour les étrangers dans l'UE.

Quatre indicateurs de citoyenneté ont été développés au cours du projet : (1) la législation relative à la

nationalité ; (2) la mise en œuvre de la législation ; (3) l'impact de (1) et (2) sur le nombre de personnes qui obtiennent la nationalité ; et (4) la politique d'intégration. Ces indicateurs ont été appliqués aussi bien dans les 27 États membres de l'UE que dans certains pays candidats à l'adhésion (Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine et Turquie) et dans les pays de l'Espace économique européen (Islande, Norvège et Suisse). Ils permettent de montrer comment chaque pays européen régit l'acquisition de la nationalité et l'impact qu'elle exerce sur la participation politique et socio-économique des migrants.

- » L'indicateur législatif (*Citizenship Law Indicator*) permet de décrire le cadre réglementaire juridique, entre autres en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité et la perte de nationalité, et des comparaisons aussi bien dans le temps qu'entre différents pays.
- » L'indicateur de mise en œuvre (*Citizenship Implementation Indicator*) mesure les aspects qui touchent aux procédures d'acquisition de la nationalité, par exemple les documents exigés, le pouvoir discrétionnaire de l'administration et les possibilités de recours.

722 EUDO est l'acronyme de 'European Union Democracy Observatory'. Voir eudo-citizenship.eu.

723 European University Institute, Migration Policy Group, University College Dublin, University of Edinburgh et Universiteit van Maastricht.

724 Les résultats de l'étude sont disponibles sur eudo-citizenship.eu.

- » L'indicateur d'acquisition (*Citizenship Acquisition Indicator*) mesure aussi bien la proportion de population étrangère ayant obtenu la nationalité du pays d'accueil que la durée moyenne de la procédure dans les différents pays.
- » L'indicateur d'intégration (*Citizenship Integration Indicator*) compare la participation au marché du travail et le statut socio-économique des 'nationaux' (comme les Belges nés en Belgique), des personnes qui ont acquis la nationalité du pays et des étrangers.

En mettant au point ces indicateurs, ACIT veut donner aux chercheurs, aux pouvoirs publics et aux organisations de la société civile les moyens d'évaluer la politique en matière d'acquisition de la nationalité et l'impact des éventuels changements qui sont apportés mais aussi les moyens de tendre vers une bonne gouvernance.

L'étude *Membership and/or rights ? Analysing the link between naturalisation and integration policies for immigrants in Europe* a également été réalisée dans le cadre du projet ACIT⁷²⁵. Il en ressort que la politique d'acquisition de la nationalité d'un pays occupe une place prépondérante dans la politique d'intégration et constitue un bon indicateur du reste de la politique d'intégration.

L'étude n'examine donc pas la question de savoir si l'acquisition de la nationalité exerce ou non une influence positive sur l'intégration d'une personne, mais s'intéresse à la corrélation entre la politique menée en la matière et d'autres aspects de la politique d'intégration, comme les mesures antidiscrimination et la participation politique.

Elle conclut qu'il existe une corrélation forte et positive entre la politique d'accès à la nationalité et celle d'intégration. Lorsqu'un pays mène une politique d'accès à la nationalité ouverte et inclusive, on peut s'attendre à ce qu'il accorde aussi des droits étendus aux étrangers dans d'autres domaines de la vie publique. Au contraire, les pays qui se montrent plus restrictifs vis-à-vis de l'obtention de la nationalité ont aussi tendance à avoir une politique restrictive

en matière d'intégration. L'étude montre par exemple qu'ils accordent moins de droits politiques aux étrangers alors que ceux qui ont une politique plus ouverte d'accès à la nationalité ont aussi en général des lois plus solides de lutte contre les discriminations.

Cette conclusion soutient la vision selon laquelle l'accès à la nationalité est une partie d'une politique d'intégration plus large qui comprend des aspects très divers et ne doit donc pas être considérée comme un simple moyen parmi d'autres pour favoriser l'intégration.

725 T. Huddleston et M.P. Vink, *Membership and/or rights? Analysing the link between naturalisation and integration policies for immigrants in Europe*, RSCAP PP 2013/15, septembre 2013.

C. SOUS LA LOUPE : LA NATIONALITÉ À LA LUMIÈRE DE L'INTÉGRATION

Le British Council et le Migration Policy Group ont lancé en 2004 un projet à long terme destiné à évaluer, comparer et améliorer les politiques d'intégration nationales⁷²⁶. C'est dans ce cadre qu'a été développé le **Migrant Integration Policy Index (MIPEX)**, un outil interactif qui mesure la politique d'intégration dans divers pays d'Europe et d'Amérique du Nord.

Le MIPEX identifie sept domaines qui influencent le processus d'intégration d'un étranger : la mobilité sur le marché du travail, le regroupement familial, l'enseignement, la participation politique, le séjour durable, l'accès à la nationalité et la politique antidiscrimination. Il recherche pour chacun de ces domaines les normes européennes et internationales les plus élevées qui visent à parvenir à une égalité des droits, des responsabilités et des possibilités pour tous les habitants. Nous nous intéresserons ici au domaine de l'accès à la nationalité.

Pour évaluer la politique d'accès à la nationalité, le MIPEX prend en compte plusieurs indicateurs, comme les conditions légales d'acquisition de la nationalité et la procédure à suivre⁷²⁷.

Lors d'une **évaluation effectuée en 2011**, la Belgique a obtenu de bons résultats sur les conditions d'obtention de la nationalité belge. Ces conditions, telles que prévues par la réforme de 2000, ont été jugées simples, rapides et gratuites. Mais le MIPEX critique lourdement la procédure de naturalisation devant la Commission des naturalisations de la Chambre des Représentants. Certes, cette procédure était accessible à tout étranger qui pouvait démontrer trois ans de séjour légal, mais elle accordait un grand pouvoir discrétionnaire à la Commission des naturalisations dans l'octroi ou non de la nationalité belge. En outre, la Commission avait accumulé un arriéré important, qui était ainsi de presque 40.000 dossiers à la fin 2013⁷²⁸.

Le MIPEX évalue non seulement la législation en vigueur, mais aussi l'impact de changements politiques. C'est dans ce cadre qu'a été publié un article qui évalue la **réforme en profondeur du Code de la nationalité belge** (voir 'Évolutions récentes') selon les principes du MIPEX⁷²⁹. Sa conclusion est que la nouvelle loi durcit les conditions d'acquisition de la nationalité belge, mais apporte aussi une plus grande sécurité juridique.

L'auteur se réjouit de ce que la procédure discrétionnaire de naturalisation soit désormais subordonnée à la procédure de déclaration de nationalité car cela procure une plus grande **sécurité juridique au demandeur**. La loi pose en effet des délais clairement définis et prévoit une procédure de recours. La procédure de déclaration de nationalité n'est pas une mesure de faveur, mais est basée sur des droits subjectifs. Il en résulte que le demandeur qui remplit les conditions légales a *droit* à la nationalité.

Ces conditions ont cependant été fort renforcées. Selon l'ancienne législation, un séjour légal de sept ans en Belgique suffisait par exemple pour obtenir la nationalité belge. Aujourd'hui, le demandeur doit pouvoir faire, au moment de l'introduction de sa demande, la preuve d'un certain degré d'intégration : connaissance de base de l'une des langues nationales, intégration sociale et participation économique⁷³⁰. En outre, le demandeur doit payer un droit d'enregistrement de 150 euros avant même d'introduire sa

726 Pour plus d'informations, voir www.mipex.eu.

727 Par ailleurs, le MIPEX examine aussi l'éligibilité et la possibilité de double nationalité.

728 La Libre Belgique, *Pas une seule naturalisation en 2013 sous la nouvelle loi*, 17 décembre 2013.

729 T. Huddleston, *New Belgian Nationality Law: still something to celebrate?*, 20 juillet 2012, disponible sur www.mipex.eu/blog. L'auteur se base sur la proposition de loi approuvée par la Commission Justice. Elle a été adoptée sans amendement par l'assemblée plénière.

730 Comme nous l'avons dit plus haut, certaines catégories de personnes sont exemptées de ces conditions. C'est le cas par exemple des personnes handicapées ou de celles qui suivent une autre procédure pour acquérir la nationalité belge, par exemple après 10 ans de séjour légal. Ici, nous nous limitons au cas général des demandeurs qui doivent remplir ces critères parce que, dans les faits, c'est le plus fréquent.

demande de nationalité⁷³¹. Les **nouveaux critères** sont donc plus restrictifs et la procédure est plus coûteuse, mais selon le MIPEX ils restent malgré tout partiellement favorable ('*halfway favourable*').

L'article pose néanmoins certaines questions pertinentes sur la mise en oeuvre pratique de ces critères. Ainsi, le demandeur doit prouver son **intégration sociale** par l'un des quatre moyens suivants : avoir travaillé pendant cinq ans sans interruption, avoir suivi une formation, avoir suivi un cours d'intégration ou avoir obtenu au minimum un diplôme belge de l'enseignement secondaire supérieur⁷³².

Le MIPEX estime qu'en pratique, le moyen le plus rapide pour prouver son intégration sociale consiste sans doute à suivre un cours d'intégration. Les autres possibilités sont qualifiées de coûteuses et de complexes. En plus des problèmes d'accès au marché du travail, évoqués ci-dessous, il est souvent difficile de présenter un diplôme obtenu dans l'une des trois langues nationales.

Les nouveaux critères d'acquisition de la nationalité sont plus restrictifs et plus coûteux, mais selon le MIPEX ils restent *halfway favourable*

Le primo-arrivant qui veut faire des études risque d'être confronté à plusieurs problèmes, comme les coûts d'inscription élevés à un cours intensif de néerlandais académique, la combinaison avec la vie de famille et des difficultés financières. Dans beaucoup de cas, le CPAS préfère aussi une mise au travail rapide de l'intéressé plutôt que de l'aider financièrement pendant ses études⁷³³.

Mais les cours d'intégration ne sont pas pour autant accessibles à tous les étrangers en Belgique. Bien que ce dossier ait entretemps progressé à Bruxelles et en Wallonie, on n'y organise toujours pas de cours d'intégration (en français⁷³⁴) permettant de remplir la

condition de l'intégration sociale⁷³⁵. En Flandre, ces cours sont organisés depuis 2004⁷³⁶, mais une évaluation effectuée par des bureaux d'accueil montre que les primo-arrivants se heurtent souvent à des obstacles. Ainsi, un sur cinq d'entre eux ne peut pas commencer un cours de néerlandais dans les six mois et un candidat sur cinq doit attendre plus d'un an pour le cours d'orientation sociale. Entre-temps, sa situation peut changer pour des raisons liées à son travail, ses enfants ou un déménagement. Le rapport d'évaluation affirme : « Plus il y a de temps qui s'écoule entre l'entretien et le début du cours, plus il est difficile pour le candidat à l'intégration (surtout peu qualifié) de commencer la formation »⁷³⁷. Par ailleurs, certaines catégories de personnes éprouvent des difficultés supplémentaires face au trajet d'intégration. C'est le cas, par exemple, des personnes analphabètes.

Outre leur intégration sociale, la plupart des étrangers doivent également pouvoir démontrer qu'ils apportent une **contribution au marché du travail belge**, ce qui suppose qu'ils aient à leur compte au moins 468 journées de travail dans notre pays au cours des cinq dernières années. Le MIPEX indique toutefois que ces exigences économiques sont difficilement conciliables avec l'accès à la nationalité et qu'elles ne sont imposées, comme conditions à l'obtention de la nationalité, que dans un nombre restreint de pays.

Plusieurs études démontrent que les personnes d'origine étrangère, qu'elles aient ou non la nationalité belge, ont du mal à s'insérer sur le marché du travail belge. Leur taux de chômage est plus élevé et elles travaillent plus souvent dans le cadre de contrats temporaires et à temps partiel. La situation est encore plus difficile pour les personnes d'origine étrangère qui n'ont pas la nationalité belge⁷³⁸. Il ressort

731 Art. 15 et 21 du CNB. En établissant ce droit d'enregistrement, le législateur voulait avoir un effet dissuasif sur « les personnes qui introduisent des dossiers sans chance réelle d'aboutir » (voir : Chambres des Représentants, *Proposition de la loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*, 24 juillet 2012, DOC 53 0476/015, p. 76).

732 Art. 12bis, §1, al. 1 du Code de la nationalité belge.

733 Voir entre autres : Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Analyses, bevindingen en ervaringen van vluchtelingen en nieuwkomers in het Vlaams hoger onderwijs*, december 2003 - december 2009, mars 2010. Disponible sur www.vluchtelingenwerk.be.

734 À Bruxelles, des cours d'intégration en néerlandais sont toutefois organisés par le Brussels Onthaalbureau voor Inburgering (Bon) qui met en œuvre dans la capitale le décret flamand sur l'intégration.

735 Le gouvernement wallon a adopté le 7 février 2013 un projet de décret sur le parcours d'accueil des primo-arrivants. La commission communautaire française (COCOF) a approuvé le 18 juillet 2013 le 'Décret relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'.

736 Le gouvernement flamand a promulgué le 7 juin 2013 un nouveau décret relatif à la politique flamande d'intégration, qui prévoit entre autres la création d'une 'agence autonome externe' (extern verzelfstandigd agentschap - EVA). Il est encore trop tôt pour savoir quelles conséquences cette réforme entraînera.

737 De Tijd, *Inburgeren? Half jaar wachten graag*, 10 janvier 2014.

738 Voir entre autres : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Monitoring socioéconomique*, septembre 2013 et Eurostat, *Migrants in Europe - A Statistical Portrait of the First and Second Generation*, 2011.

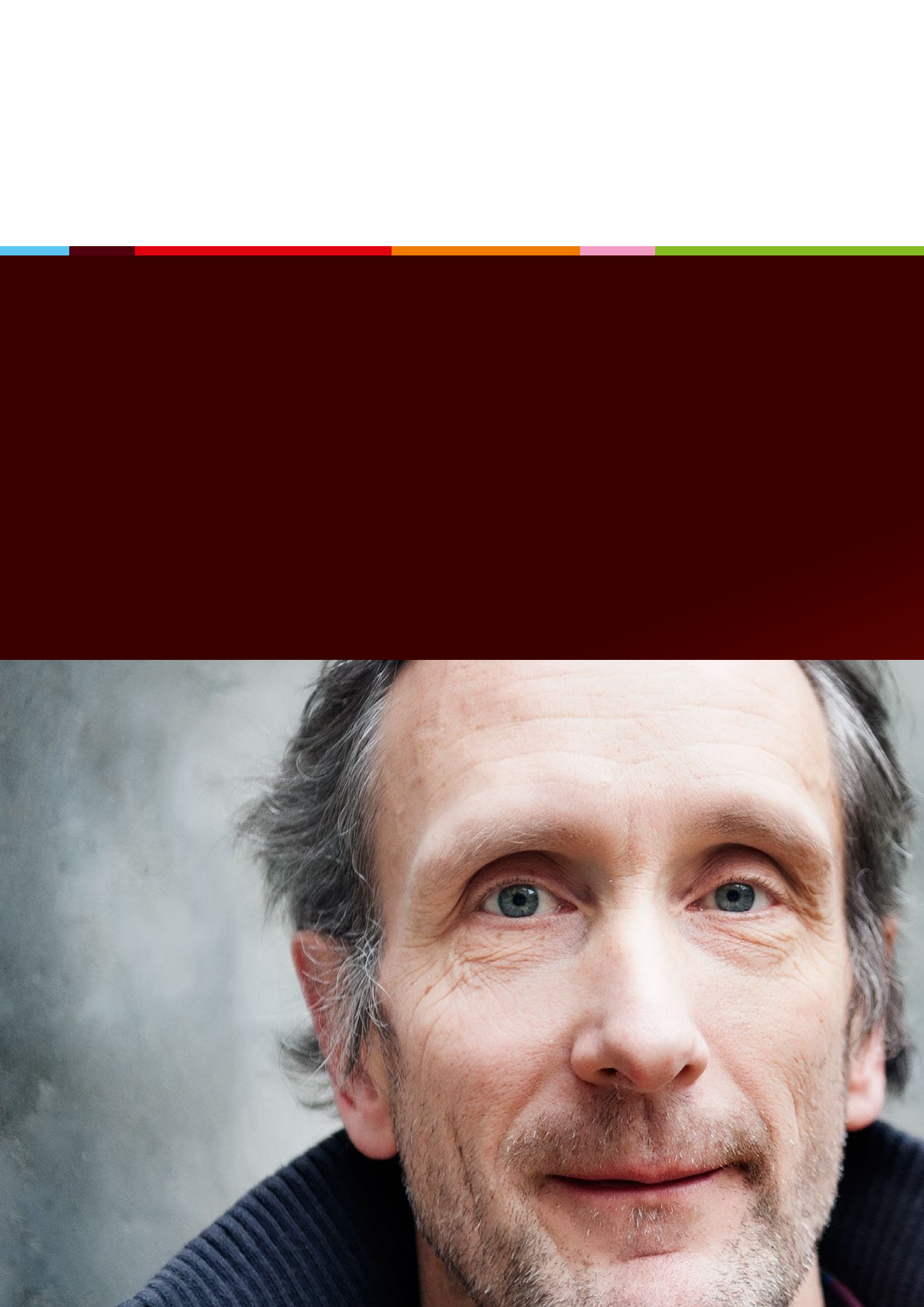
d'une étude du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Université d'Anvers) que la nationalité belge est un élément qui, en soi, contribue à augmenter les chances sur le marché du travail et à rendre l'emploi plus stable pour les migrants non-occidentaux⁷³⁹.

Le législateur a choisi d'imposer des conditions plus strictes pour obtenir la nationalité belge. Comme il l'a fait valoir lors du débat parlementaire, celle-ci doit être la « cerise sur le gâteau », l'aboutissement d'un parcours d'intégration réussi⁷⁴⁰. Les candidats devront donc prendre eux-mêmes l'initiative pour remplir ces conditions.

Le Centre estime que les pouvoirs publics devraient créer simultanément un climat dans lequel les étrangers ont la possibilité de et sont incités à remplir ces conditions : ils doivent pouvoir apprendre l'une des langues nationales et recevoir la possibilité de contribuer à la société et au marché du travail. Dans ce cadre, le Centre recommande d'évaluer régulièrement aussi bien les dispositions que la mise en œuvre du nouveau Code de la nationalité belge, surtout à la lumière de son impact sur l'intégration des personnes étrangères. Cette intégration est-elle réellement favorisée par la réforme de la législation sur l'accès à la nationalité ? Observe-t-on une forte baisse du nombre de personnes qui deviennent belges ? S'il devait apparaître qu'il est plus difficile d'acquérir la nationalité belge, il faudrait aussi évaluer l'effet que cela produit sur l'intégration des personnes concernées. L'étude du Centrum Sociaal Beleid (voir ci-dessus) démontre en effet que la nationalité belge contribue à améliorer significativement la situation des personnes sur le marché du travail. Cette conclusion peut-elle être étendue à d'autres aspects de l'intégration ? Le fait de ne pas avoir la nationalité belge rend-il l'intégration plus difficile ?

739 V. Corluy, I. Marx et G. Verbist, « Employment Chances and Changes of Immigrants in Belgium: The Impact of Citizenship », *International Journal of Comparative Sociology* 2011, 52(4), pp. 350-368.

740 Chambre des Représentants, *Proposition de loi portant modification du Code de la nationalité belge - Compte rendu*, DOC53 0476/015, p. 76.





ANNEXES





Annexe I :

**PRINCIPALES
RÉALISATIONS DU
CENTRE EN 2013**

On l'a souligné en introduction, le respect des droits fondamentaux prend une dimension supplémentaire en temps de crise économique, la question de la conjoncture étant parfois utilisée pour justifier des mesures qui touchent aux droits des migrants, réfugiés, ou citoyens européens, y compris les personnes qui se trouvent en situation précaire.

En 2013, les demandes individuelles concernant les droits fondamentaux des étrangers touchaient aux thématiques suivantes :

Parmi les 4.595 personnes qui ont fait appel au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 882⁷⁴¹ signalements concernaient les droits fondamentaux des étrangers. Dans 198 cas, le Centre a considéré que la complexité ou la nature de la situation nécessitaient une intervention ou un suivi structurel et dès lors, l'ouverture d'un dossier. Outre celles liées au regroupement familial, il s'agissait de questions concernant la protection internationale (11%), la régularisation (10%) ou l'acquisition de la nationalité (8%).

La thématique du **droit de vivre en famille**, qui concentre les demandes individuelles depuis plusieurs années, garde une place importante parmi les demandes individuelles soumises au Centre en matière de droits fondamentaux des étrangers, où elles représentent 18% de signalements ouverts en 2013. Il s'agit de questions liées au droit international privé, et de problèmes lors de la conclusion ou de la reconnaissance d'un mariage ou d'une union, mais il s'agit également du droit de séjour du partenaire ou des enfants. Les règles en la matière sont strictes et complexes, elles ont été fondamentalement modifiées par le législateur en 2011, ce qui renforce à ce jour encore le besoin d'avis et d'accompagnement sur ce point.

Enfin, même si leur nombre reste peu élevé, **les demandes concernant la détention et l'éloignement ont doublé entre 2012 et 2013** (passant de 3% à 6% des signalements), ce qui est probablement à mettre en relation directe avec la transposition de la directive retour en droit belge et l'importante réforme de la politique d'éloignement et de retour qui a eu lieu. Ce thème fait partie de ceux que le Centre suit avec atten-

tion depuis plusieurs années déjà. En effet, il s'agit d'un des domaines où l'État exerce un monopole de violence légitime, ce qui fait de la détention administrative et des opérations d'éloignement des lieux et des moments à risque du point de vue des droits fondamentaux des étrangers.

En 2013, le Centre a examiné le respect des droits fondamentaux des étrangers dans les domaines suivants :

À côté des dossiers individuels, le Centre travaille aussi sur des dossiers structurels. En 2013, il a ainsi entamé un travail sur le respect des **droits fondamentaux des étrangers détenus ou refoulés aux frontières portuaires belges**. Il a visité les ports d'Anvers, d'Ostende et de Zeebrugge, où il a eu l'occasion de s'entretenir avec des représentants de la police maritime, de la police des frontières et des autorités portuaires en présence de l'Office des étrangers (OE). Une visite est prévue au port de Gand, après quoi un rapport sera dressé pour analyser les principales questions qui se posent en termes de respect des droits fondamentaux des étrangers. Parmi ses premiers constats, le Centre relève que la gestion des frontières portuaires en Belgique se pose non seulement lorsqu'un navire arrive au port avec un passager clandestin à bord, mais aussi lorsque des étrangers en séjour irrégulier tentent de monter à bord d'un navire qui va quitter le port. Par ailleurs, le Centre a poursuivi en 2013 son travail sur la situation des passagers inadmissibles dans les aéroports régionaux.

Un autre dossier structurel suivi par le Centre depuis plus de quatre ans, a connu des développements en 2013. Il s'agit de la question de **l'assistance juridique aux personnes détenues en centres fermés**. Dans un contexte de débats approfondis sur la réforme de l'accès à l'aide juridique, le Centre s'est penché sur la situation des personnes détenues dans les centres fermés de la périphérie bruxelloise (centres Caricole et 127 bis). Suite à plusieurs rencontres avec l'OE, des représentants des Bureaux d'Aide Juridique des barreaux francophone (BAJ) et néerlandophone (BJB) de Bruxelles et des ONG visitant les centres fermés, le Centre a facilité la mise en place d'une concertation entre les deux centres fermés et les barreaux. L'objectif de cette démarche est de faciliter la communication entre les acteurs, d'améliorer les procédures de désignation des avocats et de mettre en place une forme

741 Les centaines de demandes d'avis de personnes qui avaient déjà un dossier ouvert en 2013 au Centre ne sont pas comptabilisées ici.

de monitoring de la qualité des interventions de ceux-ci. En décembre 2013, une demi-journée de rencontre et de formation à destination des avocats assurant l'aide juridique dans ces deux centres fermés a également été organisée à l'initiative du Centre. L'ensemble des documents sont disponibles en ligne. Le Centre continue par ailleurs à suivre l'évolution de la situation au centre fermé de Merksplas et des permanences juridiques mises en place dans les centres fermés de Vottem et de Bruges.

En 2013, le Centre a formulé plusieurs **recommandations importantes** en matière de détention et d'éloignement des étrangers. Ces recommandations peuvent être consultées dans les rapports parallèles remis au Comité contre la torture des Nations unies (CAT), ainsi qu'au Comité pour l'interdiction de toutes les formes de discriminations raciales (CERD), qui sont disponibles en ligne. Le Centre a également été entendu par le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT) lors de sa visite en Belgique, dont le rapport sera disponible sur le site du Conseil de l'Europe.

En 2013, par la loi du 11 février prévoyant des sanctions et mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal, le Centre a été chargé, parmi d'autres instances, d'une nouvelle compétence d'agir en justice ou d'intervenir pour la défense des droits du travailleur en séjour irrégulier. Le Centre a traité en 2013 les premiers dossiers dans ce cadre, et en concertation avec le service Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Aucune concertation formelle n'a encore eu lieu entre les organisations chargées d'exercer cette nouvelle compétence. Le Centre a pris une part active à la journée d'étude organisée sur ce thème par l'asbl OR.C.A., Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten.

Des droits mais aussi des chiffres : en 2013, le Centre a travaillé sur l'ampleur et la nature des flux migratoires

Dans le cadre de sa mission d'éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires, le Centre a publié son *Rapport statistique et démographique 2013 : Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique* en collaboration avec le Centre de recherche en démographie et sociétés

(DEMO) de l'UCL. Outre la parution de ce rapport, le Centre a profité de la journée internationale des migrants pour lancer une action de sensibilisation sous la forme de dessous de verre distribués dans des cafés. L'objectif était d'inviter à la discussion en présentant trois bières étrangères fictives tout en renseignant le site internet du Centre pour inviter les lecteurs à s'y informer. Le lien internet présentait quelques chiffres clé de manière pédagogique.

Toujours en collaboration avec le centre de recherche DEMO de l'UCL, le Centre a publié le rapport *Belgique-Turquie, 50 années de migration : Étude démographique de la population d'origine turque en Belgique*. Son auteur, Quentin Schoonvaere, a présenté cette étude en présence de plusieurs spécialistes du sujet lors d'un lunch débat et d'une conférence de presse. L'écriture d'un rapport similaire sur les migrations marocaines en Belgique a débuté en 2013. Cette étude donnera lieu au même type de publication et d'événements.

Le Centre suit et cofinance avec la Politique scientifique fédérale le projet de recherche *Carrières migratoires des nouveaux migrants en Belgique* (CAREERS). Ce projet réalisé par la KULeuven et l'ULB analyse l'intégration socio-économique des personnes qui ont introduit une première demande d'asile entre 2000 et 2010. Le Centre a également lancé le projet de recherche RESETTLEMENT. Réalisé par UGent et Hogeschool Gent, il propose un suivi longitudinal de réfugiés réinstallés en Belgique. Enfin, le Centre fait partie du comité d'accompagnement du projet MIGRAGE (financé par la Politique scientifique fédérale) qui analyse la protection des pensions des différentes générations d'immigrés en Belgique.

Dans le but de présenter des analyses statistiques sur les questions migratoires, le Centre se réunit régulièrement avec les instances qui produisent des chiffres sur les migrations, telles que l'OE et la Direction Générale Statistique et Information économique du SPF Economie (DGSIE) afin d'obtenir des données détaillées et de s'informer sur les évolutions méthodologiques.

Par ailleurs, le Centre est depuis 2008 un partenaire actif du Point de contact belge du Réseau Européen des Migrations (EMN) (voir Encadré 24 dans la liste des publications).

Le Centre exerce ses missions dans un esprit de dialogue et de concertation. À ce titre, le Centre a initié – ou participé activement à – plusieurs rencontres liées à ses domaines de compétences. Citons notamment :

Le Centre a entre autres participé aux travaux de la plateforme mineurs en exil, ceux du groupe des visiteurs de centres fermés, et à la réunion de contact du CBAR. En 2013, il a rejoint comme membre observateur la Plateforme Justice pour tous dans son travail sur la réforme de l'accès à l'aide juridique. Depuis 2012, il est membre d'un réseau d'expertise juridique sur les droits sociaux fondamentaux des étrangers, organisé par l'asbl De8 (à Anvers).

En avril 2013, le Centre a participé en tant qu'intervenant au séminaire relatif à la mise en œuvre par les États membres de l'Union européenne des recommandations sur les droits des migrants émises par les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies. Le Centre y a fait part de son expérience et sa pratique en tant qu'Institution nationale des droits de l'homme.

Le Centre a été actif au sein de plusieurs groupes de travail thématiques au sein du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme et plus particulièrement le Legal Working Group et le Asylum and Migration Working Group dont il a hébergé la réunion annuelle en décembre 2013.

En 2013, le Centre a contribué à l'ouvrage « Migratie-maatschappij. 20 stemmen over samenleven in diversiteit », édité par Acco (2014). Dans sa contribution, il passe en revue les données relatives aux flux migratoires vers la Belgique. Le Centre a également coordonné la publication de plusieurs rapports d'étude et brochures informatives dont la liste complète peut être consultée à la fin de ce rapport. Mais citons déjà : la brochure « Comment devenir Belge ? » sur le nouveau code de la nationalité belge après sa révision profonde et la publication des actes du colloque « Différences de traitement sur la base du statut de séjour ou de la nationalité » organisé le 22 octobre 2012, la contribution au colloque anniversaire organisé pour les 20 ans du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, ainsi que la mise en ligne de la documentation relative à la formation sur l'aide juridique en centres fermés.



Annexe 2 :

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation générale

Titre	Développement	Destinataires
2013/1 Coordonner la législation applicable en matière de migration dans un code compréhensible du droit des étrangers.	Le Centre recommande l'élaboration d'un « code du droit des étrangers », qui intègre une consultation de la société civile. En effet, la loi du 15 décembre 1980 a été rendue opaque, voire contradictoire par ses nombreuses modifications. Il conviendra de garantir l'application de ce code par des moyens humains et financiers suffisants.	Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Ministre de la Justice, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, Parlement fédéral.

Accès au territoire (Chapitre II)

Titre	Développement	Destinataires
2013/2 Insérer dans la loi du 15 décembre 1980 le droit pour les membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa à entrées multiples pour un séjour de courte durée pour visite familiale.	Pour mieux garantir l'exercice du droit à la vie familiale (compte tenu, en particulier, des effets combinés des récentes réformes du regroupement familial et du code de la nationalité), le Centre recommande l'ancrage dans la loi du 15 décembre 1980 d'un droit au visa de court séjour pour visite familiale pour les membres de la famille de Belges. Ce visa devrait permettre des entrées multiples et sa prolongation pourrait être soumise à des conditions strictes (comme par exemple le respect des durées de séjour autorisées). Les engagements internationaux de la Belgique (les accords de Schengen et le Code communautaire des visas) permettent une initiative de ce type. Le Centre recommande que soit envisagée la possibilité d'étendre ce droit à tous les membres de familles, quelle que soit la nationalité de l'étranger rejoint sur le territoire belge.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, Parlement fédéral.

Droit de vivre en famille (Chapitre III.2)

Titre	Développement	Destinataires
2013/ 3 Modifier la loi du 15 décembre 1980 relatives au regroupement familial pour la mettre en conformité avec l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 26 septembre 2013.	Le Centre recommande de réformer les articles 10 (et suivants) et 40 (et suivants) de la loi du 15 décembre 1980 de manière à intégrer les interprétations que la Cour Constitutionnelle en a données et à réparer les dispositions annulées. Il s'agit entre autres de la condition de ressource pour le regroupement familial des Belges avec leur(s) enfant(s) et d'exercice du droit à la libre circulation. L'usage d'une circulaire ne permet pas de palier les constats d'inconstitutionnalité que fait la Cour. L'intervention du législateur est requise pour mettre la loi en conformité avec la Constitution et les normes internationales.	Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, Parlement fédéral.

Migration économique et libre circulation (Chapitre III.3)

Titre	Développement	Destinataires
2013/ 4 Garantir le droit de porter plainte pour les travailleurs 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. Les travailleurs en séjour irrégulier doivent pouvoir porter plainte à la police, à l'Inspection sociale ou au Contrôle des lois sociales sans risquer d'être automatiquement arrêtés ou placés en centre fermé.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Ministre de l'Emploi, Ministre des Affaires sociales
2013/ 5 Organiser la cohésion entre acteurs compétents pour agir en justice en vue de la récupération des arriérés de salaire des travailleurs en séjour irrégulier.	Une concertation préalable entre les acteurs compétents pour agir en justice en vue de la récupération des arriérés de salaire des travailleurs en séjour irrégulier s'impose pour garantir la cohésion de leurs actions dans ce domaine. L'accompagnement et l'information aux travailleurs en séjour irrégulier doivent faire l'objet d'une attention toute particulière.	Ministre de l'Emploi, , Ministre des Affaires sociales, Ministre de la Justice et les organisations concernées.
2013/ 6 Organiser la possibilité de délivrer un titre de séjour adéquat à certaines catégories de travailleurs en séjour irrégulier.	Le Centre recommande d'organiser les procédures pour délivrer une autorisation de séjour de durée limitée à certaines catégories de travailleurs en séjour irrégulier, en particulier lorsqu'il s'agit de travailleurs mineurs.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Ministre de l'Emploi, Ministre des Affaires sociales.

Migration pour motifs d'études (Chapitre III.4)

Titre	Développement	Destinataires
2013/7 Modifier la législation sur les permis de travail pour permettre aux conjoints des étudiants étrangers d'avoir accès au marché du travail.	Le Centre recommande que le Conseil consultatif de la main d'œuvre étrangère se prononce sur l'accès au marché du travail des conjoints d'étudiants étrangers autorisés à séjourner sur le territoire, éventuellement moyennant des restrictions en termes de temps de travail, ce que l'OE peut vérifier avec l'application Dolsis.	Autorités fédérales et régionales compétentes.
2013/8 Développer les outils statistiques nécessaires pour identifier, connaître et analyser les paramètres de l'accès des étudiants étrangers au marché du travail (salarié ou indépendant).	Le Centre plaide pour que les nouvelles mesures de politique migratoire destinées aux étudiants étrangers soient élaborées sur la base d'une connaissance approfondie de la dynamique actuelle et réelle de l'accès des étudiants étrangers au marché du travail salarié ou indépendant.	Autorités fédérales et régionales compétentes.
2013/9 Assouplir et multiplier l'accès des étudiants étrangers aux stages facultatifs.	Le Centre recommande que le Conseil consultatif de la main d'œuvre étrangère se prononce sur les possibilités offertes aux étudiants étrangers d'effectuer des stages à titre facultatif pour leur permettre de se forger une expérience professionnelle utile.	Autorités fédérales et régionales compétentes.

Régularisation de séjour (Chapitre III.5)

Titre	Développement	Destinataires
2013/ 10 Assurer l'ancrage légal de l'autorisation de séjour sur base de la durée déraisonnable des procédures de séjour.	Le Centre est favorable à l'ancrage légal, ou réglementaire si la loi le permet, de la pratique consistant à régulariser les personnes en raison de la durée déraisonnable de leur procédure de séjour. Consacrer ce critère de régularisation permettrait d'en fixer les conditions précises et d'offrir pour le futur une mesure utile en cas d'allongement déraisonnable des procédures.	Parlement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté.
2013/ 11 Mener une réflexion sur la possibilité d'un ancrage légal à différents situations humanitaires urgentes afin d'offrir une meilleure sécurité juridique et des garanties procédurales aux étrangers.	Le Centre invite le législateur à mener une réflexion sur les critères de l'instruction annulée afin de déterminer si, par quel moyen légalement admissible et dans quelle mesure, il estime souhaitable d'offrir une meilleure sécurité juridique et des garanties procédurales aux étrangers qui les remplissent.	Parlement fédéral.

Retour, détention, éloignement (Chapitre IV)

Titre	Développement	Destinataires
2013/ 12 Intégrer dans la loi du 15 décembre 1980 des critères objectifs relatifs à la notion d'ordre public.	Le Centre recommande que la notion d'ordre public et de sécurité nationale soit définie dans la loi du 15 décembre 1980 de manière à ce que des critères clairs et objectifs puissent sous-tendre l'usage de cette notion par les autorités. Ces critères doivent permettre une évaluation de la proportionnalité de la mesure prise au nom de l'ordre public compte tenu du comportement de la personne, de ses droits fondamentaux et des liens qu'elle a tissés avec la société belge.	Premier Ministre, Ministre de la Justice, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté.

Différences de traitement (Chapitre V)

Titre	Développement	Destinataires
2013/ 13 Mesurer l'impact des politiques sociales et économiques sur les catégories visées.	Le Centre recommande une objectivation ex ante et ex post facto des conséquences qu'emporte chaque mesure de politiques sociale, économique et budgétaire sur les droits fondamentaux des groupes visées par la mesure.	Premier Ministre, Ministre du Budget et de la simplification administrative, Ministre des Finances, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté.

Nationalité (Chapitre VI)

Titre	Développement	Destinataires
2013/ 14 Évaluer régulièrement les conditions d'acquisition de la nationalité.	Le Centre recommande d'évaluer régulièrement les dispositions et la mise en œuvre du nouveau Code de la nationalité belge, en étant particulièrement attentif à l'évolution du nombre de personnes devenant Belges et à l'impact sur l'intégration des personnes étrangères.	Parlement fédéral.



Annexe 3 :

**PUBLICATIONS DU
DÉPARTEMENT
MIGRATION**

Depuis sa création en 2003, le Département Migration - désormais, le Centre fédéral Migration - 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.

Le Centre a conclu une convention de recherche avec le Centre de recherche en démographie et sociétés (DEMO) de l'Université catholique de Louvain. DEMO fait partie de l'Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines (IACCHOS).

DEMO assure l'analyse démographique et le travail statistique des informations qui se trouvent dans les différents Rapports annuels Migration du Centre, dans les Rapports statistiques et démographique sur la population étrangère et dans la plupart des autres documents et publications qui sont présentés ici, à moins que d'autres auteurs ne soient indiqués.

2013

- » Rapport annuel Migration 2012.
- » Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique : Rapport statistique et démographique 2013.
- » Belgique - Turquie : 50 années de migration, étude démographique sur la population d'origine turque en Belgique.
- » Rapport sur Les Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers.
- » Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2012.
- » Différences de traitement en fonction de la nationalité ou du statut de séjour : justifiées ou non ? Compte rendu des exposés présentés lors du colloque du 22 octobre 2012.
- » Brochure Devenir belge.
- » En 2013, le Centre pour l'égalité des chances et la

lutte contre le racisme a également édité deux publications en lien avec la migration :

- » Monitoring Socio-économique.
- » 20 ans d'action. 20 regards.

2012

- » Rapport annuel Migration 2011.
- » Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Étude statistique et démographique 2011.
- » Régime d'asile européen commun : des propositions de la Commission en demi-teinte, Groupe européen des institutions nationales des droits de l'homme, Position commune - 9 janvier 2012.
- » Parole à l'exil : l'exemple des Tibétains - En collaboration avec Caritas.

2011

- » Rapport annuel Migration 2010.
- » Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Étude statistique et démographique 2010.
- » Chiffres clé concernant la migration et les populations migrantes en Belgique. Contribution à la Journée des migrants.

2010

- » Rapport annuel Migration 2009.
- » Etude de la migration congolaise et de son impact sur la présence congolaise en Belgique : analyse des principales données démographiques.
- » Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Étude statistique et démographique 2009.

2009

- » La migration des Belges. Contribution à la Journée des migrants.
- » Rapport annuel Migration 2008.
- » Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique.
- » Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Étude statistique et démographique 2008.
- » Quelle politique de migration économique pour la Belgique ?
- » Suis-je un Migrant ? L'histoire de nos migrations. Outil pédagogique.

2008

- » Rapport annuel Migration 2007.
- » Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Étude statistique et démographique 2007.
- » Before & After : Enquête sur le statut socio-économique des personnes régularisées avant et après la loi de régularisation du 22 décembre 1999. En collaboration avec le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Université d'Anvers) et le Groupe d'Études sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion (Université Libre de Bruxelles).
- » Débats belges pour une politique migratoire : facts & figures. En collaboration avec la Fondation Roi Baudouin.
- » Débats belges pour une politique migratoire : mapping des acteurs. En collaboration avec la Fondation Roi Baudouin.
- » La Commission des plaintes : analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant.
- » Le centre INAD et les droits fondamentaux des étrangers.

2007

- » Liefde kent geen grenzen. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkye, Oost-Europa en Zuid-Oost Azië. (Disponibile uniquement en néerlandais). Rapport réalisé à la demande du Centre, financé par le SPF Recherche scientifique et réalisé par les chercheurs du Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (Universiteit Antwerpen), du Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen) et du Hoger Instituut voor de Arbeid (K.U. Leuven).
- » Migrations internationales et populations issues de l'immigration en Belgique : un aperçu statistique.

2006

- » Livre vert sur l'immigration économique. Contribution du Centre à la consultation européenne.
- » Les demandeurs d'asile. Contribution à la Journée des migrants.
- » Les motifs de séjour et les regroupements familiaux. Contribution à la Journée des migrants.
- » L'évolution du nombre d'étrangers en Belgique. Contribution à la Journée des migrants.
- » Flux migratoires en provenance des nouveaux États membres. Tendances et perspectives.

2005

- » Immigration chinoise en Belgique. Tendances et perspectives.
- » L'immigration iranienne en Belgique. Tendances et perspectives.

2003 et 2004

- » Note sur la déontologie des assistants sociaux.
- » Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire.

- » Centres fermés : constats et analyse.
- » Constats et analyse Centre INAD.
- » De l'état de transit à l'État de droit.

Encadré 26. Publications du Réseau européen des migrations (EMN)

L'EMN est coordonné par la Commission européenne et est constitué de points de contacts nationaux établis dans les 28 États membres ainsi que la Norvège. Le point de contact belge quant à lui rassemble les représentants de trois institutions fédérales : l'Office des étrangers, le Commissariat aux réfugiés et aux apatrides, et le Centre. L'EMN a pour mission de livrer de l'information « fiable, objective, comparable et actuelle » sur l'asile et la migration, tant au niveau européen qu'au niveau national, et ceci en soutien au développement des politiques dans ces matières. Dans le cadre d'un programme de travail communautaire, des études (en Anglais) sont réalisées dans chacun des États membres. Pour chaque étude, une synthèse comparative est réalisée au départ des études nationales.

En 2013 sont parues les études suivantes :

- » Annual policy report on migration and asylum in Belgium.
- » Attracting high-qualified and qualified third-country nationals : good practices and lessons learned.
- » Organisation of reception facilities for asylum seekers in the different Member States.
- » Identification and return of trafficking victims in asylum/migration procedures.
- » Migrant access to social security - policy and practice.

Ces études et les autres publications d'EMN sont disponibles sur www.emnbelgium.be.

Rapport annuel Migration 2013

Bruxelles, juin 2014

Éditeur et auteur :

Centre fédéral Migration

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles

T : 02 212 30 00

F : 02 212 30 30

epost@cntr.be

Contributions externes : Dr Des Hogan (Irish Human Rights Commission) ; Federica Infantino (Université d'Europe, Université Libre de Bruxelles) ; Tine Kil, Karel Neels et David De Wachter (Centrum voor Longitudinaal en Levenslooponderzoek, Université d'Anvers) ; Kris Pollet (European Council for Refugees and Exiles)

Traduction : Alfabet et Cyrano

Conception graphique et mise en page : d-artagnan

Photographie : France Dubois

Impression : Perka

Éditeur responsable : Jozef De Witte

Remerciements : Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) ; Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) ; Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) ; Cellule Permis de travail (Région de Bruxelles-Capitale), SPW Emploi et Formation professionnelle - Direction de l'Emploi et des Permis de Travail et Vlaams subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie ; Centre de recherche en démographie et société (DEMO) de l'Université catholique de Louvain ; Inspection générale de la police fédérale et locale ; Office national de la Sécurité sociale (ONSS) ; SPF Affaires étrangères, SPF Emploi et SPF Économie. Le Centre tient tout particulièrement à remercier l'Office des étrangers (OE) d'avoir mis à sa disposition des données essentielles à la préparation du Rapport annuel Migration 2013, 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.

Comment obtenir ce rapport ?

Vous pouvez le commander au Centre fédéral Migration via mig@cntr.be.

Mentionnez clairement le titre de la publication « Rapport annuel Migration 2013 » et vos coordonnées. Cette publication est offerte gratuitement. Des frais de port peuvent cependant vous être facturés en cas de commande importante ou de livraison express.

Cette publication est aussi téléchargeable sur www.diversite.be.

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'utilisation des images, veuillez prendre contact avec le Centre ou directement avec les personnes responsables indiquées dans ce colophon.

Cette publication est imprimée sur du papier FSC Mix – SGSCH-COC-004434.



Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



WWW.DIVERSITE.BE