

MIGRATIO

N

RAPPORT ANNUEL 2009

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



Avant-propos	6
Introduction : Ceci n'est pas une politique migratoire	10
Encadré : <i>Le réseau européen des migrations se développe</i>	14
Encadré : <i>Avertissement méthodologique sur les statistiques</i>	16
Chapitre 1 : Accès au territoire et protection internationale	18
A. Chiffres et démographie	20
1. Les entrées/sorties d'étrangers	21
1.1. <i>Les migrations des Belges</i>	21
1.2. <i>Aucun signe d'un ralentissement de l'immigration étrangère</i>	23
1.3. <i>Une ré-émigration et des retours d'étrangers variable selon l'origine du migrant</i>	24
1.4. <i>Une immigration toujours plus européenne</i>	26
1.5. <i>Géographie des zones de destination des immigrants</i>	29
1.6. <i>Les motifs légaux de migration</i>	29
2. L'asile et la protection subsidiaire	34
2.1. <i>Les pays industrialisés comme terre d'accueil des réfugiés : mythe ou réalité ?</i>	34
2.2. <i>Evolution de l'asile en Belgique</i>	35
2.3. <i>Origine et nationalité</i>	38
2.4. <i>Reconnaissance</i>	40
B. Enjeux	42
1. Les droits des inéloignables doivent être renforcés	43
Encadré : <i>A propos du Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme</i>	45
Encadré : <i>Etude sur les statuts de protection qui ne sont pas harmonisés au niveau européen</i>	46
2. Demandes introduites sur la base de l'article 9ter – statut de protection internationale ?	47
2.1. <i>Cour Constitutionnelle</i>	47
2.2. <i>La phase de recevabilité et le droit à une aide</i>	48
2.3. <i>L'état psychologique des demandeurs, circonstance exceptionnelle ou élément d'une enquête médicale ?</i>	49
2.4. <i>Pour conclure</i>	50
3. La réinstallation	51
Contribution extérieure : <i>Santé mentale et procédure d'asile par le SSM Ulysse</i>	53
Contribution extérieure : <i>La porte d'entrée du territoire par la Police des frontières</i>	53
Contribution extérieure : <i>Y a-t-il un médecin dans l'hôtel ? par Medimmigrant vzw</i>	54
C. Recommandations	56
Chapitre 2 : Séjour	58
A. Chiffres et démographie	60
1. Les caractéristiques de la population étrangère (en séjour légal)	61
2. Une population étrangère essentiellement européenne et une population née à l'étranger majoritairement extra-européenne	63
3. La nécessité de développer de nouveaux indicateurs pour mieux appréhender la population d'origine étrangère	66
4. Une géographie reflet des immigrations actuelles et passées	68

5.	L'analyse de la sécurité de résidence des étrangers	69
6.	Les régularisations humanitaires	71
B. Enjeux		76
1.	Introduction	77
2.	Mesures « familles » de mars 2009	78
3.	Ceci n'est pas une circulaire	80
4.	L'annulation des instructions par le Conseil d'État	81
	<i>Contributions extérieures : Regards croisés sur la régularisation par S. Van Droogenbroeck et D. Van Heule</i>	83
C. Recommandations		89
Chapitre 3 : Nationalité		90
A. Chiffres et démographie		92
1.	Acquisition et attribution de la nationalité belge à des étrangers	93
2.	Nationalité précédente et lieu de naissance des « nouveaux Belges »	95
3.	Des étrangers qui deviennent belges en-dehors du territoire	97
B. Enjeux		98
1.	Introduction	99
2.	La définition du séjour légal	100
3.	12bis§1,2° et visa de regroupement familial	101
4.	Conditions d'intégration	102
5.	Un droit à la nationalité ou une faveur discrétionnaire ?	103
	<i>Contribution extérieure : Devenir belge sans avoir jamais mis les pieds en Belgique ? par Bernadette Renault</i>	104
C. Recommandations		106
Chapitre 4 : Droit de vivre en famille		108
A. Chiffres et démographie		110
1.	Une approche du regroupement familial	111
2.	Une durée de traitement des dossiers plus longue pour les visas de regroupement familial	112
B. Enjeux		114
1.	Conditions matérielles posées à l'exercice du droit au regroupement familial	115
	1.1. Introduction	115
	1.2. Une balise posée par la Cour de Justice des Communautés européennes	115
	1.3. Le regroupement familial : une question de droits mais aussi une question de choix	116
2.	Le droit à une vie de famille et la lutte contre les mariages simulés	118
	2.1. Introduction	118
	2.2. Nouveaux développements	118
	2.3. Un exercice d'équilibre délicat	119

3.	Le droit à une vie de famille et la notion de « cellule familiale »	121
4.	Le droit à une vie de famille et la cohabitation légale	124
5.	Mariage et détention administrative : un vide juridique qui menace les droits fondamentaux de tous	126
	<i>Contribution extérieure : Le Fonds d'aide au regroupement familial des réfugiés reconnus par le CBAR (Comité belge d'aide aux Réfugiés)</i>	128
C.	Recommandations	130
	Chapitre 5 : Détention et éloignement	134
A.	Chiffres et démographie	136
1.	Introduction	137
2.	Les refoulements	138
3.	Les interceptions d'étrangers en situation irrégulière	139
4.	La détention d'étrangers en centre fermé	141
5.	Les rapatriements forcés ou assistés	143
B.	Enjeux	144
1.	L'adaptation du régime des centres fermés aux exigences du Conseil d'État : une lecture a minima	145
	1.1. <i>L'adoption d'un arrêté royal qui régleme le fonctionnement des centres INAD</i>	145
	1.2. <i>La modification de l'arrêté royal qui régit le fonctionnement des autres centres fermés</i>	147
2.	L'adaptation du délai du recours en suspension d'extrême urgence aux exigences de la Cour constitutionnelle	148
3.	Le rapport d'investigation du Médiateur fédéral sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers	150
4.	La fin des familles en centres fermés : un dispositif à pérenniser et à renforcer au plan juridique	151
5.	L'amélioration de l'aide juridique en centres fermés par la mise en place de permanences juridiques	152
	<i>Contribution extérieure : L'asile, le Règlement Dublin et le cas de la Grèce (actualisation) par Tristan Wibault</i>	153
C.	Recommandations	156
	Chapitre 6 : Libre circulation et migration économique	160
A.	Chiffres et démographie	162
1.	Le travail indépendant	163
2.	Le travail salarié	164
B.	Enjeux	168
1.	La migration économique – Contextualisation et rapport du PNUD	169
	1.1. <i>Introduction</i>	169
	1.2. <i>Les conditions d'une migration économique</i>	169

2. La « carte bleue » européenne sur les rails	173
2.1. <i>Rétroactes</i>	173
2.2. <i>Contenu et critères de la directive 2009/50/CE</i>	173
2.3. <i>Conclusion</i>	174
3. Les Résidents de longue durée	175
Encadré : <i>Impact du Traité de Lisbonne sur la politique d'asile et de migration</i>	176
Encadré : <i>Service pour la Migration économique</i>	178
Contribution extérieure : <i>Migration économique et lutte contre l'exploitation par Ludo Beck</i>	179
Contribution extérieure : <i>Migration économique et crise par Frédéric Docquier</i>	181
C. Recommandations	184
Conclusion	186
Annexes	192
Liste des recommandations	194
Liste des publications	202
Bibliographie	206

AVANT-PROPOS

Jozef De Witte, Directeur

Edouard Delruelle, Directeur adjoint



Ce troisième Rapport « Migration » du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme entend, comme les deux rapports précédents, contribuer à matérialiser les missions assignées par le législateur au Centre en matière de migration : informer sur l'ampleur et la nature des flux migratoires, et veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers. Les données, avis et recommandations inclus dans ce Rapport sont le fruit d'une expertise que le Centre s'emploie à développer et conserver en son sein, mais aussi d'une expérience de terrain, entretenue tant par des contacts au sein des administrations, des centres de recherches, des autorités publiques ou du monde associatif que par les rencontres régulières avec des personnes en demande d'information, d'avis ou de conseil sur leurs droits, par le biais du traitement de dossiers individuels. En 2009, ainsi, ce sont environ 700 signalements et 500 dossiers qui ont été ouverts au Centre concernant un motif lié au droit des étrangers.

Si l'aide que nous apportons dans ce cadre consiste essentiellement en du conseil, de l'information et de la réorientation, elle nous permet aussi de remplir notre fonction d'observatoire et de nous rendre compte directement – fût-ce partiellement – du type de difficultés rencontrées sur le terrain. La prépondérance de certains types de demandes durant une période donnée ou la récurrence de problèmes administratifs particuliers sont des indicateurs de l'évolution de situations de fait qui contribuent à recouper d'autres observations. On notera toutefois que, dans le contexte particulier de la mise en vigueur ponctuelle - du 15 septembre au 15 décembre – des critères de régularisation relatifs à un ancrage local durable prévus par les instructions gouvernementales du 19 juillet 2009, le Centre a ajouté à son travail de soutien individuel ordinaire en droit des étrangers une contribution particulière : des collaborateurs de première comme de deuxième ligne ont participé activement aux permanences organisées par le centre régional d'intégration bruxellois « le Foyer » en vue d'informer et d'aider les personnes concernées à constituer leurs dossiers. Le Centre est également régulièrement sollicité pour dispenser, auprès de certains acteurs, des formations en droit des étrangers. En 2009, ainsi, des formations ont été données dans le cadre du module de formation « orientation sociale » de l'asbl BON (Brussels Onthalbureau voor Nieuwkomers), ainsi qu'aux assistants sociaux des Mutualités Socialistes, sur les principaux statuts du droit des étrangers et l'accès des étrangers au marché du travail.

Le Centre remplit notamment sa mission d'information sur la nature et l'ampleur des flux migratoires par plusieurs publications dont celle d'un rapport démographique et statistique annuel, et dont le rapport « Migration » que vous tenez en main offre en primeur certaines des principales données. Le Centre, en cette année 2009, a aussi continué à s'investir dans le point de contact national belge du Réseau européen des Migrations. Un an après le début de ses activités dans un cadre renouvelé, ce point de contact constitué de quatre institutions belges, dont le Centre, a organisé deux conférences, a publié deux rapports politiques, un rapport statistique, quatre études thématiques et a sorti sa première lettre d'information électronique. Le Centre s'est investi également dans la participation à un certain nombre de concertations, nationales et internationales, en lien avec ses matières. Sur le plan international, ainsi, le Centre a accueilli ses partenaires du groupe de travail Asile et Migration du Réseau Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme le 26 juin 2009 dans le cadre d'une réunion consacrée à l'élaboration d'une position commune sur la question du statut et des droits des personnes inéligibles¹.

Dans le cadre de son travail sur les droits fondamentaux des étrangers détenus en centres fermés, le Centre a notamment travaillé en 2009 sur l'accès des étrangers à l'aide juridique. En concertation étroite avec le secteur associatif spécialisé qui l'avait sollicité, le Département Migrations a préparé puis animé le 3 décembre 2009 une table ronde sur ce thème, réunissant des représentants de l'Office des étrangers - en ce compris les directeurs de centres fermés - les représentants des associations non gouvernementales accréditées pour visiter ces centres, des représentants des barreaux et des instances concernées (Commissions d'aide juridique et Bureaux d'aide juridique) ainsi que des avocats spécialisés en droit des étrangers².

Le Centre s'attache également à participer ou initier la réflexion sur les enjeux migratoires. En mars 2009, il a présenté avec la Fondation Roi Baudouin son rapport de synthèse sur la migration économique, développant axes de réflexion et propositions issus des débats tenus sur la question en 2008³. En outre, le Département

1 Voir p. 43-45.

2 Voir p. 152.

3 Voir p. 169.

Migration a participé le 17 décembre à la journée d'études « Migrations et modèles familiaux » organisée par le Centre dans le cadre des Assises de l'Interculturalité. Dans ce cadre, il a présenté et commenté différentes formes de contrôlée exercées par l'autorité concernant les mariages simulés.

Le Centre, également, participe à de nombreux comités d'accompagnement liés à des études dont il est soit commanditaire, soit partenaire :

- » « *Gender en Opvang* », recherche du Nederlans-talige Vrouwenraad à l'initiative de l'Institut pour l'égalité des hommes et des femmes sur les conditions d'accueil (centres ouverts et centres fermés) des femmes migrantes en Belgique
- » « *Prise en compte de la santé mentale dans la procédure d'asile* », recherche réalisée par le Service de Santé Mentale Ulysse et commanditée par le Centre, Amnesty International et la Cocof⁴
- » « *ROUTE* », recherche réalisée par la KUL, l'ULB, l'UA et l'ULg à l'initiative du Centre sur l'élaboration d'un module statistique de suivi longitudinal des personnes qui ont bénéficié d'une décision de régularisation
- » « *UCARE* », recherche réalisée par CeMis (UA) et l'UCL sur l'accès à l'enseignement des enfants en séjour illégal à l'initiative du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion et du Département Migrations
- » « *Gender dimensie van het belgische asiel en migratiebeleid* », recherche réalisée par CeMis (UA) et commanditée par l'Institut pour l'Egalité des femmes et des hommes à la demande de la Ministre de l'Emploi et de l'Egalité de Chances, participation à la table ronde d'experts le 16 novembre 2009
- » « *Diversity : a challenge for democracy ?* », participation à la table ronde d'experts le 12 novembre 2009
- » Groupe de travail sur la collecte des données statistiques relatives aux mineurs étrangers non accompagnés de la Commission Nationale des Droits de l'Enfant

4 Voir p. 53.

» Comité d'accompagnement du Fonds d'aide au regroupement familial des réfugiés reconnus géré par le Comité Belge d'Aide aux Réfugiés⁵

» Participation ponctuelle à l'INADS Forum qui rassemble la police fédérale, l'Office des étrangers et les Affaires étrangères ainsi que la société gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles National sur les questions liées à la gestion des frontières

» Participation au Comité consultatif du Délégué Général aux droits de l'enfant de la Communauté française

Enfin, le Centre participe, à son échelle, à l'information et la sensibilisation aux enjeux migratoires, en tentant une approche ciblée sur différents publics. Ainsi, il publiait en avril 2009 une publication pédagogique intitulée « *Suis-je un migrant ? L'histoire de nos migrations* », retraçant l'histoire des migrations depuis l'apparition de l'humanité, à destination des écoles secondaires. En outre, le Centre a, pour la quatrième année consécutive, mis sur pied une « *Journée des migrants* » le 18 décembre, dans le cadre d'une Journée internationale décrétée par les Nations-unies, Journée qu'il n'est aujourd'hui plus le seul acteur à utiliser pour mener une action de sensibilisation spécifique. En axant la campagne 2009 sur la migration des Belges, le Centre profitait de l'occasion pour rappeler que la Belgique est non seulement un pays d'immigration mais également un pays de départ et de transit. Ce fut aussi une belle opportunité de rappeler combien, en migration comme ailleurs, les compétences du Centre touchent potentiellement l'ensemble des citoyens, et non l'une ou l'autre catégorie particulière.

La migration est un sujet complexe, politiquement sensible, humainement difficile, dont l'actualité perdure au fil des ans, quelles que soient les options politiques prises. La concertation des acteurs concernés, le référencement et la mise à jour des chiffres disponibles, la formulation et le suivi des recommandations et avis émis en cette matière constitueront, pour l'avenir, une nécessité en termes de politique publique, à laquelle le Centre veut contribuer activement. Le travail politique de suivi des recommandations que le Centre élabore demande en outre le développement d'une concertation permanente avec les différents niveaux de pouvoir. Le Centre

5 Voir p. 128.

a à cœur de remplir ses missions légales dans un esprit permanent de collaboration et de concertation avec l'ensemble des autorités et des acteurs concernés. Il doit régulièrement, à cette fin, composer à la fois avec une actualité mouvante exigeant une réaction rapide, et avec des enjeux de fond nécessitant des développements à long terme.

La présentation adoptée depuis l'année dernière, distinguant pour chacune des thématiques (accès au territoire et protection internationale ; séjour ; nationalité ; droit de vivre en famille ; détention et éloignement ; libre circulation et migration économique) entre démographie, enjeux et recommandations, a été reprise car elle nous semble la plus apte à imposer de la clarté dans une matière souvent diffuse, mal perçue et encore trop souvent l'objet d'amalgames liés à sa méconnaissance. Comme l'an dernier, nous avons aussi inclus des contributions extérieures d'acteurs des enjeux migratoires, permettant d'ouvrir le débat à des points de vues différents, parfois polémiques, mais toujours utiles. Nous espérons que ce Rapport contribuera à une meilleure connaissance des réalités et des enjeux liés à la migration et participera, ainsi, à des avancées concrètes sur ces questions. Nous vous en souhaitons bonne lecture.

Le Centre a à cœur de remplir ses missions légales dans un esprit permanent de collaboration et de concertation avec l'ensemble des autorités et des acteurs concernés. Il doit régulièrement, à cette fin, composer à la fois avec une actualité mouvante exigeant une réaction rapide, et avec des enjeux de fond nécessitant des développements à long terme.

**INTRODUCTION :
CECI N'EST PAS UNE
POLITIQUE MIGRATOIRE**



Depuis Isaac Newton, nous savons que toute expérience est par essence subjective, et doit être remise en question au regard du contexte dans lequel se place l'observateur. La perception des enjeux migratoires, question immense et générationnelle pour aujourd'hui et pour l'avenir, ne peut s'appréhender par l'unique prisme *micro* du territoire de la Belgique, ni même par celui de l'Union européenne. Pas davantage, elle ne peut s'appréhender par le faisceau de temps restreint qui semble parfois être le nôtre, comme si tous les hommes étaient sédentaires par nature, comme si les mouvements humains ne s'étaient pas déployés sur des milliers d'années, comme si de tous temps les hommes n'avaient pas migré pour survivre ou pour mieux vivre, comme si la constitution d'États dotés de frontières stables n'était pas, au fond, un événement très récent de l'histoire de l'humanité⁶.

Or, une telle mise en perspective des enjeux est un exercice nécessaire pour se représenter une vision plus juste des combats et des endroits où ils doivent se mener, sans tomber ni dans le populisme des uns ni dans l'angélisme des autres. Toute personne s'intéressant à la question migratoire en 2010 devrait, ainsi, commencer son étude par une lecture du Rapport mondial sur le développement humain 2009 publié par le PNUD en septembre 2009. Elle s'y verrait rappeler que la migration est interne avant d'être internationale : on compte 740 millions de migrants internes pour 214 millions de migrants internationaux, même avec une fourchette « conservatrice ». Elle y trouverait confirmation que la majorité de ces 214 millions de migrants internationaux (soit 3,1% de la population mondiale) se déplace d'un pays en développement vers un autre, ou d'un pays développé vers un autre pays développé. Que si 14 millions de personnes, soit 7% de ces migrants, sont des réfugiés, on estime toutefois que trois-quarts des personnes choisissent librement de migrer vers un pays dont le niveau de développement humain est plus élevé que leur pays d'origine. Que l'on estimerait le nombre de travailleurs illégaux migrants à 50 millions de personnes. Que 6 migrants sur 10 partent dans un pays dont la religion principale est la même que celle de leur pays d'origine, et 4 sur 10 dans un pays où la langue dominante est identique. Que ce ne sont pas les habitants les plus pauvres qui migrent le plus. Que

moins d'un pourcent des Africains vivent en Europe...

Ces chiffres, avec bien d'autres, permettent de saisir combien la migration n'est pas un phénomène neuf, mais continuera à s'imposer à l'agenda, quelles que soient les barrières que les États se construiront. Ils permettent également de comprendre que l'approche de l'Europe-forteresse connaîtra rapidement d'étroites limites. Pour une raison simple : la capacité de se déplacer sur la terre est une liberté fondamentale, reconnue comme évidence pour tout individu souhaitant mieux vivre, et d'ailleurs formalisée par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « *Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État ; toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* ». Certes, dans les faits, cette liberté fondamentale est opposée aux droits des États d'ouvrir ou de fermer leurs frontières. Le PNUD propose toutefois de prendre cet angle, celui de la liberté humaine, pour comprendre le phénomène migratoire comme conséquence logique du développement humain « *en tant qu'élargissement de la liberté des personnes à vivre leur vie comme elles l'entendent* ». Cela implique d'accepter le postulat que « *la migration est l'une des mesures fondamentales que l'on peut entreprendre pour réaliser ses choix de vie et projets personnels* », c'est-à-dire que « *la capacité à se déplacer est une dimension de la liberté inhérente au développement, et elle présente une valeur intrinsèque mais aussi potentiellement instrumentale* »⁷. Considérer les choses sous l'angle d'une telle liberté, c'est refuser de réduire les migrations à leur traduction statistique, et se résoudre à prendre également en compte les éléments qui motivent ou contraignent les gens à partir, comme ceux qui les motivent ou contraignent à rester. En pratique, il s'agit de choix individuels fortement marqués par les inégalités des situations – les situations politiques, économiques des pays d'origine et des migrants eux-mêmes différenciant fondamentalement – et par des compromis entre les motivations et contraintes. On ne migre que rarement pour une seule raison, mais pour un ensemble de motifs parfois contradictoires (induits par les fameux facteurs « push » et « pull ») qui finissent par entraîner un choix individuel.

6 Perspective que le Centre, soit dit en passant, s'est permis de rappeler en avril 2009 dans sa publication « *Suis-je un migrant ?* » à destination des élèves de l'enseignement secondaire, disponible sur www.diversite.be.

7 Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Rapport mondial sur le développement humain 2009, p. 15.

Or, les politiques des pays de destination ne s'accordent que peu avec la réalité des flux. La migration doit entrer dans une série de « cases » prédéfinies pour être politiquement et socialement acceptée (protection internationale, étudiants, regroupement familial...), et celles-ci ne laissent que des voies d'accès fort réduites à la migration de travail. Si le même rapport du PNUD établit que 93% des pays développés sont prêts à accueillir des migrants qualifiés à titre définitif, la proportion tombe à 50 % lorsqu'il s'agit de migrants non qualifiés. La question du calibrage d'une migration effective avec les besoins et possibilités des pays d'accueil, en ce compris les enjeux démographiques d'une Europe vieillissante, risque donc bien de continuer à maintenir à l'agenda la question migratoire ; tant que la question des flux ne fera pas l'objet d'une politique proactive, celle des stocks continuera à parasiter le débat, en obligeant les autorités à gérer cycliquement, essentiellement par le biais de mesures de régularisation individuelles ou opératoires, les conséquences de l'absence de gestion des flux.

Pourtant, la prise de conscience de la question migratoire comme enjeu propre, à séparer de la gestion des frontières, avance, et celle-ci se marque en Belgique, comme nous nous en félicitons dans notre Rapport Migration 2008, par la création d'un portefeuille ministériel spécifique dédié à la politique de migration et d'asile. A ce beau signal, cependant, succéda comme nous le déplorions dans le même Rapport, un « vide assourdissant »⁸. L'année 2009, en revanche, fut nourrie d'une activité de concrétisation. Après une année 2008 cataclysmique sur le plan politique, ayant marqué le secteur des migrations par un accord gouvernemental suivi d'une très consciente « mise au frigo » de ses acquis (à l'exception notable de la fin de la détention des familles arrêtées sur le territoire), 2009 restera comme l'année de mise en œuvre des mesures annoncées.

Une première mesure prise par la Ministre de la politique de Migration et d'asile, en mars 2009, visait la régularisation des familles demandeuses d'asile présentes depuis plus de 5 ans sur le territoire et dont la procédure a duré plus d'une année. Bien qu'insuffisante et ne traduisant pas l'accord de gouvernement, cette mesure a sans doute permis de régulariser une

série de familles demandeuses d'asile⁹. Le volet « régularisation », dans l'esprit de l'accord de gouvernement, a été accompli en juillet par le biais d'instructions gouvernementales établies à l'occasion du passage de témoin du portefeuille « Asile et Migration » vers un Secrétaire d'État. Outre une série de mesures visant certaines situations dans lesquelles la longueur de la procédure était excessive, ainsi que les situations faisant intervenir des critères humanitaires et de vie privée, ces instructions se caractérisent surtout par une mesure temporaire axée sur l'examen d'un critère d'ancrage durable, permettant l'introduction, durant un délai limité de trois mois, de demandes de régularisation par les personnes qui ne rentrent pas dans les critères permanents¹⁰.

Enfin, en octobre 2009, un accord politique a été conclu sur une série de réformes visant le regroupement familial et la nationalité. Celles-ci, au moment d'écrire ces lignes, devaient encore être mises en œuvre¹¹.

Le sentiment global reste toutefois celui d'une prise en charge à reculons. Un élément de forme est symptomatique à cet égard : les réformes enregistrées en juillet sur le plan de la régularisation, en ce compris la régularisation temporaire organisée de septembre à décembre, ne se sont pas traduites sous la forme d'une loi, d'un arrêté royal ni même d'une « circulaire », mais sous celle d'« instructions gouvernementales ». Ce caractère contingent, interpellant s'agissant de mesures ayant des conséquences aussi lourdes sur la vie d'individus, est aussi la marque d'une fragilité juridique qui a d'ailleurs, depuis, été soulignée par le Conseil d'État. Même la terminologie de circulaire a, semble-t-il, été refusée pour tenter d'atténuer la portée des mesures prises ; en ne parlant « que » d'instructions, on aurait tendu ainsi à diluer la force des mesures elles-mêmes, et donc à en diminuer la capacité d'inquiétude vis-à-vis du citoyen. Or, l'enjeu migratoire, quelle que soit la direction qu'on souhaite lui donner, mérite assurément mieux que de tels atermoiements. Malgré la création d'un portefeuille ministériel spécifique, malgré les avancées réalisées par le biais d'une Union européenne mettant depuis dix ans en demeure les États membres de s'y intéresser, la migration continue à figurer comme un enjeu auquel on ne se penche que contraint et forcé, tant la perception que l'on se fait de l'image que lui

8 Voir *Rapport Migration 2008*, p. 166.

9 Voir p. 78.

10 Voir p. 80

11 Voir pp. 98-103 et pp.115 à 127

associe la population est mauvaise. La crise économique, enfin, semble avoir gelé le sujet de la migration économique comme priorité. Il ne faudrait pas se voiler la face pourtant ; comme en atteste le PNUD, la question de la main-d'œuvre se posera à nouveau dès que la reprise se fera sentir. L'impact actuel très concret et douloureux de la crise ne saurait suffire à délayer la réalité à long terme.

La question migratoire continuera donc à se maintenir à l'agenda et à placer le monde politique en porte-à-faux. Le PNUD relève combien les responsables politiques des pays de destination se retrouvent dans une situation difficile, face à des pressions contradictoires : « *un niveau aigu de résistance de l'opinion publique concernant la hausse de l'immigration, d'une part, et de solides raisons économiques et sociales d'alléger les barrières à l'entrée, d'autre part* »¹². Au départ du constat de la persistance prévisible des facteurs de migration (inégalité des répartitions des richesses et les rapides transitions démographiques) jusqu'au moins 2050, le PNUD conclut son rapport en estimant « *nécessaire de repenser la politique appliquée aux restrictions d'entrée des travailleurs peu qualifiés, qui s'accorde mal avec la demande sous-jacente pour cette main-d'œuvre* »¹³, et décline ses propositions en six piliers : « *1. libéraliser les canaux légaux permettant aux personnes de chercher du travail à l'étranger, 2. Garantir les droits fondamentaux des migrants, 3. Réduire les frais de transaction associés à la migration, 4. Améliorer les résultats pour les migrants et les communautés de destination, 5. Tirer les bénéfices de la mobilité interne, 6. Intégrer la mobilité au sein des stratégies nationales de développement* ». Une liste de mesures explosive, au jour d'aujourd'hui, pour le monde politique comme pour les partenaires sociaux.

Faut-il suivre ces pistes comme parole d'Évangile ? Ce serait négliger le contexte, à commencer par celui de l'état du marché de l'emploi, dont la nécessaire détermination figure d'ailleurs, selon nous, au rang des conditions préalables de toute politique de migration économique¹⁴. Sans doute, toutefois, mériteraient-elles à tout le moins d'être sérieusement examinées par les autorités publiques et de faire l'objet d'un processus de débat. Celles-ci acceptent, contraintes et forcées par les

faits, un débat récurrent sur les stocks, alimenté par les avancées forcées par l'Union européenne d'une part et par des décisions de justice d'autre part. Mais, à l'exception d'aspects liés à certains droits fondamentaux et au court séjour, sous la pression de l'UE toujours, le débat sur les flux, lui, reste dans les limbes. La politique migratoire ne fait pas l'objet d'une vision proactive, en grande partie en raison du caractère sensible des questions migratoires et de l'image globalement négative que les populations locales continuent à entretenir vis-à-vis des migrants, au point souvent d'en nourrir des impressions et des estimations très éloignées de la réalité ; ainsi, rappelle le PNUD, une étude européenne récente menée dans vingt pays établit que le nombre d'immigrants perçu par la population dépassait dans tous les cas leur nombre réel, « *souvent par un coefficient de 2 ou plus* »¹⁵. On peut naturellement multiplier les actions de sensibilisation aux enjeux de la migration, d'information sur les réalités migratoires, de débats sur base de chiffres les plus exacts. Mais tous les rapports statistiques, toutes les études sur le suivi des migrants régularisés ou toutes les « journées du migrant » que le Centre peut entreprendre ne pourront produire un effet comparable à ceux d'une politique proactive, transparente et déterminée en matière migratoire, qui intègre à la fois les réalités du monde, les besoins de notre société et les droits fondamentaux de tous.

Nous sommes loin du compte, et stagnons pour l'heure dans un entre-deux qui se cherche, à l'image d'instructions gouvernementales dont même la forme se doit d'être négociée pour ne pas paraître trop performatives ou normatives. Ceci est une gestion de l'urgence. Ceci est peut-être un début de prise de conscience. Mais ceci n'est pas encore, hélas, une politique migratoire.

Tous les rapports statistiques, toutes les études sur le suivi des migrants régularisés ou toutes les « journées du migrant » que le Centre peut entreprendre ne pourront produire un effet comparable à ceux d'une politique proactive, transparente et déterminée en matière migratoire.

12 PNUD, op. cit., p. 51.

13 PNUD, op. cit., p. 107

14 Voir p. 169.

15 Sides et Citrin, cité par PNUD, op. cit., p. 124.

Le Réseau européen des migrations se développe

Le Réseau européen des migrations a été mis en place progressivement. Dès 2003, la Commission européenne lance un « Réseau européen des migrations », un projet pilote, dans le but d'améliorer l'échange d'informations sur les politiques d'asile et de migration au sein des États membres et des institutions européennes. Le projet est évalué positivement et en mai 2008, le Réseau européen des migrations reçoit une base légale au travers de la Décision du Conseil du 14 mai 2008 instituant un Réseau européen des migrations. Le programme de La Haye et la poursuite de l'harmonisation des politiques d'asile et de migration au niveau européen ont renforcé le besoin d'analyses communes du phénomène migratoire. Le Réseau européen des migrations est un des outils à disposition des États membres et des institutions européennes pour collecter des informations objectives, fiables et à jour. Un deuxième outil important consiste en l'application du Règlement européen CE 862/2007 du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale.

Au niveau belge, la participation au Réseau européen des migrations est assurée par un point de contact mixte, qui implique quatre institutions : l'Office des étrangers (coordination générale), le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides, l'Observatoire des migrations du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, et la Direction Générale Statistiques et informations économiques. La décision de composer un point de contact belge « multi-institutionnel » a été prise le 1^{er} novembre 2008 par l'ancienne Ministre de la Politique de migration et d'asile, conformément à la Décision du Conseil du 14 mai 2008 qui stipule que chaque point de contact national est composé d'au moins trois experts.

Un an après le début de ses activités dans un cadre renouvelé, le point de contact national a organisé deux conférences, a publié deux rapports politiques, un rapport statistique, pas moins de quatre études thématiques et a sorti sa première lettre d'information électronique. Une année bien remplie donc, qui laisse présager que le point de

contact belge trouvera bientôt son rythme de croisière.

La première conférence EMN qui s'est tenue en avril 2009 visait avant tout le maillage d'un réseau autour du point de contact national, constitué d'administrations fédérales et régionales, d'acteurs politiques, d'académiques et de chercheurs, d'acteurs de terrain et d'O.N.G. La deuxième conférence EMN s'est tenue en décembre 2009 et portait sur l'accueil, l'intégration et le retour des mineurs étrangers non-accompagnés. Le Réseau européen des migrations a réalisé une étude thématique sur le sujet en 2009. Des collègues EMN venus de Suède, d'Allemagne, du Royaume-Uni et d'Italie ont eu l'occasion de présenter les conclusions de leurs études nationales lors de la conférence de décembre. Ces études nationales sur les mineurs non-accompagnés seront par ailleurs utilisées par la Commission européenne dans la préparation de sa proposition de plan d'action pour l'accueil, l'intégration et le retour des mineurs non-accompagnés dans l'Union européenne. La Commission européenne devrait remettre une première proposition de plan d'action au Conseil européen vers mars/avril 2010. Cette proposition sera ensuite débattue au Conseil et sa version finale devrait être approuvée en juin 2010 sous la Présidence européenne espagnole.

Une deuxième étude thématique du point de contact porte sur l'organisation des politiques de migration et d'asile en Belgique, et présente un inventaire récent de la législation, des procédures et des débats en la matière. Enfin, les deux dernières études thématiques réalisées en 2009, portent d'une part sur le Retour volontaire assisté et les programmes de réintégration, et d'autre part sur les statuts de protection qui n'ont pas été harmonisés au niveau de la politique d'asile européenne. Cette dernière étude pourrait s'avérer particulièrement intéressante dans le cadre du Programme de Stockholm. En effet, ce programme multi-annuel dans le domaine de la Justice et la Sécurité, approuvé le 10 décembre 2009 par le Conseil européen, détermine les priorités de l'UE

en matière de migration et d'asile pour les cinq années à venir. Or, dans ce programme, le Conseil souligne que les politiques de retour des États Membres doivent être respectueuses du principe de non-refoulement et des droits fondamentaux des individus tels que garantis par le droit international et la jurisprudence en la matière¹⁶. Toutes ces études thématiques et rapports nationaux peuvent être téléchargés sur le site du point de contact belge (<http://www.dofi.fgov.be/fr/1024/frame.htm>) ou sur le site de l'EMN (<http://emn.sarenet.es>).

Lors de la modification de la composition du point de contact national belge en novembre 2008, la Ministre de la Politique de migration et d'asile alors en place avait exprimé sa volonté de faire de cette équipe « *un centre d'expertise des migrations* ». Cette ambition est encore là, dans les limites des ressources imparties au point de contact national EMN. Un nouveau site internet sera lancé en 2010, qui mettra à disposition du public une série de publications et de références relatives à l'asile et aux migrations. En outre, le point de contact national visera à poursuivre les objectifs stratégiques prévus dans son plan d'action, comme optimiser et analyser les statistiques sur la migration, mieux comprendre les politiques et bonnes pratiques des autres États membres, et rapprocher les services publics et le monde scientifique. Un programme ambitieux donc, dont les bases sont encore en train d'être mises en place.

16 Voir p. 42

Avertissement méthodologique sur les statistiques

Avant toute chose, il convient de faire le point sur la publication des données démographiques. Dans la pratique, habituellement, la Direction générale Statistique et Information économiques (DG SIE) publie les informations statistiques sur les flux de la population de l'année n et les stocks au premier janvier de l'année $n+1$ au courant du mois de juillet de cette même année. A ce jour les données concernant les flux de l'année 2008 et le stock au 1^{er} janvier 2009 n'ont pas encore été publiées. L'une des raisons est un problème légal d'accès à une variable du Registre national indispensable à la DG SIE pour fournir les chiffres relatifs à la population résidente en Belgique. Selon la DG SIE, cet accès devrait être garanti début 2010 et les données publiées dans les mois qui suivent¹⁷. En parallèle, la DG SIE travaille sur un nouveau système de traitement des données du Registre national qui devrait améliorer l'information en corrigeant les erreurs identifiées dans l'ancien système de traitement des données du Registre.

Avant d'étudier les principales données démographiques, il convient de rappeler les grands principes méthodologiques qui sous-tendent la construction de ces données. En Belgique, le Registre national est la principale source d'information permettant d'appréhender les flux migratoires ainsi que les caractéristiques démographiques de la population (stocks). Une grande majorité des statistiques décrites dans ce rapport ainsi que les chiffres démographiques publiés par la DG-SIE proviennent de cette source. Il est donc essentiel de revenir sur les principes et méthodes qui régissent la création des données sur les flux et les stocks de la population résidant en Belgique.

En démographie, le terme « flux » renvoie à un mouvement qui engendre un changement d'état. Il peut s'agir d'une naissance, d'un décès, d'une immigration, d'une émigration mais également d'un changement de nationalité ou tout autre changement administratif. Le « stock » d'une popula-

tion fait référence quant à lui aux caractéristiques d'une population considérée à un moment donné dans le temps. Le Registre national enregistre l'ensemble de ces mouvements de la population résidant en Belgique mais ce sont essentiellement les immigrations et les émigrations internationales qui vont retenir notre attention. Comprendre ce qui se cache derrière ces chiffres est essentiel afin d'éviter toute interprétation erronée.

Chaque individu qui séjourne dans le pays plus de trois mois est tenu de s'inscrire au Registre de sa commune de résidence. Et à l'inverse, toute personne qui quitte le pays pour une période de plus de trois mois doit déclarer son départ. De cette manière, il est possible d'appréhender les flux migratoires légaux. Cependant, les personnes ne déclarent pas systématiquement leur arrivée ni leur départ. La fiabilité de l'enregistrement des entrées peut être mise en doute pour les migrations de courtes durées. Toutefois, pour les migrants de longue durée, l'inscription a de fortes chances d'être effectuée afin de faciliter les démarches de la vie quotidienne (ouverture d'un compte bancaire, sécurité sociale,...).

La fiabilité des statistiques portant sur les émigrations ou « retours » est quant à elle plus discutable. En effet, la formalité de déclaration de départ est fastidieuse et peut même être évitée intentionnellement par certaines personnes qui souhaitent continuer à bénéficier d'avantages liés à l'inscription (aide sociale, droit au séjour,...) ou craignent de perdre certains avantages. Les personnes dont le départ a été constaté d'une manière ou d'une autre par les autorités ou lorsque le titre de séjour est arrivé à expiration doivent être radiés des registres. Toutefois, dans de nombreuses communes, on peut se demander si ces radiations sont faites avec toute la rigueur nécessaire en raison des bénéfices liés à un chiffre de population élevé pour la commune.

A côté de ces radiations, on trouve également la catégorie des réinscriptions de radiés d'office. Cette catégorie est à l'origine d'un débat métho-

17 Aucune échéance n'a encore été précisée à ce sujet.

dologique qui n'est pas sans conséquence sur le nombre d'entrées et de sorties. De 1988 à 2006, la DG-SIE ne considérait pas ces réinscriptions comme des immigrations internationales. En effet, les radiations étaient considérées comme indues puisqu'elles étaient soustraites aux émigrations (voir formule 1). Depuis 2007, la DG-SIE a adopté une nouvelle méthodologie qui considère les réinscriptions comme des immigrations internationales. Les réinscriptions de radiés d'office sont alors ajoutées aux immigrations, ce qui a donc pour conséquence d'augmenter les entrées mais également les sorties (formule 3 et 4). Toutefois, il faut préciser qu'une part de ces radiations et réinscriptions ne fait pas référence à des migrations internationales. En effet, un étranger peut perdre son droit au séjour et être radié du registre pour ensuite être régularisé et réinscrit quelque temps plus tard. Dans ce cas de figure, les radiations et réinscriptions illustrent un parcours administratif. Précisons que le choix méthodologique de considérer les radiations et réinscriptions comme des migrations internationales repose sur des tests effectués par la DG-SIE.

A côté de ces problèmes de déclaration, il faut également souligner que depuis le 1^{er} février 1995 les demandeurs d'asile sont enregistrés dans un registre spécifique nommé « Registre d'attente ». Ce registre a eu pour conséquence d'exclure les demandeurs d'asile de la population légale des communes. Les demandeurs d'asile apparaissent dans la population (stocks) lorsqu'ils sont reconnus réfugiés ou régularisés sur une autre base. Concernant les flux, ces derniers n'apparaissent pas dans les immigrations internationales mais apparaissent au sein de l'ajustement statistique sous l'appellation « changements de registre ». Afin de ne pas totalement occulter les demandeurs d'asile des statistiques d'immigration, il est possible d'ajouter ces changements de registre aux immigrations. Il est évident que cette pratique ne rend pas compte de la réalité migratoire mais elle permet de ne pas totalement occulter les demandeurs d'asile des flux d'immigration. La nouvelle méthodologie utilisée depuis 2007 par la DG-SIE

considère ces changements de registre comme des entrées.

Ces quelques commentaires sur l'enregistrement des migrations internationales permettent de distinguer une ancienne et une nouvelle méthodologie de calcul pour les immigrations et émigrations internationales.

Ancienne méthode

- (1) Emigration internationale = ED + (RO – RRO)
- (2) Immigration internationale = ID

Nouvelle méthode

- (3) Emigration internationale = ED + RO
- (4) Immigration internationale = ID + RRO + CR

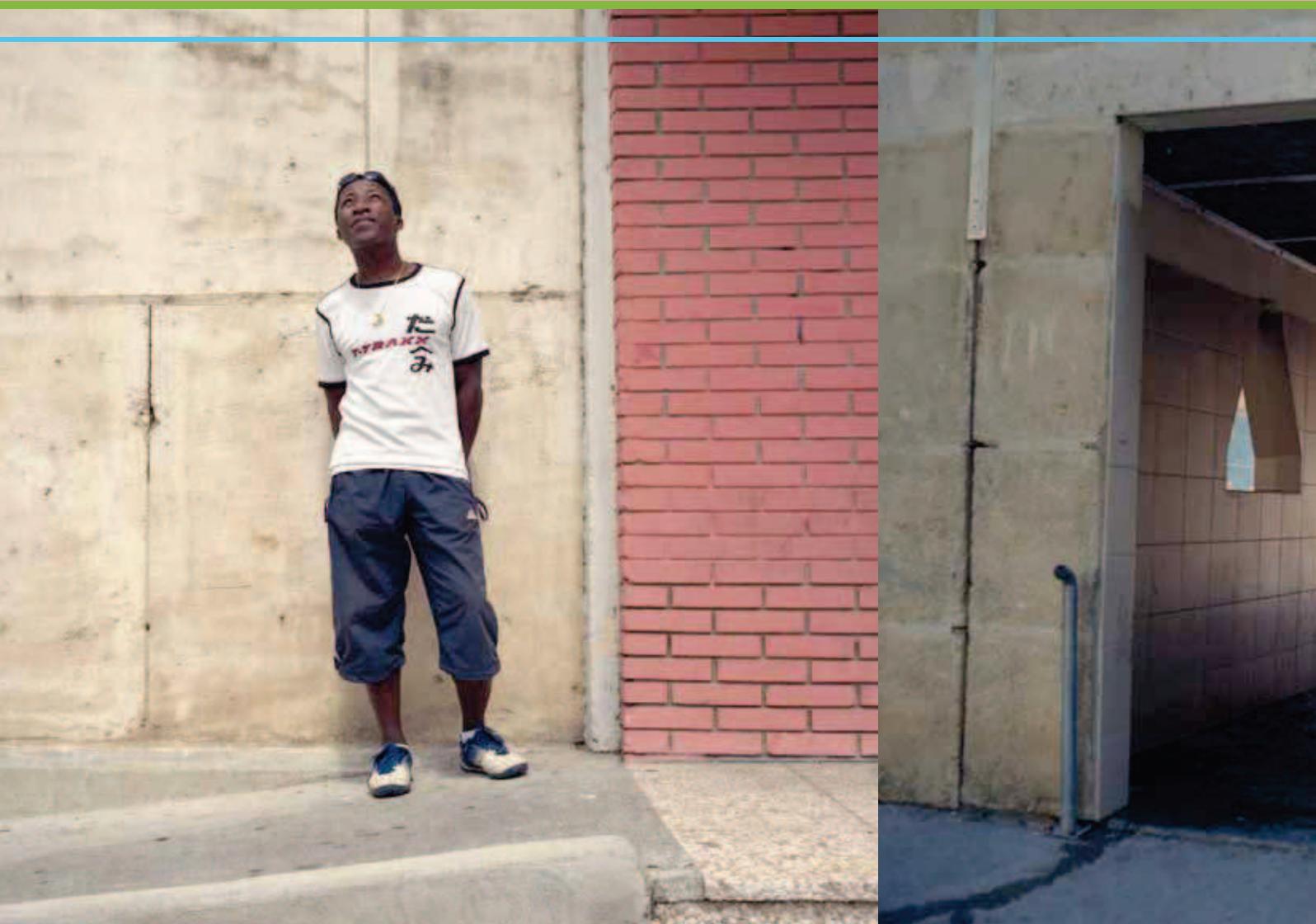
Avec

- ID = immigrations déclarées
- ED = émigrations déclarées
- RO = radiés d'office
- RRO = réinscriptions de radiés d'office
- CR = changements de registre

Précisons que la nouvelle méthodologie de calcul (formule 3 et 4) a été appliquée rétroactivement par la DG-SIE. Dans ces précédents rapports, le Centre utilisait déjà cette méthodologie jugée plus satisfaisante pour décrire la réalité migratoire. Toutefois, les radiations, les réinscriptions de radiés d'office et les changements de registre ne sont pas disponibles par nationalité. Les statistiques sur les migrations internationales par nationalité se réfèrent donc uniquement aux mouvements internationaux déclarés par les migrants.

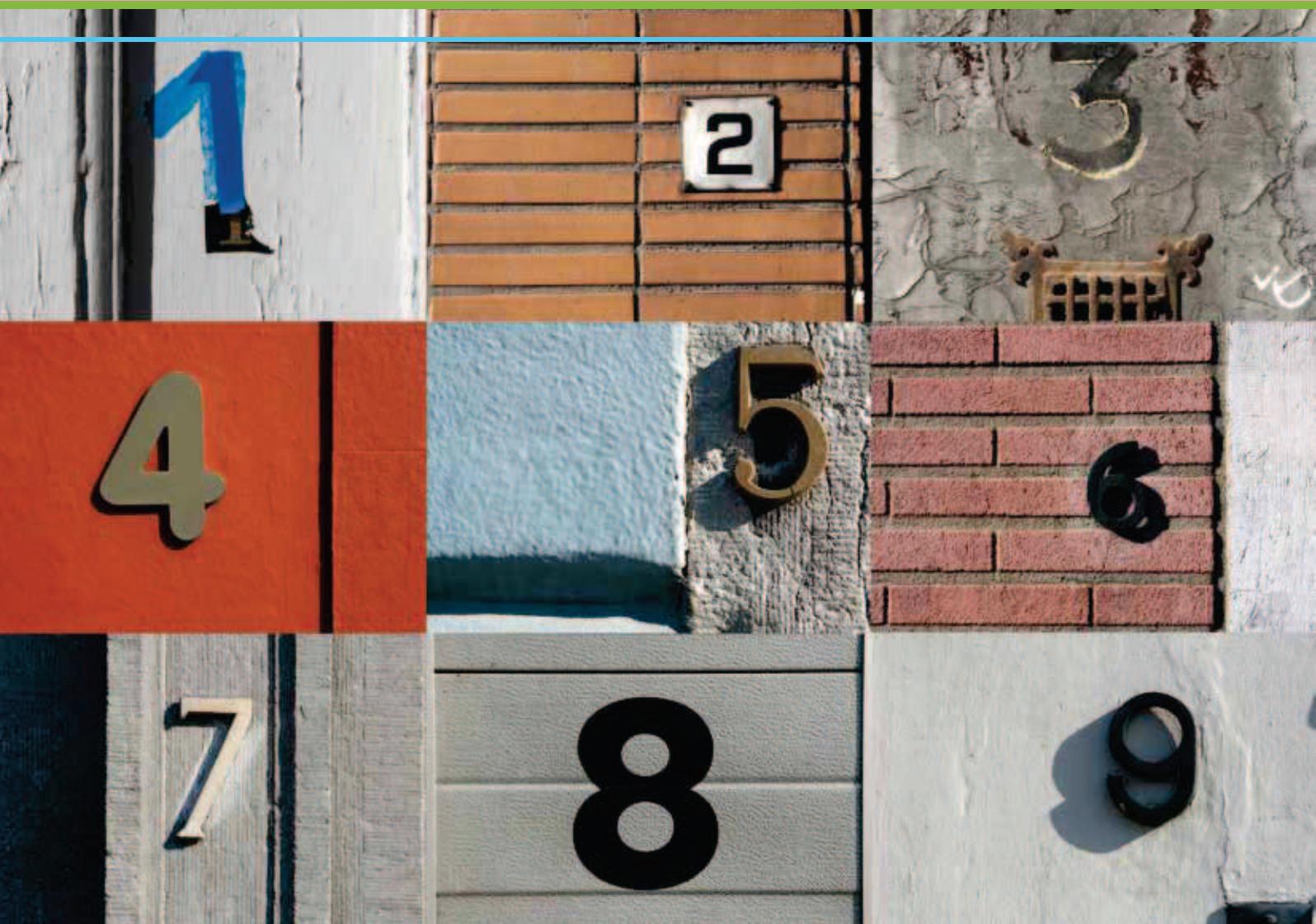
Chapitre I

ACCÈS AU TERRITOIRE ET PROTECTION INTERNATIONALE





A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



1. Les entrées/sorties d'étrangers

1.1. Les migrations des Belges

Si la migration des étrangers focalise toute l'attention, la mobilité internationale des Belges est un phénomène non négligeable qui n'est pas nouveau. En effet, au XIXe siècle déjà, la Belgique était une terre d'émigration (Morelli, 1998). Cette tendance s'est poursuivie tout au long du XXe avec dans la première moitié des années 1920, de 20.000 à 25.000 Belges qui quittaient le pays alors que 10.000 à 12.000 y revenaient. Toutefois, la crise de 1929 est à l'origine d'un ralentissement de ces flux et principalement des départs des ressortissants belges, ce qui a engendré un solde migratoire positif de 1931 à 1936.

Après la Seconde Guerre mondiale, les flux vont repartir au niveau antérieur au conflit pour connaître une légère progression jusqu'au milieu des années 1970. A partir de cette date, la mobilité internationale des Belges n'a cessé de s'accélérer pour atteindre en 2007 45.615 émigrations de Belges et 36.484 immigrations. A cette date, les Belges représentent environ 25% des immigrants enregistrés et 50% des émigrants de l'année (figure 1). Si la Belgique est avant tout considérée comme une terre d'immigration, les Belges ont toutefois davantage tendance à quitter le pays.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la mobilité internationale des Belges est de plus en plus importante et ces derniers sortent plus qu'ils ne rentrent dans le pays.

On peut dès lors se demander quelle est la destination des émigrants belges ? Le manque de fiabilité des données sur les pays de destination ne permet pas de répondre avec précision à cette question¹. L'information concernant la localisation des Belges peut fournir une idée des pays de destination des migrants belges. La source statistique permettant d'appréhender la répartition des Belges à l'étranger est le registre des personnes enregistrées dans un poste diplomatique du SPF Affaires étrangères. Au 1^{er} avril 2008, le nombre de Belges enregistrés dans un consulat ou une ambassade s'élevait à 316.703. Précisons que tous les ressortissants résidant à l'étranger ne sont pas systématiquement inscrits dans les registres consulaires. En effet, en 2003, les différents postes diplomatiques ont produit une estimation du nombre de Belges dépendant de leurs juridictions. Cette estimation s'élevait à 560.000 Belges résidant dans un pays étranger (Heiremans, 2005 et Centre 2009c). Ce chiffre n'est pas sans lien avec certaines estimations faites par la Direction Générale Statistique et Information Economique (DG-SIE). Bien que les données sur l'enregistrement dans les ambassades et consulats semblent sous-estimer le nombre de Belges à l'étranger, cette source statistique fournit des informations non négligeables sur la répartition géographique de nos nationaux.

¹ Pour plus de précisions, voir la note intitulée « La migration des Belges » publiée par le Centre pour la journée des migrants 2009, et disponible sur www.journeesdesmigrants.be.

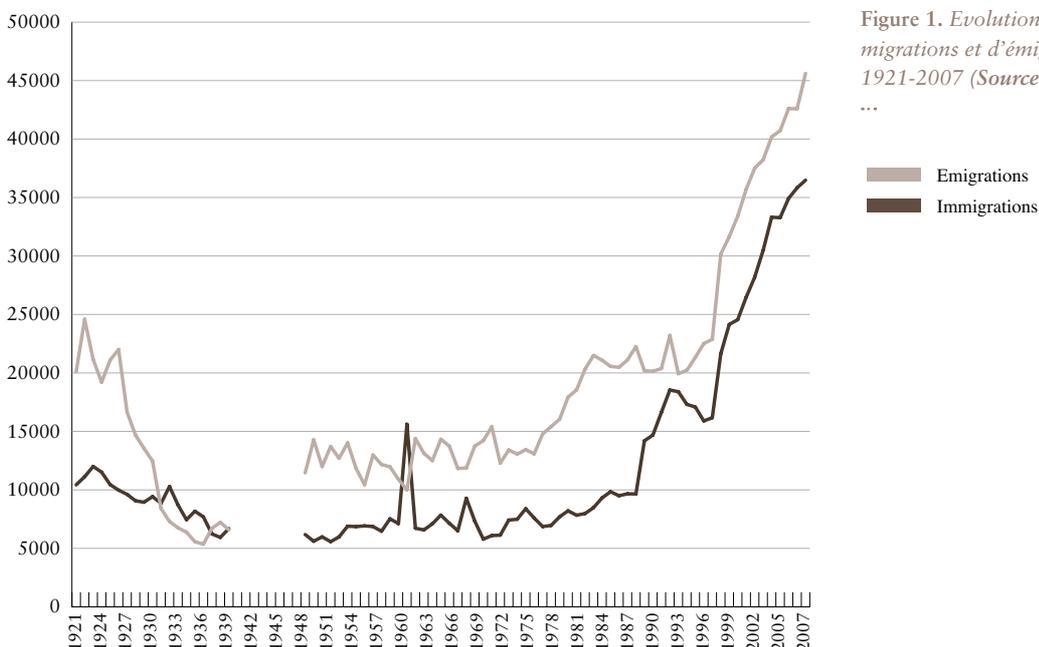


Figure 1. Evolution du nombre d'immigrations et d'émigrations de Belges, 1921-2007 (Source : RN - DG SIE)

Premièrement, on remarque que plus de 67% des Belges résidant à l'étranger vivent dans un pays de l'Union européenne (UE 27). On constate également que parmi les pays membres de l'Union européenne, les pays frontaliers accueillent une grande part de ces ressortissants belges avec respectivement la France (29,5%), les Pays-Bas (8,7%), l'Allemagne (7,2%) et le Luxembourg (5,4%) qui à eux quatre regroupent 50% des Belges à l'étranger inscrits dans un consulat ou une ambassade. Après l'Europe, la seconde terre d'accueil de ressortissants belges à l'étranger est l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis)². Ces deux pays accueillent approximativement 10% des expatriés belges. L'Amérique latine et l'Afrique comptent chacun approximativement 5% des ressortissants belges à l'étranger. Approximativement 70% des Belges qui vivent sur le continent africain résident en Afrique du Sud, au Congo ou au Maroc.

Si la mobilité internationale des Belges n'a cessé d'augmenter ces dernières années, il est important de souligner la forte présence des émigrants dans les pays frontaliers et plus largement en Europe. A l'inverse, un peu plus d'un quart des Belges résiderait sur un autre continent. Cela laisse supposer que la mobilité des Belges est en grande partie orientée vers des pays proches.

2 Le Mexique est situé géographiquement en Amérique du nord, mais nous l'avons inclus avec les pays d'Amérique Latine.

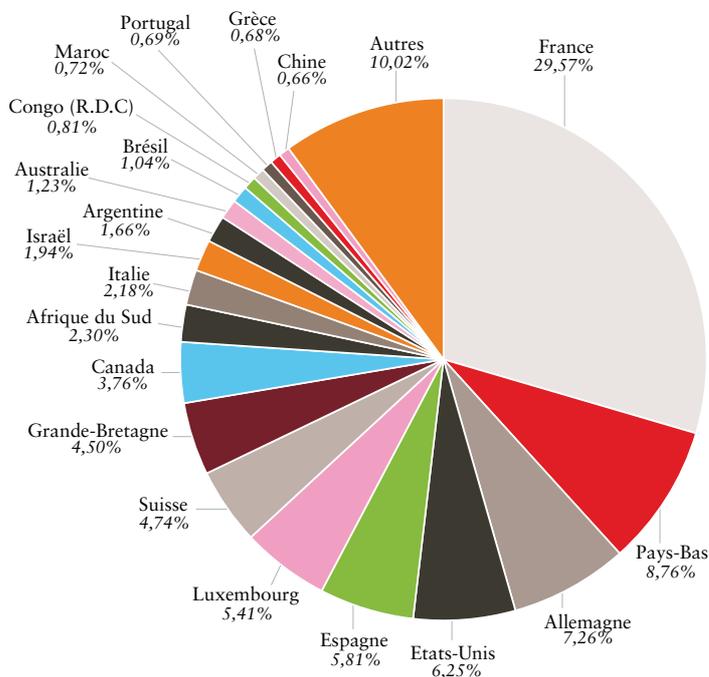


Figure 2. Répartition par pays de résidence des Belges résidant à l'étranger au 1er avril 2008 (Source : SPF Affaires étrangères, Base de données sur l'enregistrement dans les ambassades et consulats)

1.2. Aucun signe d'un ralentissement de l'immigration étrangère

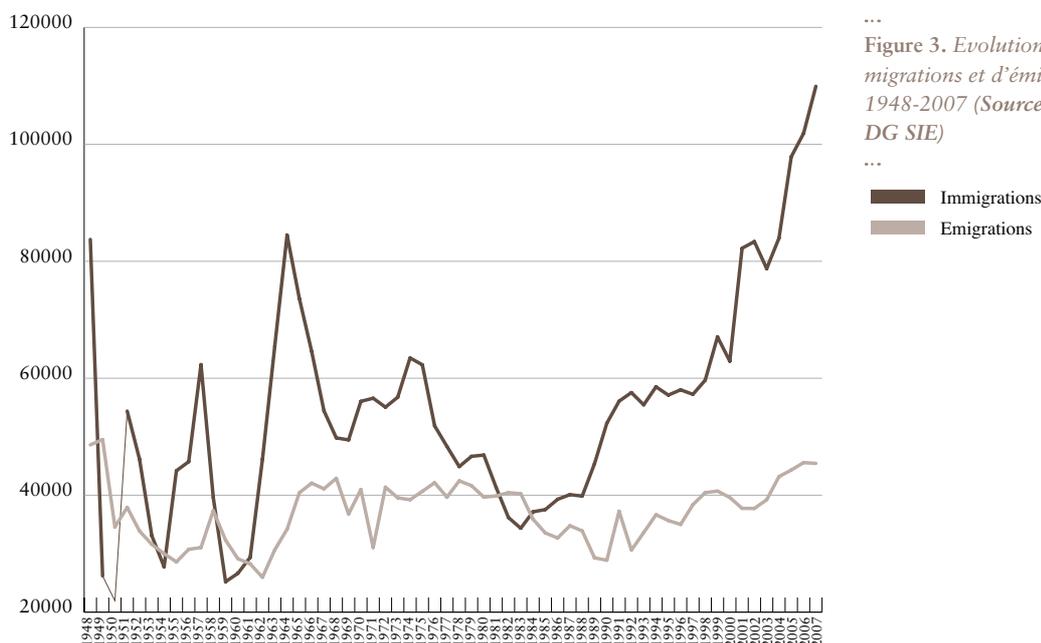
A l'heure actuelle les derniers chiffres publiés par la DG-SIE concernant les flux migratoires internationaux font état de 109.926 immigrations d'étrangers pour l'année 2007. Le manque d'informations statistiques concernant les flux de l'année 2008 ne permet pas d'affirmer avec exactitude la continuité de la croissance des immigrations. Toutefois, certaines pistes laissent supposer une continuité de l'accroissement de l'immigration étrangère. Tout d'abord, si l'on se réfère aux tendances de ces dernières années, aucun signe ne laisse entrevoir une diminution du nombre d'entrées. Ensuite, un indicateur indirect comme le nombre de visas de longue durée délivrés montre une augmentation du nombre de délivrances en 2008 par rapport à l'année précédente (23.351 visas ont été accordés en 2007 et 25.159 en 2008). L'hypothèse d'un accroissement continu de l'immigration étrangère en 2008 devra être confirmée par les statistiques officielles publiées par la DG-SIE.

Soulignons que cette hausse continue des immigrations observée depuis le milieu des années 1980 est d'autant plus remarquable qu'en 1974, l'État belge prenait la décision d'arrêter l'immigration de travail. En effet, entre 1974 et 1983, l'histoire migratoire de la Belgique se caractérise par une phase de décroissance du nombre d'immigrations. La reprise des entrées observées depuis le début des années 1980 se différencie de

Journée des migrants - La migration des Belges

Pour la quatrième année consécutive, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a utilisé l'opportunité de la Journée des migrants, le 18 décembre 2009, pour mener une action de sensibilisation sur les enjeux contemporains de la migration. L'objectif de cette campagne est de lutter contre les préjugés entretenus sur les migrants et de diffuser un certain nombre d'informations sur les migrations. Cette année, le Centre a choisi d'axer la campagne autour de la **migration des Belges**. En effet, la question migratoire concerne également les ressortissants de notre pays qui sont très nombreux, chaque année, à quitter la Belgique pour d'autres contrées. La meilleure connaissance de cette réalité est intimement liée à l'appréhension et à la perception des enjeux migratoires, et s'inscrit donc au sein des missions du Centre. Le Centre a donc décidé d'élaborer une campagne sur le thème « *Belge ici, migrant là-bas* », pour attirer l'attention sur les quelque 40.000 Belges qui quittent chaque année le territoire, et rappeler que l'on est toujours, potentiellement, le « migrant » de quelqu'un d'autre. Sur le site de la campagne, www.journeedesmigrants.be,

le Centre a mis entre autres à disposition une note démographique intitulée « *La migration des Belges* », rédigée par le Centre en collaboration avec le Gédap (UCL), proposant les données disponibles sur les mouvements et les installations de Belges à l'étranger, ainsi qu'un module interactif où découvrir des témoignages de Belges de l'étranger, et permettant à ceux-ci d'y ajouter leurs expériences, récits, anecdotes.



...
Figure 3. Evolution du nombre d'immigrations et d'émigrations d'étrangers, 1948-2007 (Source : Registre national, DG SIE)

...
 Immigrations
 Emigrations

l'immigration d'après-guerre et des années 1960 qui était souhaitée et organisée par l'État au travers des accords de recrutement de main-d'œuvre.

Certaines modalités de cette reprise des entrées observées depuis 1984 sont bien connues. Il s'agit tout d'abord des conséquences du développement de ce que l'on désigne sous le terme générique de « regroupement familial ». Le développement de la mobilité européenne est également un moteur pour la reprise des immigrations étrangères. Les fortes augmentations d'entrées suite aux nouvelles adhésions illustrent bien le concept de « libre circulation » inhérent à la construction de l'Union européenne. Enfin, le début des années 1990 se caractérise par une augmentation spectaculaire du nombre de demandes d'asile. Si la chute des demandes entre 1994 et 1997 entraîne une réduction temporaire des entrées, cette réduction sera amplifiée par l'exclusion des demandeurs d'asile des statistiques de l'immigration à partir de 1995 (la diminution des entrées est donc assez artificielle entre 1995 et 1998)³.

1.3. Une ré-émigration et des retours d'étrangers variable selon l'origine du migrant

Les dernières statistiques d'émigration publiées par la DG-SIE renvoient à l'année 2007 et font état de 45.437 départs d'étrangers. Bien que les entrées d'étrangers ont largement repris depuis le début des années 1980, le départ des étrangers reste assez limité et est loin de compenser la réelle explosion des entrées (*figure 3*).

Afin de mieux appréhender cette thématique des retours, il convient de développer des indicateurs pouvant enrichir la compréhension de ce phénomène. Ainsi, on peut développer un indice de retour qui tient compte de la taille de chacun des groupes de nationalité. On peut également se demander, pour chaque cohorte d'immigrants⁴, quelle est la proportion de ces personnes qui ont quitté le pays. Ce type d'information permet, dans un premier temps, de comparer les retours entre dif-

férents groupes de nationalité mais également dans le temps en comparant les différentes cohortes⁵.

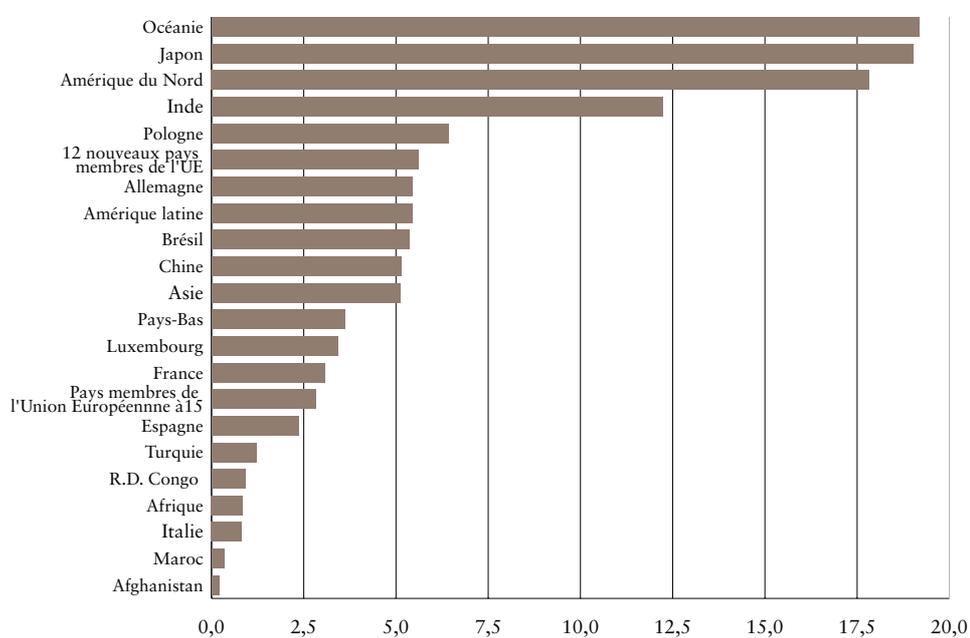
Afin de comparer les retours des différents groupes de nationalité, le taux d'émigration est un indicateur qui tient compte de la taille de chacun de ces groupes. Le premier constat est que plus de 17,5% de la population moyenne d'Océanie, du Japon et d'Amérique du sud a quitté la Belgique en 2007. A l'inverse, moins de 1% de la population afghane, marocaine, italienne et congolaise a quitté la Belgique en 2007. Ces constats montrent que les retours varient fortement selon les groupes de nationalité qui sont eux-mêmes marqués par des caractéristiques qui leur sont propres (migration d'asile, de travail, etc.). Cet indicateur d'émigration par groupe de nationalité permet de comparer la probabilité de ré-émigration pour chacun de ces groupes. En considérant une cohorte assez ancienne pour analyser les retours en fonction de la durée de résidence, le choix s'est porté sur les immigrants de l'année 1998. Le premier constat est qu'il existe une différence assez nette entre les différents groupes de nationalité. Si 87% des ressortissants d'Amérique du Nord ont effectué une émigration après sept ans de résidence, cette proportion s'élève à 62% pour les ressortissants de l'ancienne Union européenne à 15. Pour les Marocains et les Turcs, ce sont respectivement 15% et 13% des immigrants de 1998 qui ont effectué une émigration après sept années de résidence. Il est donc évident que la probabilité de retour est très variable suivant la région d'origine des migrants.

Certains auteurs ont mis en avant cette variation des retours suivant les pays d'origine. En effet, il a été montré que la mobilité est plus forte entre des pays dont le niveau de développement est comparable, alors que la probabilité d'installation est plus grande lorsque la disparité des revenus est plus forte entre le pays d'origine et celui de destination (Dumont et Spielvogel, 2008). Nos résultats montrent qu'en Belgique, le pourcentage de retour des étrangers immigrés en 2008 est d'approximativement 54%, alors qu'il n'est que de 13% pour les Turcs, 15% pour les Marocains et 16% pour les Congolais. A l'inverse, au bout de huit ans, les retours ont touché approximativement 87% des immigrés originaires d'Amérique du Nord et 62% des ressortissants

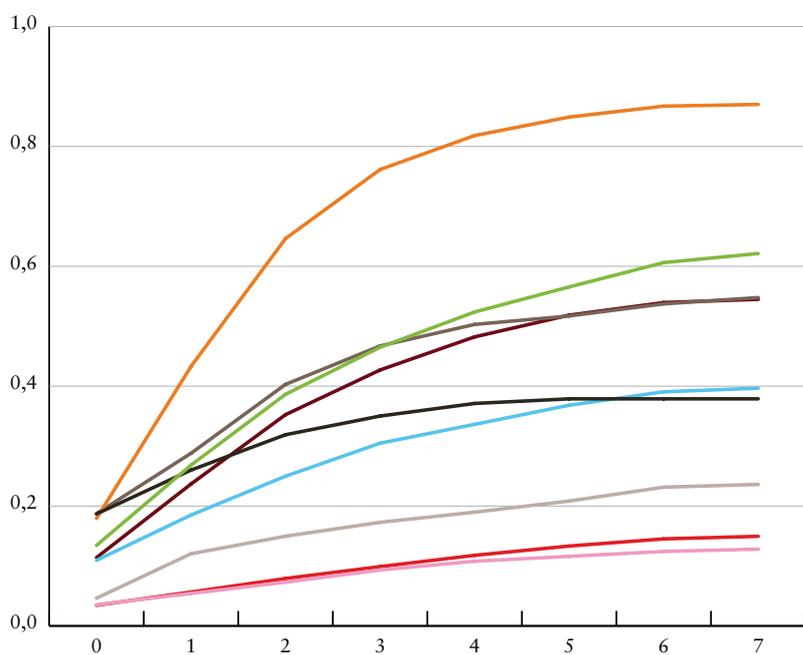
3 L'exclusion des demandeurs d'asile de la statistique offre une vision tronquée de la réalité migratoire. Afin de se rapprocher de cette réalité, la DG-SIE a décidé de comptabiliser les réfugiés reconnus ou régularisés par un autre moyen dans les statistiques d'immigration (voir encadré méthodologique).

4 En démographie, une cohorte renvoie à « un ensemble des individus ayant vécu un événement semblable au cours d'une même période de temps ». Une cohorte d'immigrants est donc un groupe de personnes qui a immigré la même année.

5 Cet indicateur prend en compte uniquement la première émigration ou radiation du registre mais également les décès. L'indicateur proposé mesure donc les premiers départs (auxquels les décès ont été enlevés), ce qui n'exclut pas que certains émigrants puissent être à nouveau revenus sur le territoire.



...
 Figure 4. Taux d'émigration en % par groupe de nationalité en 2007 (Source : Registre national, DG SIE)
 ...



...
 Figure 5. Pourcentage cumulé des émigrations par nationalité et durée de résidence pour les personnes ayant immigré en 1998 (Source : Registre national, DG SIE)
 ...



des 15 anciens pays membres de l'Union européenne. Il est évident que ce différentiel des niveaux de vie ne suffit pas à expliquer l'ensemble des retours. D'autres variables sont à prendre en considération comme le motif de migration (travail, regroupement familial, l'asile, etc.) ou encore l'âge des migrants.

1.4. Une immigration toujours plus européenne

L'analyse des flux d'immigration par nationalité montre une européanisation de plus en plus importante des entrées d'étrangers. En effet, en 2007, 68,8% des étrangers qui arrivent en Belgique sont des ressortissants du continent européen. La grande majorité de ces flux sont le fait de ressortissants des anciens pays de l'Union européenne à 15.

Sur les 93.345 immigrations d'étrangers enregistrées en 2007, 58.025 étaient des entrées de ressortissants communautaires, soit 62% des immigrations déclarées.

L'élargissement de mai 2004 a engendré un accroissement des flux en provenance des nouveaux pays membres et principalement de la Pologne. Ce phénomène d'accroissement des entrées s'observe également en 2007 avec l'entrée dans l'Union des Bulgares et des Roumains. Les nouvelles adhésions ont provoqué un nouvel afflux de ressortissants communautaires

avec, entre 2003 et 2007, un quadruplement des flux en provenance de ces pays.

Sur les 93.345 immigrations d'étrangers enregistrées⁶ en 2007, 58.025 étaient des entrées de ressortissants communautaires, soit 62% des immigrations déclarées. Les deux premières nationalités d'immigrants étrangers sont les Français et les Néerlandais avec respectivement 13% et 12% des entrées en 2007. Cela montre l'importance non négligeable de la migration transfrontalière qui est également alimentée par l'entrée des Allemands (6^{ème} groupe de nationalité en 2007). Soulignons également le développement remarquable de l'immigration polonaise qui est devenue plus importante que celle des Marocains (encore troisième groupe de nationalité en 2006). Depuis l'année de son adhésion en 2004, les Polonais sont passés de 3.481 à 9.393 entrées en 2007. Les flux des Roumains et dans une moindre mesure ceux des Bulgares ont également connu une forte progression durant ces dernières années. En plus des pays frontaliers et des nouveaux adhérents, une autre grande partie de l'immigration provient d'autres anciens membres de l'Union européenne tels que, pour ne citer que les principaux, l'Italie, la Grande-Bretagne, le Portugal et l'Espagne.

6 En 2007, 109.926 immigrations ont été enregistrées. La variable « nationalité » est connue pour 93.345 de ces immigrants, les 16.581 autres sont les demandeurs d'asile reconnus ou régularisés ainsi que les personnes réinscrites après avoir été rayées du Registre et dont la DG SIE n'a pas pu déterminer la nationalité.

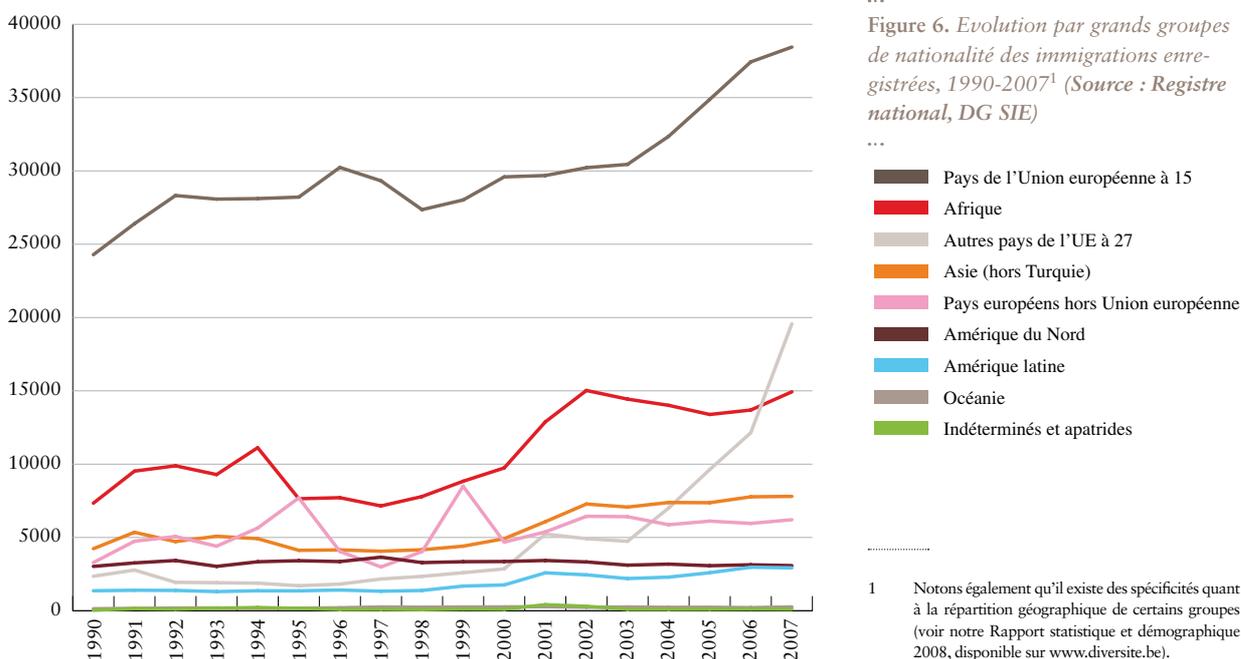
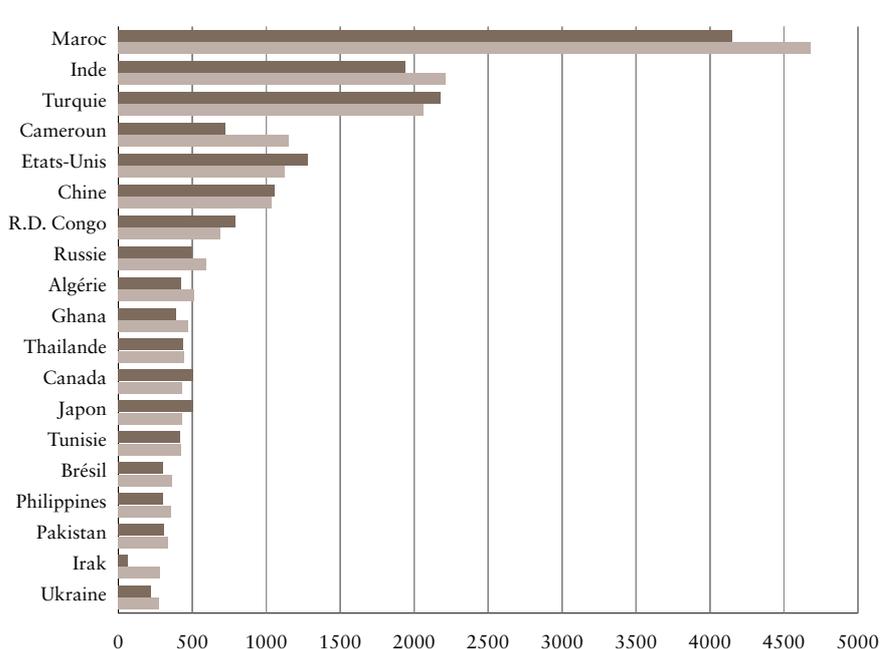


Tableau 1. Immigration par nationalité, 2000-2007 (Source : Registre national, DG SIE)

Nationalité	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	68.599	77.572	82.637	81.890	85.370	90.337	96290	146409
<i>Belgique</i>	11.320	11.610	12.423	13.113	12.932	12.950	12.857	36483
<i>Etrangers</i>	57.279	65.962	70.214	68.777	72.438	77.387	83.433	109926
<i>Europe (Turquie comprise)</i>	37.133	40.294	41.581	41.602	45.231	50.615	55531	100716
<i>Union Européenne à 27</i>	32.451	34.916	35.139	35.185	39.362	44.500	49573	57973
<i>Union Européenne à 15 dont:</i>	29.593	29.685	30.220	30.446	32.356	34.872	37435	38395
Allemagne	3.036	2.883	2.965	2.942	3.307	3.250	3290	3385
Autriche	205	220	258	248	248	254	250	282
Danemark	408	383	326	339	299	343	318	295
Espagne	1.355	1.527	1.503	1.545	1.591	1.827	1848	1902
Finlande	462	389	510	388	421	387	377	389
France	8.108	8.039	8.134	8.187	9.520	10.377	11570	12269
Grande-Bretagne	3.222	2.660	2.545	2.496	2.364	2.207	2015	2042
Grece	531	554	593	636	601	716	558	495
Irlande	339	344	348	292	278	285	256	228
Italie	2.600	2.439	2.310	2.293	2.301	2.459	2613	2708
Luxembourg	189	218	234	231	227	244	301	246
Pays-Bas	7.178	8.167	8.403	8.546	8.789	10.109	11488	11370
Portugal	1.320	1.347	1.565	1.822	1.907	1.933	2030	2293
Suede	640	515	526	481	503	481	521	491
<i>Autres pays de l'UE à 27 dont:</i>	2.858	5.231	4.919	4.739	7.006	9.628	12.138	19578
Pologne	1.132	2.929	2.427	2.085	3.481	4.815	6694	9393
Bulgarie	269	425	474	498	706	853	797	2625
Roumanie	650	966	996	998	1.438	2.322	3059	5491
Autres pays de l'UE à 27	807	911	1.022	1.158	1.381	1.638	1.588	2069
<i>Pays européens hors Union Européenne (Turquie comprise) dont:</i>	4.682	5.378	6.442	6.417	5.869	6.115	5.958	6260
Bosnie-Herzegovine	28	76	77	90	113	99	101	80
Croatie	41	112	95	60	86	99	96	114
Macedoine	114	185	233	232	201	267	253	
Russie	319	445	449	486	492	497	760	783
Passeport ex-URSS	260	200	145	124	107	150		
Serbie-Monténégro	70	161	222	259	296	281	465	
Passeport ex-Yougoslave	122	180	169	149	155	165		
Turquie	2.815	2.987	3.874	3.831	3.237	3.389	2999	3180
Autre Europe	913	1.032	1.178	1.186	1.182	1.168	1284	2103
<i>Asie (hors Turquie)</i>	4.917	6.074	7.281	7.072	7.385	7.370	7.772	7801
Chine	821	1.280	2.127	1.579	1.394	1.225	1.469	1171
Inde	662	852	959	1.101	1.213	1.339	1.516	1640

Japon	890	798	820	938	1.083	1.027	999	1027
Pakistan	147	283	383	390	564	673	511	456
Philippines	410	559	538	399	368	349	435	436
Thaïlande	373	447	469	553	614	573	546	555
Autre Asie	1.614	1.855	1.985	2.112	2.149	2.184	2.296	2516
<i>Afrique</i>	9.741	12.884	15.025	14.435	14.012	13.388	13.690	14933
Algerie	466	674	710	732	769	725	736	879
Cameroun	249	335	468	456	510	618	638	835
Congo (R.D.)	822	1.413	1.313	1.133	1.143	1.106	1.068	1181
Ghana	273	370	617	387	261	529	411	385
Maroc	5.667	7.072	8.495	8.438	8.014	7.106	7.488	7831
Rwanda	177	147	138	207	203	163	192	263
Tunisie	354	440	494	510	445	494	530	567
Autre Afrique	1.733	2.433	2.790	2.572	2.667	2.647	2.627	2992
<i>Amérique du Nord</i>	3.360	3.430	3.331	3.110	3.181	3.073	3.137	3081
Canada	566	540	632	628	578	665	584	626
Etats-Unis	2.794	2.890	2.699	2.482	2.603	2.408	2.553	2455
<i>Amérique latine</i>	1.760	2.587	2.450	2.196	2.294	2.594	2.969	2925
Bresil	416	487	472	451	584	737	1.022	996
Autre Amérique latine	1.344	2.100	1.978	1.745	1.710	1.857	1.947	1929
<i>Océanie</i>	263	278	241	259	234	240	212	262
<i>Indéterminés et apatrides</i>	105	415	305	103	101	107	122	110



...
 Figure 7. Nombre de visas de longue durée (plus de trois mois) délivrés en 2007 et 2008 par nationalité (Source : Base de donnée des « visas » du SPF Affaire étrangères / Calculs : Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)
 ...

■ 2007
 ■ 2008

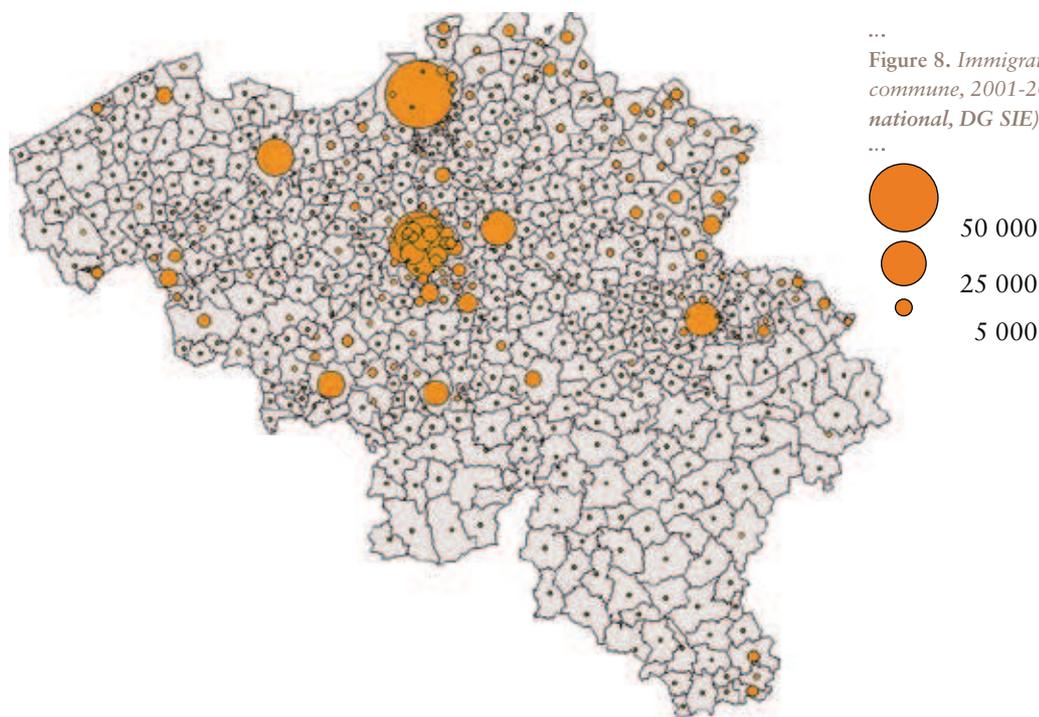
L'immigration non-européenne est marquée par l'existence d'une immigration marocaine plus importante que les autres, avec un peu plus de 8% des entrées d'étrangers. Les ressortissants des États-Unis constituent le deuxième groupe de migrants non-européens avec 2,63% des entrées totales. Traditionnellement, les Congolais (R.D.C.) constituaient la troisième immigration vers la Belgique. Toutefois, durant les années 2000, l'immigration congolaise s'est vue dépassée par le développement des entrées en provenance de Chine et d'Inde. Le développement rapide de l'immigration en provenance des nouveaux pays membres a eu pour conséquence qu'en 2007, les Polonais sont devenus le troisième groupe d'immigrants, dépassant ainsi les Marocains. Il est toutefois encore trop tôt pour évaluer l'évolution future et l'impact des ces flux en provenances des pays d'Europe centrale et orientale.

L'absence des données statistiques concernant les flux migratoires en 2008 fait naître certaines interrogations. La mobilité européenne, et plus particulièrement celle des 12 nouveaux pays membres, va-t-elle continuer à croître ou va-t-elle connaître un certain ralentissement ? Comment ont évolué les flux en provenance des pays tiers ? Certaines données concernant les flux des pays tiers peuvent pallier ce manque d'information. Les données du SPF Affaires étrangères sur la délivrance des visas permettent une estimation préliminaire de certains flux. Toutefois, ces chiffres ne couvrent pas l'ensemble

des immigrants puisque qu'un certain nombre de pays ne sont pas soumis au régime des visas⁷. Par ailleurs, des personnes peuvent demander un visa, l'obtenir, mais finalement ne pas venir en Belgique. Enfin certaines personnes peuvent pénétrer illégalement sur le territoire belge, demeurer dans le pays et faire régulariser leur situation par après sans jamais avoir demandé de visa. Il est donc important de tenir compte de ces limites dans l'interprétation des données sur la délivrance des visas.

L'information qui ressort de ces données permet de souligner l'augmentation du nombre de visas délivrés à des Marocains (+13%), Indiens (+14%), Camerounais (+59%), Russes (+19%), Algériens (+22%), Ghanéens (+21%) ou encore Irakiens (+346%). A l'inverse, des ressortissants de nationalités comme les Turcs (-5%), les Américains (-12%), les Chinois (-2%), les Congolais (-13%), les Canadiens (-14%) et les Japonais (-15%) connaissent une diminution du nombre de visas délivrés en 2008. Tout en tenant compte des limites énoncées précédemment, on peut supposer une certaine concordance entre ces tendances et les statistiques migratoires publiées par la DG-SIE.

7 Ces données sont disponibles sur le site d'Eurostat. En principe, les données produites doivent être conformes à la méthodologie détaillée sur le site d'Eurostat. Toutefois, il faut rester prudent dans l'interprétation de ces chiffres, puisque aucun élément ne confirme que les statistiques publiées par la Belgique suivent exactement cette méthodologie.



Il est évident que ces informations devront encore être confirmées par les chiffres officiels.

1.5. Géographie des zones de destination des immigrants

Au niveau régional, on peut noter que la Flandre est la région qui a accueilli le plus grand nombre de nouveaux immigrants en 2007 (40.297 entrées) suivie de près par Bruxelles (32.548 entrées) et de plus loin par la Wallonie (20.542 entrées). Toutefois, si l'on tient compte de la taille de la population de chacune des régions, il est évident que l'impact de l'immigration est beaucoup plus important dans la Région de Bruxelles-Capitale⁸.

L'analyse de l'immigration étrangère au niveau communal montre une concentration sur quelques zones assez bien délimitées (figure 8). La région bruxelloise et Anvers forment les deux pôles ayant accueilli le plus d'immigrants entre 2001 et 2007. A noter que la zone d'influence de Bruxelles dépasse les 19 communes formant l'agglomération de la Région bruxelloise. En effet, l'attraction migratoire s'étend à certaines com-

munes du Brabant flamand et wallon. En plus des deux principales agglomérations du pays, d'autres pôles d'attraction secondaires se détachent. Il s'agit tout d'abord des deux villes universitaires, celle de Louvain et dans une moindre mesure celle de Louvain-la-Neuve. Ensuite, on retrouve les principales villes du pays, Gand, Liège, Mons, Charleroi. Enfin certaines zones connaissent une immigration plus diffuse comme le Limbourg, ainsi que certaines zones frontalières.

1.6. Les motifs légaux de migration

Depuis peu, les données sur les visas étaient l'un des rares éléments d'information sur les motifs légaux de la migration. On observe qu'en 2008, 25.159 visas de longue durée (autorisant un séjour de plus de trois mois) ont été accordés à des étrangers soumis au régime des visas. La moitié de ces visas concernent des regroupements familiaux incluant l'arrivée d'un conjoint, d'enfant(s) ou d'ascendant(s). Tout comme en 2006 et 2007, le deuxième motif de délivrance des visas reste la poursuite d'études (23,5%), suivi de l'emploi (13,6%). Ces chiffres laissent suggérer qu'à l'heure actuelle le regroupement familial est une cause non négligeable d'immigration. Toutefois, du fait que certains ressortissants soient dispensés de visas et que certains migrants pénètrent sur le territoire belge sans

8 Excepté la Grande-Bretagne et le Luxembourg qui n'ont pas publié de statistiques sur les permis de séjour. Ajoutons que la Norvège est le seul pays extra-communautaire qui a publié ces statistiques.

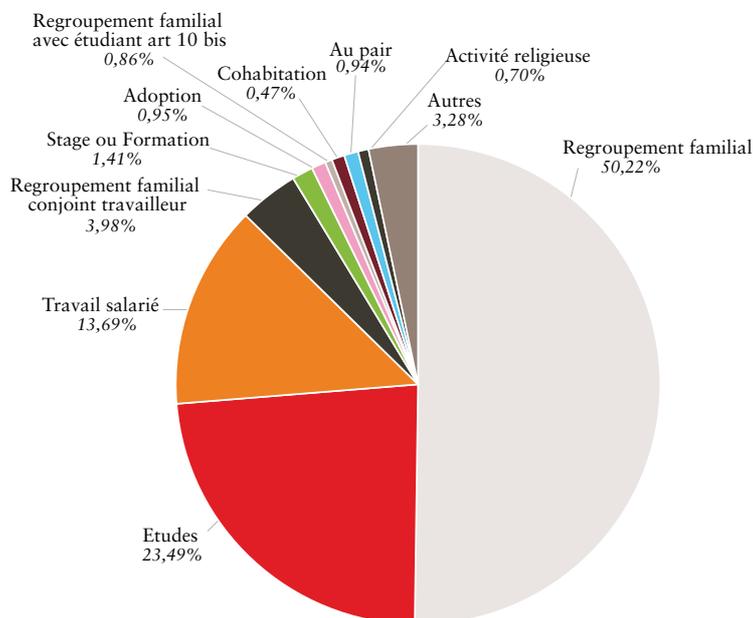


Figure 9. Répartition des visas de longue durée délivrés en 2008 selon le motif de séjour (Source : Base de donnée des « visas » du SPF Affaire étrangères – Calculs : Schoonwaere Quentin Gédap-UCL)

ce document, on ne peut affirmer que ces motifs expliquent l'ensemble des migrations. En effet, par le passé, le nombre de demandes d'asile a pu être assez élevé que pour dépasser le regroupement familial (autour de 1993 et 2000 notamment). Il convient donc de trouver d'autres alternatives pour appréhender de manière exhaustive les motifs de migration en Belgique.

Suite à l'entrée en vigueur du règlement du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, les États membres sont tenus de publier des statistiques sur la délivrance des premiers permis de séjour⁹. Un premier intérêt de ces nouvelles données est qu'elles prennent en compte l'ensemble des nationalités extracommunautaires, même si certains groupes de ces nationalités sont dispensés de visas. Deuxièmement, ces nouvelles informations offrent une nouvelle typologie de motifs de délivrance des titres qui intègre également la protection internationale. Le troisième avantage est que ces données, basées sur une définition commune, peuvent

être comparées entre les différents pays de l'Union¹⁰.

Les données publiées se concentrent sur la délivrance des *premiers permis de séjour* qui sont des autorisations de séjour d'au moins trois mois. De plus, si le délai de délivrance entre l'expiration de l'ancien permis et la délivrance du nouveau permis délivré (pour une raison identique) est d'au moins six mois alors ce permis délivré est considéré comme une première autorisation de séjour. Précisons que ces statistiques ne prennent en compte que les autorisations de séjour des ressortissants *des pays tiers*, c'est-à-dire toute personne n'ayant pas la citoyenneté de l'Union¹¹. Toutefois, il ne faut pas considérer la délivrance d'un premier permis comme une immigration car il n'est pas exclu que certaines personnes soient déjà présentes sur le territoire avec un titre de moins de trois mois ou encore sans permis de séjour. Ces chiffres appréhendent donc le phénomène de la délivrance des autorisations de séjour de plus de trois mois.

Sur les 46.200 premiers titres délivrés en Belgique en 2008, 44% sont délivrés pour des raisons liées à la famille.

9 Ces données sont disponibles sur le site d'Eurostat. En principe, les données produites doivent être conformes à la méthodologie détaillée sur le site d'Eurostat. Toutefois, il faut rester prudent dans l'interprétation de ces chiffres, puisque aucun élément ne confirme que les statistiques publiées par la Belgique suivent exactement cette méthodologie.

10 Excepté la Grande-Bretagne et le Luxembourg qui n'ont pas publié de statistiques sur les permis de séjour. Ajoutons que la Norvège est le seul pays extracommunautaire qui a publié ces statistiques.

11 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.

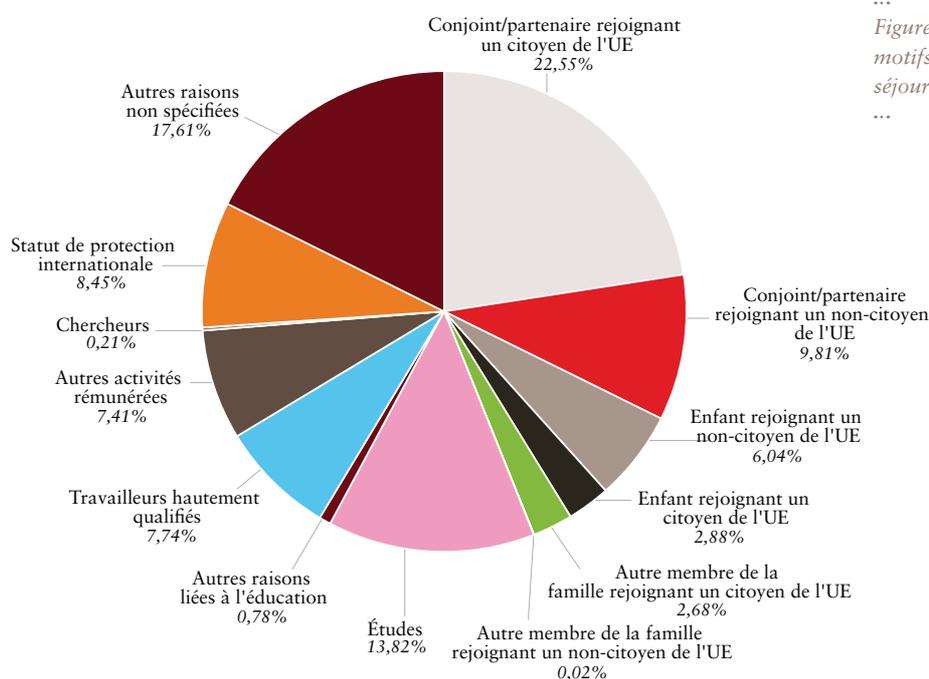


Figure 10. Répartition des premiers motifs de délivrance des permis de séjour en 2008 (Source : Eurostat)

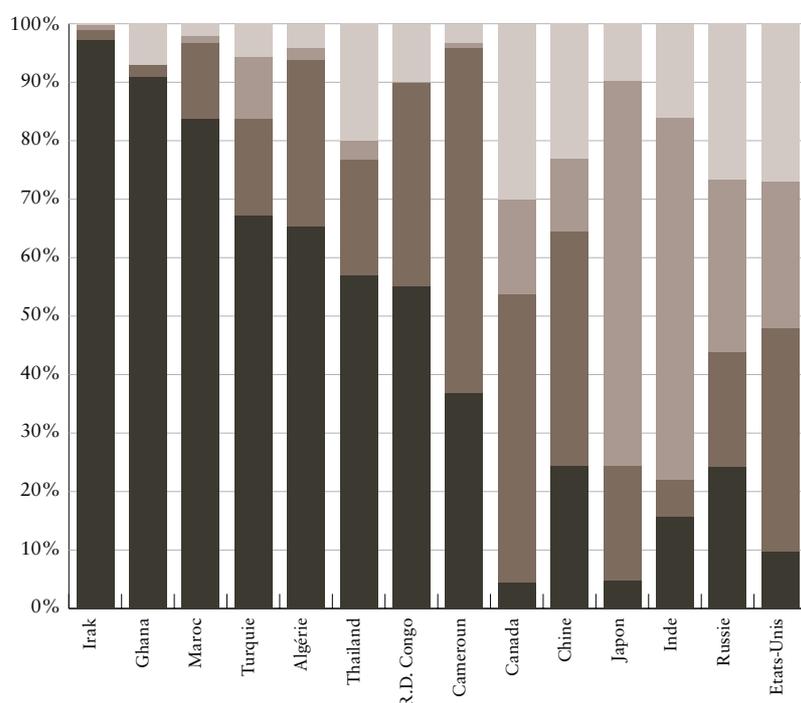
Sur les 46.200 premiers titres délivrés en Belgique en 2008, 44% sont délivrés pour des raisons liées à la famille. Le second motif de délivrance des permis de séjour est l'activité rémunérée (15,4% des permis délivrés) suivi de près par les études (14,6% des permis délivrés). Le détail de ces catégories montre que 22,5% des titres sont délivrés à des personnes qui viennent rejoindre un conjoint ou partenaire ressortissant de l'UE et 10% un partenaire non citoyen de l'UE. La poursuite d'études concerne 14% des premiers permis délivrés en 2008. Concernant l'activité rémunérée on constate que le travail hautement qualifié et les autres activités représentent tous deux un peu plus de 7% des autorisations de séjour délivrés en 2008. Enfin la protection internationale est un premier motif de séjour pour un peu plus de 8% des personnes ayant reçu une autorisation de séjourner pour plus de trois mois en Belgique.

Le motif ou la justification légale de l'entrée dans le pays peuvent être différents selon les nationalités des personnes ayant obtenu des visas pour un séjour de longue durée (plus de 90 jours). Parmi les nationalités qui ont reçu le plus de visas en 2008, on distingue un premier groupe pour lequel la migration opérée dans le but d'un regroupement familial est largement majoritaire. Il s'agit des flux en provenance d'Irak, du Ghana, du Maroc, de la Turquie, de l'Algérie, de la Thaïlande et de la République Démocratique du Congo. Ajoutons que la poursuite d'études apparaît comme le second motif

de migration pour ces mêmes groupes de nationalité. Un deuxième groupe, dont au moins 40% des visas délivrés sont motivés par la poursuite d'études, est formé par les ressortissants camerounais, canadiens, chinois. Soulignons l'augmentation importante du nombre de visas délivrés à des Camerounais dont le motif s'avère être la poursuite d'études. Le troisième groupe, formé par les ressortissants japonais et indiens, se caractérise par des flux majoritairement dominés par l'obtention d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle (plus de 60% de visas de ce type). Les motifs de migration des Russes et des Américains sont plus diffus ; pour ces deux nationalités néanmoins, la moitié des flux sont liés au travail ou aux études.

Précisons que les personnes ayant besoin d'un visa pour entrer sur le territoire belge n'en font pas systématiquement la demande. On peut songer notamment aux demandeurs d'asile qui, le plus souvent, quittent leur pays afin d'obtenir une protection de la part d'un autre État. Toutefois, certains indices laissent supposer un lien entre ces différents motifs de migration. En effet, les personnes ayant bénéficié d'une protection internationale peuvent ouvrir le droit au regroupement familial pour leur conjoint, enfant(s) ou ascendant(s).

Parmi les nationalités qui ont reçu le plus de premiers permis de séjour de plus de trois mois en 2008, on distingue un premier groupe pour lequel le regroupement



...
 Figure 11. Répartition des visas de longue durée délivrés en 2008 selon le motif de séjour et les principaux groupes de nationalité ayant reçu le plus de visas (Source : Base de donnée des « visas » du SPF Affaire étrangères / Calculs : Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)
 ...

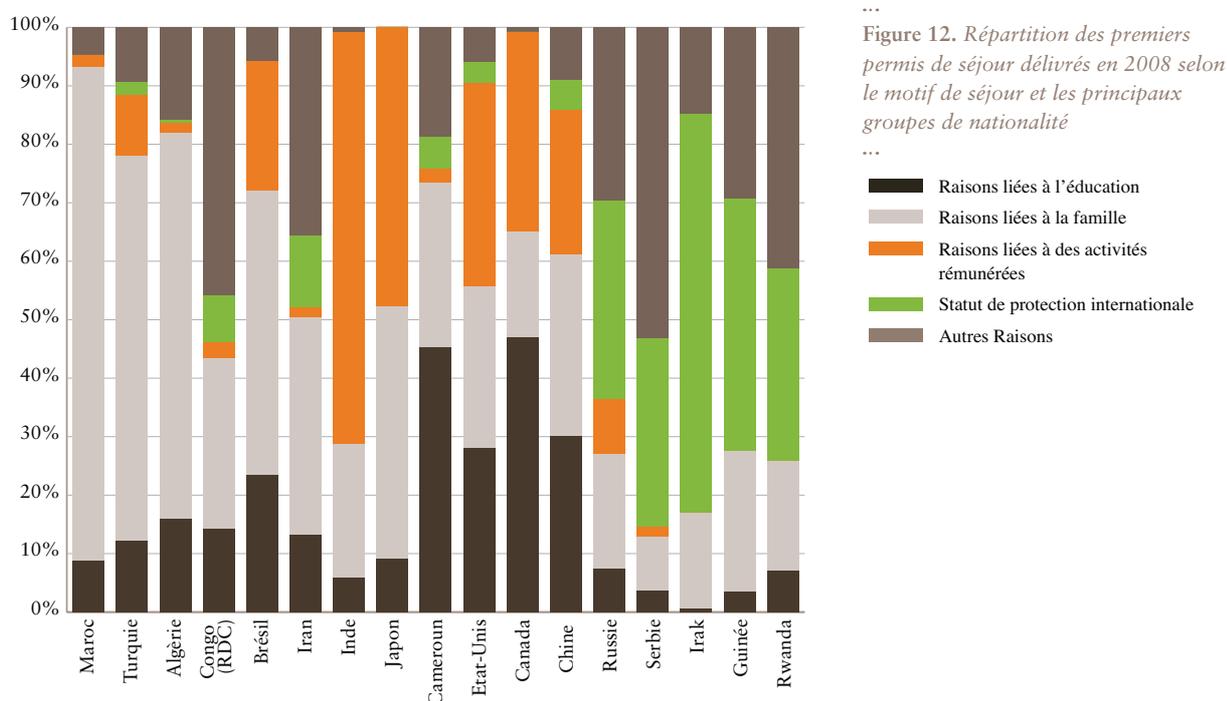
- Autres
- Travail salarié
- Etudes
- Regroupement familial

familial est le motif dominant. Il s'agit des ressortissants marocains, turcs, algériens, congolais, iraniens et brésiliens. Ajoutons que la poursuite d'études apparaît comme motif de séjour non négligeable pour ces mêmes groupes de nationalité, même si des raisons non spécifiées (catégorie « autres ») prennent une place importante (principalement pour les Congolais et les Iraniens). On est dès lors en mesure de se demander ce qui se cache derrière cette catégorie « autres ». S'agit-il de problèmes d'encodage des motifs de délivrance de séjours ? S'agit-il des motifs qui appartiennent à des catégories non répertoriées dans les statistiques publiées par Eurostat ? Cette seconde hypothèse semble être la bonne puisque des catégories telles que la régularisation humanitaire ou encore médicale ne sont pas reprises dans la nomenclature d'Eurostat.

Les Indiens et les Japonais sont deux groupes de nationalité pour lesquels l'activité rémunérée est le premier motif de délivrance des permis de séjour. A côté de ces deux groupes, on retrouve des nationalités telles que les Camerounais, les Chinois, les Américains et les Canadiens dont la poursuite d'étude est le premier motif de délivrance des permis de séjour. Pour les Camerounais et les Chinois la raison familiale est le second motif de séjour, alors que pour les Américains et les Canadiens le travail est le second motif de délivrance des permis de séjour. Enfin, on peut identifier un quatrième

groupe de nationalités, ceux dont le principal motif de délivrance des autorisations de séjour est la protection internationale. Il s'agit des Russes, des Serbes, des Irakiens, des Ghanéens et des Rwandais qui ont été, ces dernières années, parmi les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Belgique. Notons également que pour ces nationalités la catégorie « autres » est également non négligeable (figure 12).

Les données Eurostat sur la délivrance et les motifs de délivrance des premiers permis de séjour valables pour une durée de plus de trois mois constituent une nouvelle source d'information qui permet de compléter les données sur les motifs de délivrance des visas (figure 9). Si certains constats sont assez similaires, on observe toutefois certaines nuances liées à la mesure de pratiques administratives bien différentes. Ainsi d'un côté on observe l'octroi d'une autorisation de séjour depuis les ambassades belges à l'étranger et de l'autre côté on observe la délivrance d'autorisation de séjour depuis la Belgique. Cela permet de comprendre certaines nuances, comme le fait que la protection internationale est le premier motif d'autorisation de séjour pour les Irakiens alors que le regroupement familial est le premier motif de délivrance des visas pour ces mêmes ressortissants. Il est donc important de se référer aux considérations administratives et méthodologiques qui régissent la construction de ces bases de données.



2. L'asile et la protection subsidiaire

2.1. Les pays industrialisés comme terre d'accueil des réfugiés : mythe ou réalité ?

Depuis la fermeture des frontières à l'immigration de travail en 1973-1974, la migration d'asile est perçue comme une facette incontournable de l'immigration dans les pays européens. Si la figure du demandeur d'asile est souvent mise en avant au travers des médias, la connaissance du phénomène et de son évolution reste assez floue. Avant d'analyser les données sur la protection internationale en Belgique, il semble important de replacer cette migration dans un contexte global. Si le nombre de réfugiés semble conséquent vu de Belgique, il convient de le comparer avec le nombre de réfugiés ou de personnes assimilées comme telles enregistrées ailleurs. Le principal constat est que ce sont surtout les pays du Sud qui accueillent les migrants fuyant les situations de crise, bien plus que ceux du Nord.

Ce sont surtout les pays du Sud qui accueillent les migrants fuyant les situations de crise, bien plus que ceux du Nord.

Les États-Unis et l'Allemagne, avec respectivement 281.200 et 578.900 personnes relevant de la compétence du HCR (Haut Commissariat aux Réfugiés), sont les deux principaux pays d'accueil parmi les pays du Nord¹². En Belgique, selon le HCR, la population bénéficiant d'une protection internationale approchait les 17.500 individus au début de l'année 2008, ce qui peut paraître assez limité au vu du nombre de demandes annuelles (*voir point 2*). Trois principales raisons peuvent expliquer cela : le nombre de personnes reconnues réfugiés est assez réduit ; certains peuvent décider de repartir dans leur pays d'origine ; enfin, les réfugiés deviennent assez rapidement belges (Perrin, 2009).

Les autres principaux pays d'accueil sont des pays du Sud qui, bien souvent, connaissent eux-mêmes des situations d'instabilité. Ainsi, le Pakistan accueillait des populations réfugiées qui dépasse les deux millions début 2008, alors que l'Iran approche le million de personnes¹³. Selon le HCR, ces populations déplacées sont essentiellement constituées de ressortissants Afghans. D'autres pays plus petits, comme la Tanzanie et le Tchad, accueillent des populations réfugiées qui approchent respectivement les 435.600 et 294.000 personnes. L'année 2006 se caractérise également par un afflux massif de réfugiés irakiens en Syrie et en Jordanie. Durant l'année 2007, la Syrie a connu un nouvel afflux d'Irakiens, ce qui fait de ce pays le second ter-

.....

12 Le HCR souligne que la baisse observée pour les États-Unis est due à un changement de méthodologie dans le dénombrement de cette population.

13 L'augmentation de la population réfugiée au Pakistan est liée au dénombrement des Afghans vivant au sein des camps de réfugiés.

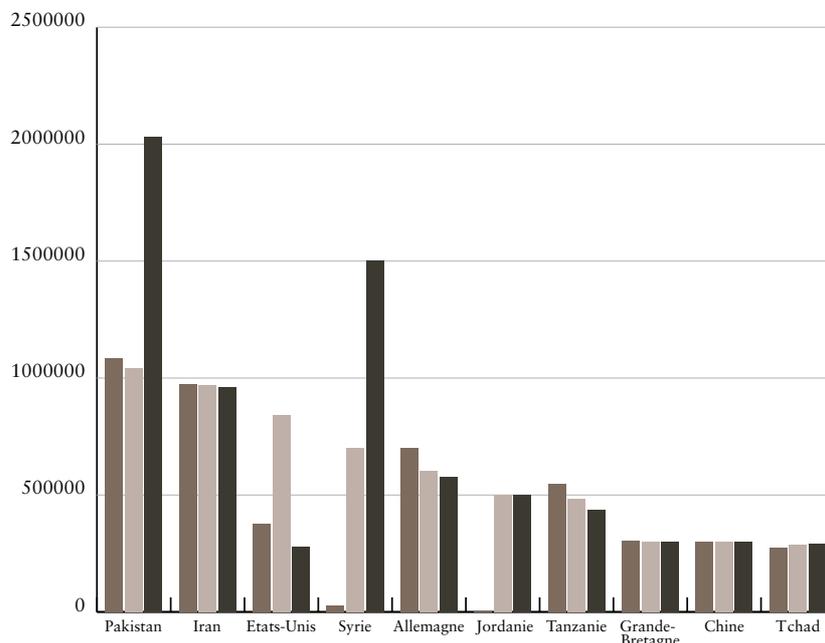


Figure 13. Principaux pays d'accueil des réfugiés en 2006 et 2007 (selon l'UNHCR) (Source : Rapport statistique de l'UNHCR)

.....

ritoire accueillant le plus de réfugiés début 2008 (UNHCR, 2008).

Ces quelques descriptions rappellent qu'en situation de crise, ce sont essentiellement les pays proches qui accueillent une grande part des migrants fuyant leur pays afin de demander une protection internationale. Ainsi comme le souligne le HCR, la figure du réfugié envahissant les pays industrialisés est un mythe puisque 86% de la population bénéficiant d'une protection internationale vit dans sa région d'origine.

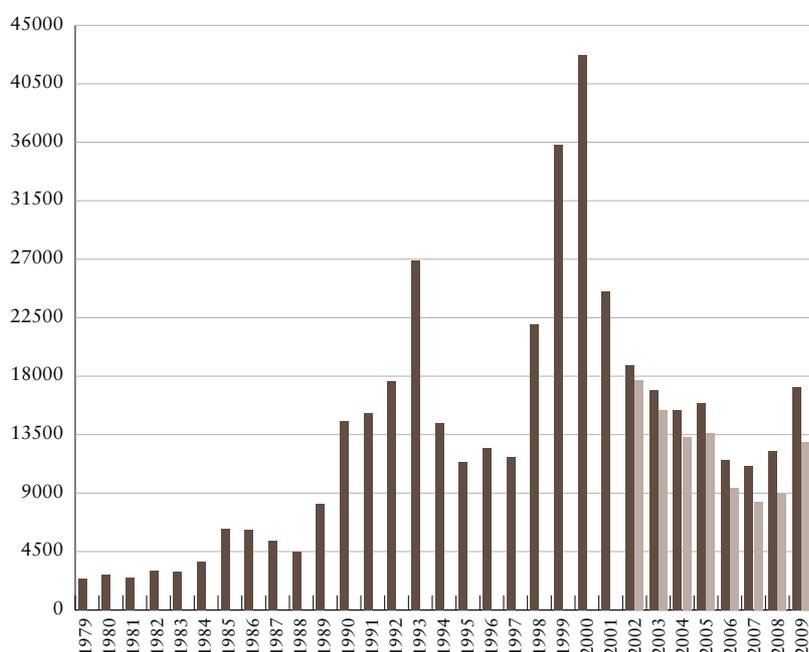
2.2. Evolution de l'asile en Belgique

Bien que la migration ayant pour motif la protection internationale touche essentiellement les zones géographiques voisines des territoires en crise, force est de constater que cette mobilité est l'une des facettes les plus connues de la migration en Belgique. La présentation de certaines données et faits simples devrait permettre de mieux cerner cette dynamique migratoire bien particulière.

Bien qu'il puisse paraître aisé de dénombrer le nombre de demandeurs d'asile, certaines difficultés méthodologiques persistent. La principale difficulté est de passer

du nombre de demandes au nombre de demandeurs. En effet, une même personne peut demander plusieurs fois l'asile ; par conséquent, les demandes subséquentes constituent souvent une suite de la demande initiale. D'autre part, un même dossier peut se rapporter à plusieurs personnes (un demandeur d'asile « principal », un conjoint, des enfants). En toute rigueur, nous estimons que l'indicateur mesurant « la demande d'asile » devrait dès lors se référer au nombre de personnes ayant introduit une première demande. Cet indicateur est le plus adapté pour appréhender les flux migratoires motivés par l'obtention d'une protection internationale.

Les statistiques publiées par les différentes institutions en charge de l'asile font référence au nombre de demandes. Le service de l'OE en charge de l'enregistrement des demandes d'asile, le « bureau R » publie mensuellement le nombre de demandes enregistrées en Belgique. Pour l'année 2008, 12.252 demandes ont été enregistrées, ce qui représente une légère augmentation par rapport aux deux années précédentes. Notons que la croissance amorcée durant l'année 2008 continue sa progression durant l'année 2009 avec 17.186 demandes enregistrées par le « bureau R ». Toutefois, le niveau des demandes reste assez faible, si l'on tient compte de l'afflux des demandeurs durant ces 20 dernières années. En effet, il faut remonter à 1995-1997



...
Figure 14. Evolution du nombre de demandes d'asile en Belgique, 1979-2009 (Source : UNHCR jusqu'en 1987 et OE de 1988 à 2009)
...

■ Demandes d'asile
■ Premières demandes d'asile

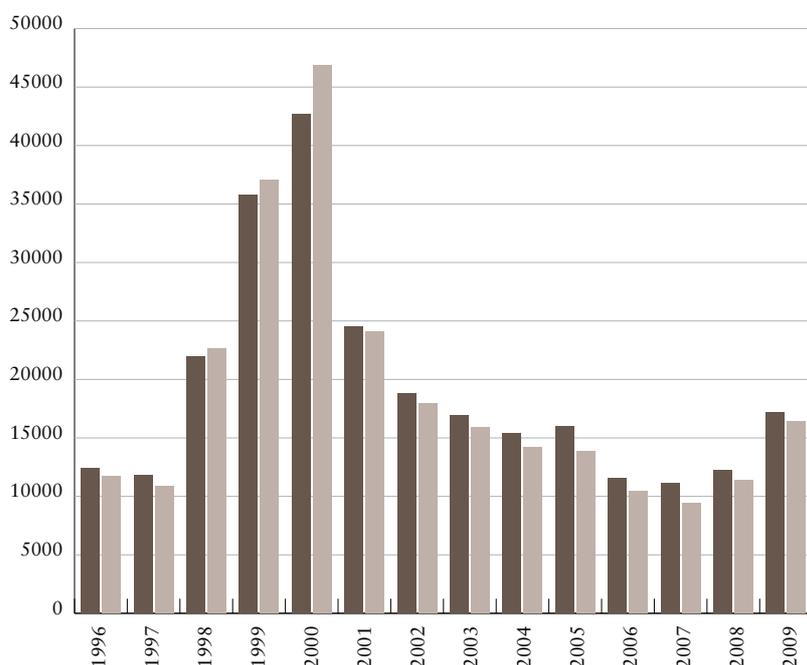
ou avant les années 1990 pour dénombrer aussi peu de demandes.

Lorsqu'on observe l'évolution du nombre de premières demandes, on constate depuis 2002 une différence de plus en plus grande entre les demandes multiples et les premières demandes. Si en 2002 on comptait 6% de demandes multiples, depuis 2007 cette proportion avoisine les 25%. Ce constat montre qu'il est préférable d'apprécier l'évolution des flux de demandeurs d'asile sur la base de l'indicateur des premières demandes. Ajoutons qu'il serait intéressant de mener des investigations plus poussées afin de mieux comprendre les mécanismes qui sous-tendent cette augmentation des demandes multiples.

Le nouveau règlement européen en matière de statistiques sur la migration et la protection internationale impose la publication de statistiques sur la base du nombre de demandeurs. Il faut donc intégrer les éventuels accompagnants liés à une même demande. Pour 2008 et 2009, l'Office des étrangers propose des estimations du nombre de nouveaux demandeurs d'asile, qui s'élèveraient respectivement à 11.395 et 17.200¹⁴. Pour les années précédentes, certaines estimations du nombre de premières demandes ont été effectuées sur base du Registre d'attente (Centre, 2009b et Perrin,

2009). Excepté en 1998, 1999 et 2000, le nombre de demandes d'asile dénombré par le « bureau R » de l'OE est supérieur au nombre de premières demandes avec accompagnants. Entre 1998 et 2000 le nombre d'accompagnants était relativement élevé alors que le nombre de demandes multiples était à un niveau très bas (Centre, 2009b et Perrin, 2009). Depuis lors, la part de demandes multiples n'a cessé d'augmenter alors que les accompagnants sont devenus de plus en plus nombreux à partir de 2006. Ce nouvel afflux d'accompagnants explique que le nombre de premières demandes avec accompagnants a progressivement rattrapé le nombre de demandes sans accompagnants.

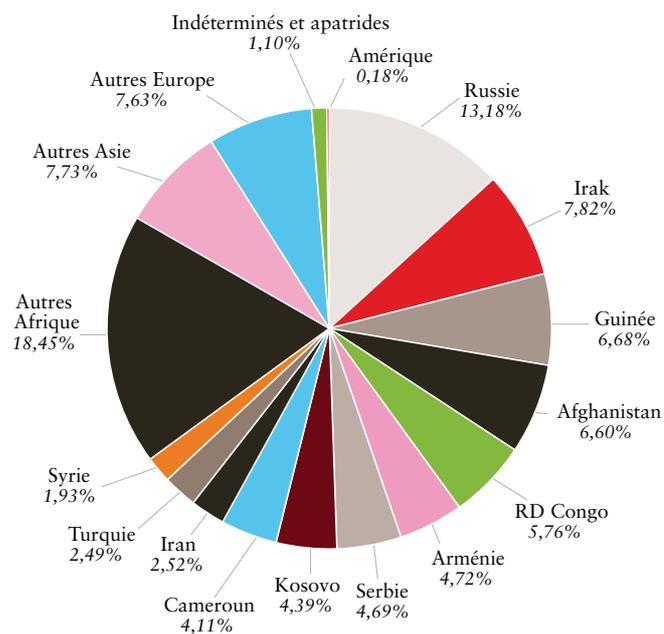
Bien que suivant le choix de l'indicateur mesurant l'asile on peut se retrouver face à des chiffres différents, force est de constater que l'évolution des tendances reste la même. Actuellement, la Belgique se trouve dans une période dans laquelle le nombre de demandes est assez faible, si on le compare aux années précédentes. Toutefois, l'année 2008 se caractérise par une reprise de ces demandes, qui continue en 2009. On est donc en mesure de se demander si l'on se trouve dans une période de nouvel afflux de demandeurs d'asile, ou s'il s'agit d'une reprise qui s'inscrit dans une tendance de stabilisation du nombre de demandes.



...
Figure 15. Evolution du nombre de demandes d'asile suivant la définition mesurant le phénomène, 1996-2009 (Source : OE « bureau R » et OE Registre d'attente)
 ...

■ Demande d'asile sans accompagnants (Bureau R)
 ■ Première demande d'asile avec accompagnants

- 2008 -

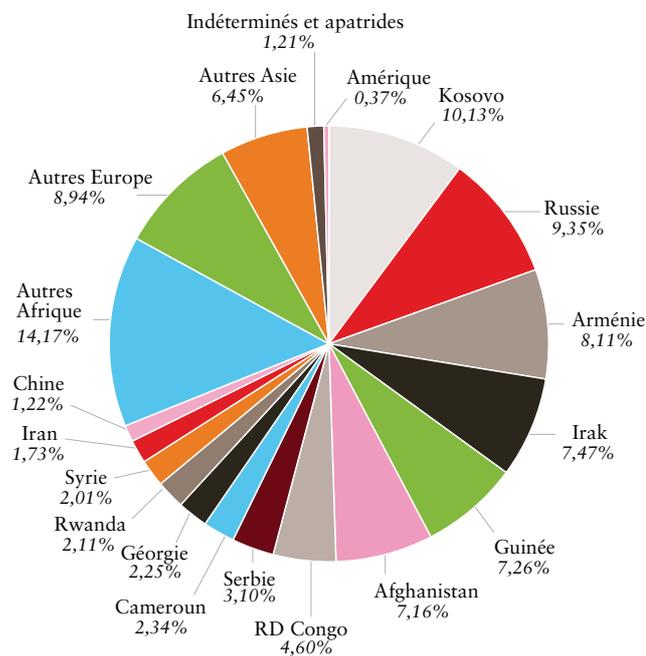


...

Figure 16. Origine des premières demandes d'asile en 2008 et 2009¹
(Source : CGRA)

...

- 2009 -



1 La répartition des demandes d'asile par nationalité est calculée sur la base des premières demandes d'asile. Depuis avril 2008, les Kosovars et les Serbes forment deux catégories distinctes. Il convient d'additionner ces deux groupes si l'on veut comparer ces chiffres aux demandes d'asile introduites par les Serbes les années précédentes.

2.3. Origine et nationalité

La chute progressive des régimes communistes d'Europe centrale et orientale et la dislocation de la Yougoslavie ont engendré un afflux du nombre de demandeurs d'asile durant les années 1990. Depuis le début des années 2000, on assiste à une internationalisation des origines des demandeurs (Centre, 2009a et 2009b). En effet, en 2008, l'Afrique est devenue le premier continent d'origine des nouveaux demandeurs avec la particularité d'avoir des demandeurs issus d'une grande diversité de pays. En 2009, ce sont les ressortissants asiatiques qui ont introduit le plus de nouvelles demandes.

Cette augmentation du nombre de demandes d'asile en

Les demandeurs d'une protection internationale proviennent de pays instables ou très instables, et de manière plus diffuse de pays où les conditions de vie de certaines populations ou minorités sont préoccupantes.

provenance d'Asie est liée à l'augmentation des demandes d'Arméniens, d'Irakiens, d'Afghans ou encore des Géorgiens. Précisons que les ressortissants de pays asiatiques tels que l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak ou encore la Chine présentent un pourcentage élevé de demandes multiples qui varie, en 2009, de

45% pour les Afghans à 69% de demandes multiples pour les Iraniens. Ce constat met en évidence l'importance de l'indicateur choisi pour mesurer les demandes d'asile. En effet, si l'on tient compte de l'ensemble des demandes de 2009 (premières demandes et demandes multiples), les Afghans apparaissent comme les premiers demandeurs d'une protection internationale. Si l'on considère uniquement les premières demandes, ce sont les Kosovars qui arrivent en première position et les Afghans constituent alors le septième groupe de demandeurs d'asile pour l'année 2009.

En 2008, les ressortissants russes forment toujours le premier groupe de nouveaux demandeurs. Il convient de noter la séparation de la Serbie et du Kosovo, qui en 2007 constituaient un seul groupe et formaient le deuxième groupe de demandeurs d'asile. Si l'on regroupe ces deux catégories, les nouveaux demandeurs serbes et kosovars se retrouvent juste devant les premières demandes d'Irakiens. Soulignons également la progression par rapport à 2007 des premières demandes faites par les Guinéens et les Afghans qui constituent respectivement les troisième et quatrième groupes

de nouveaux demandeurs en 2008. En 2009, ce sont les Kosovars qui ont effectué le plus de nouvelles demandes d'asile qui ont triplé par rapport à l'année précédente. Les ressortissants russes, dont le nombre de nouvelles demandes est resté stable par rapport à 2008, est devenu le deuxième groupe demandeur d'une protection internationale alors qu'il occupait la première place depuis 2006. Notons également l'augmentation des premières demandes d'Arméniens qui ont plus que doublé en l'espace d'une année.

Bien que toutes les demandes d'asile ne soient pas justifiées, il est nécessaire de constater que les demandeurs d'une protection internationale proviennent de pays instables ou très instables, et de manière plus diffuse de pays où les conditions de vie de certaines populations ou minorités sont préoccupantes.

2.4. Reconnaissance

Tout comme pour les demandes, les statistiques concernant les décisions peuvent varier d'une source à l'autre. Les chiffres publiés dans les rapports statistiques du CGRA ne font référence qu'aux décisions prises par le CGRA lui-même. Cependant, il est essentiel de prendre en considération l'ensemble des décisions prises par tous les organismes qui interviennent d'une manière ou d'une autre dans la procédure d'asile (OE, CGRA, Conseil du contentieux des étrangers et CPRR¹⁵ avant 2007). Sur le site d'Eurostat, on retrouve des estimations produites par l'Office des étrangers sur l'ensemble des décisions (CGRA + CPRR jusqu'en 2006 et CGRA + CCE en 2007). Si la grande majorité des décisions positives sont prises par le CGRA, la part des décisions positives prises par la CPRR a connu de fortes variations. Si, en 2001, 23% des décisions positives étaient prises par la CPRR, cette proportion a connu une forte chute jusqu'en 2004 (3% des décisions positives) pour ensuite reprendre en 2005 et 2006 avec respectivement 17% et 21% des décisions positives. En 2007, le CCE a octroyé 18% des reconnaissances de protection internationale.

Après une légère croissance de 2000 à 2003, le nombre de reconnaissances a fortement crû en 2004 et 2005, principalement à cause l'augmentation du nombre de protections internationales octroyées à des réfugiés

15 Commission permanente de recours des réfugiés.

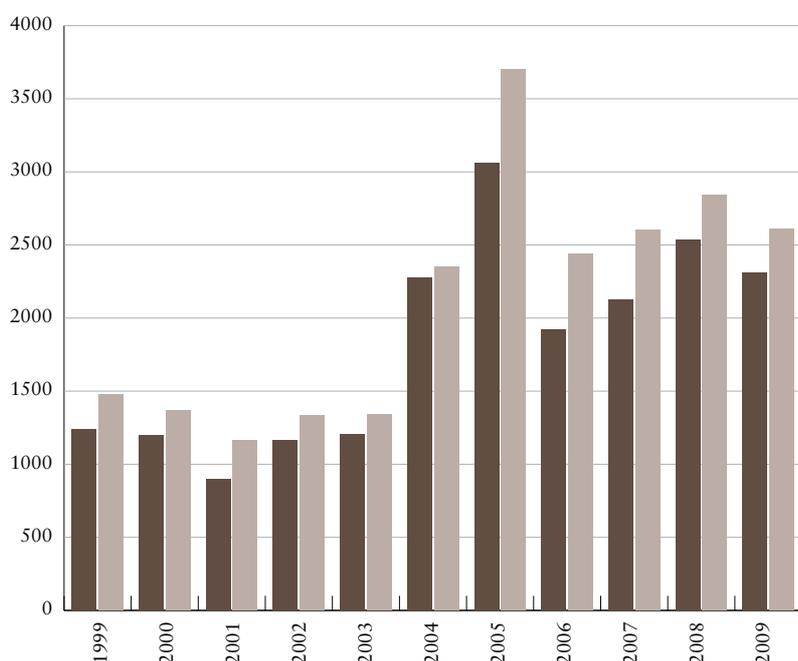
russes d'origine tchétchène (Centre 2009b). La réduction du nombre de reconnaissances octroyées aux Russes a fait chuter les décisions positives en 2006. Toutefois, en 2007 et 2008, le nombre de décisions est finalement à nouveau en hausse avec approximativement 2.600 décisions positives en 2007. Si l'on suppose que la proportion des décisions positives prises par le CCE est restée assez stable, on peut estimer un nombre de décisions positives avoisinant les 3.000 durant l'année 2008. Cette augmentation n'est pas sans lien avec l'apparition de la protection subsidiaire en 2006 (les premières décisions d'octrois de ce type de protection datent d'octobre 2006). En 2009, on observe à nouveau une diminution du nombre de reconnaissances du statut de réfugié ou d'octrois de la protection subsidiaire par le CGRA. Alors qu'en 2007 les ressortissants russes formaient encore le premier groupe de nationalités bénéficiant d'une protection internationale, les Irakiens apparaissent en 2008 et 2009 comme les premiers bénéficiaires de ce type de protection.

Toutefois, il est important de préciser que les Russes obtiennent toujours davantage le statut de réfugié et que l'octroi de la protection subsidiaire est à l'origine de l'augmentation du nombre de décisions positives octroyées à des Irakiens. Soulignons également l'augmentation du nombre d'octrois du statut de réfugié à des Guinéens, qui constituent le troisième groupe

ayant le plus reçu de décisions positives en 2008.

En 2009, les Afghans forment le second groupe ayant reçu le plus de décisions positives. Tout comme pour les Irakiens l'octroi de la protection subsidiaire, qui représente 45 % des décisions positives, contribue fortement à cette situation. Par rapport à l'année précédente, les plus fortes baisses du nombre de décisions positives enregistrées en 2009 sont à mettre à l'actif des ressortissants serbes et russes. Inversement, les Chinois, les Irakiens, les Afghans, les Iraniens, les Kosovars et les Camerounais connaissent une augmentation du nombre de décisions positives en 2009. Force est de constater que ces ressortissants proviennent de pays dont la situation politique ou la protection de certaines minorités ne s'est pas améliorée durant les derniers mois.

Alors qu'en 2007 les ressortissants russes formaient encore le premier groupe de nationalités bénéficiant d'une protection internationale, les Irakiens apparaissent en 2008 et 2009 comme les premiers bénéficiaires de ce type de protection.

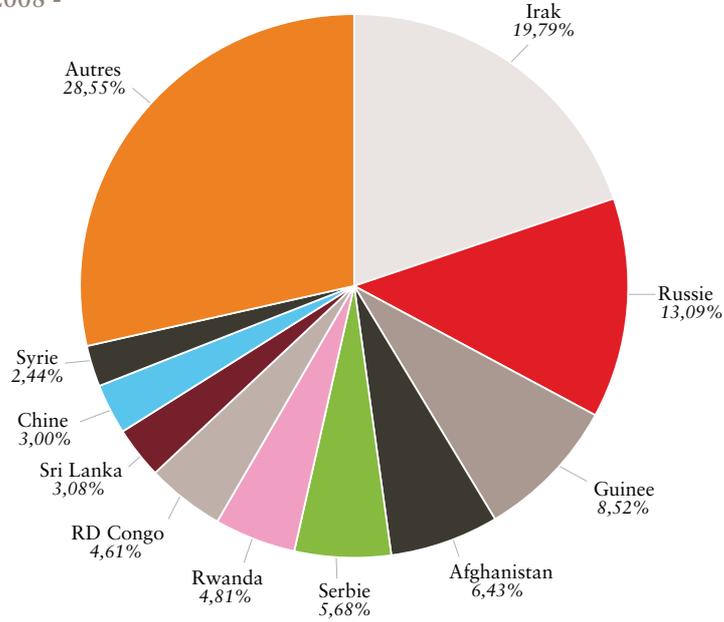


...
Figure 17. Evolution du nombre de décisions positives selon le type de protection 1999-2009¹ (Source : CGRA et Eurostat (calculs Office des étrangers).
...

■ CGRA
■ CGRA + CPRR (1999 à 2006) et CCE (2007 à 2009)

1 Pour 2008 et 2009, les décisions positives du CCE ont été estimées sur la base des taux de reconnaissance du CCE. (<http://www.rvv-ccce.be>).

- 2008 -

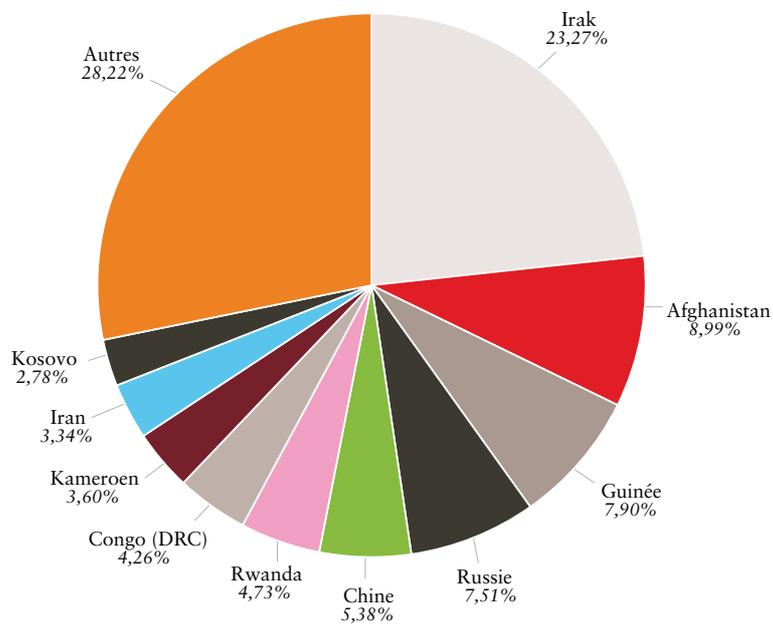


...

Figure 18. Principales nationalités ayant obtenu une décision positive du CGRA en 2008 et 2009 Source : CGRA

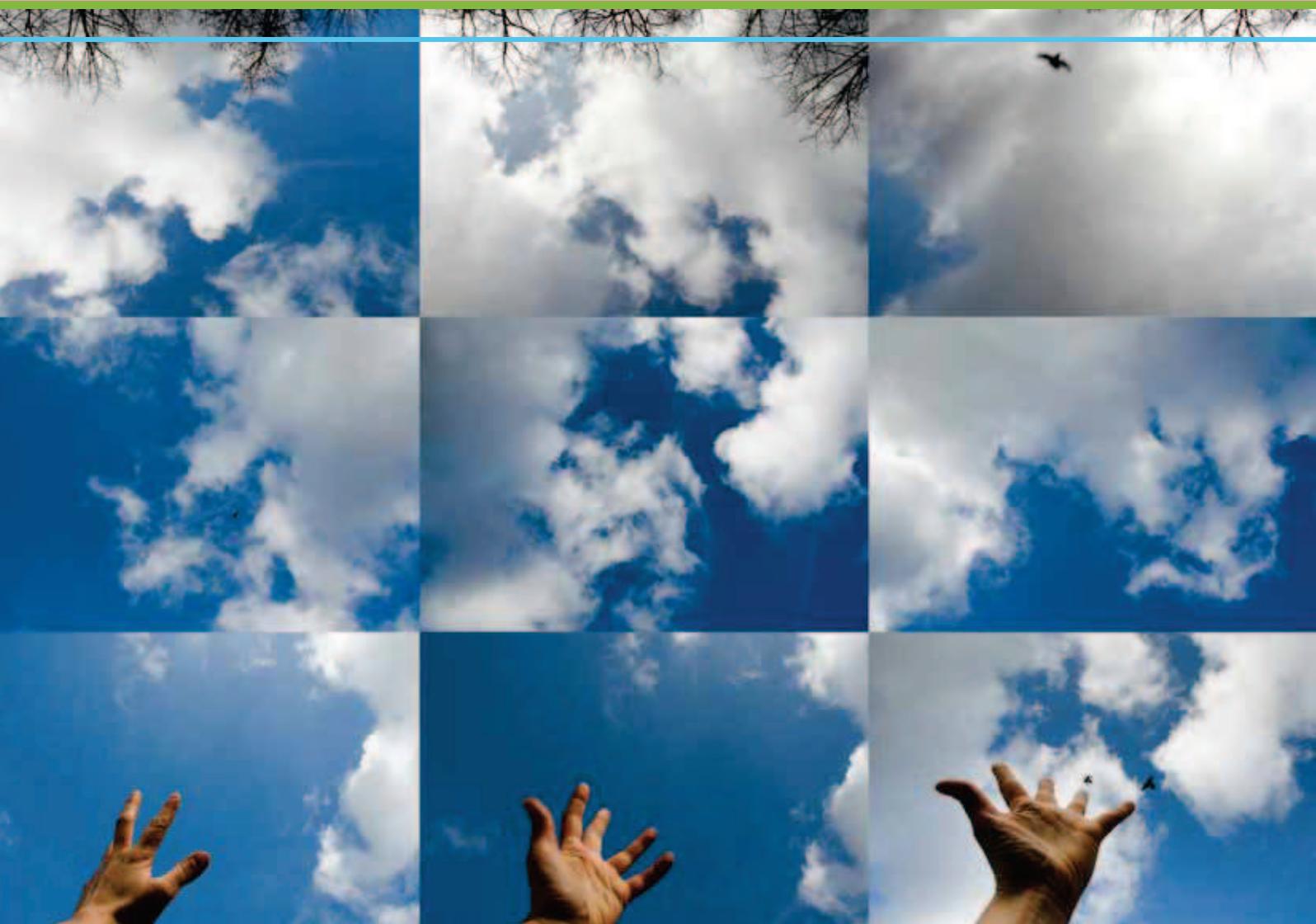
...

- 2009 -





B. ENJEUX



1. Les droits des inéloignables doivent être renforcés

Le Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme a demandé que le Programme de Stockholm développe les droits fondamentaux des personnes inéloignables.

On entend par « inéloignables » les étrangers qui n'ont pas de statut de séjour légal sur le territoire européen mais qui ne peuvent pas être effectivement éloignés, pour des raisons de fait ou de droit. Ces personnes se trouvent dans des limbes juridiques, en dehors des dispositifs de protection de leurs droits fondamentaux.

L'inéloignabilité d'un étranger peut avoir des causes multiples, qui ont été abordées de façon plus détaillée dans le rapport annuel Migration du Centre en 2008¹⁶. Ainsi, si la Convention européenne des droits de l'homme interdit tout éloignement pouvant entraîner la mort ou des mauvais traitements, on sait que les procédures de protection internationale destinées à assurer la mise en œuvre de cette protection connaissent des exclusions et d'autre part que les politiques d'octroi de cette protection sont sujettes à fluctuation. La protection de la vie privée et familiale peut également faire obstacle à l'exécution d'une mesure d'éloignement. En outre, certains groupes vulnérables sont protégés contre l'éloignement, comme les mineurs étrangers non accompagnés par la Convention internationale des Droits de l'Enfant. Mais l'inéloignabilité d'un étranger peut également advenir lorsque des obstacles matériels s'opposent à une mesure d'éloignement : par exemple lorsqu'il y a défaut d'identification (les autorités compétentes pour la délivrance des documents d'identité ou de voyages sont inexistantes ou sont incapables voire non désireuses de le faire) ou défaut de moyens de transport. Pour toutes ces raisons, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la question du statut et des droits des personnes inéloignables.

En pratique, d'importantes différences de traitement de ce groupe existent entre les différents pays européens. Dans certains États, ces personnes sont traitées différemment en fonction de la raison ou de la durée de leur inéloignabilité. Dans d'autres États, toutes sont traitées de la même manière, quelle que soit leur situation personnelle. Mais partout, la plupart du temps, les personnes inéloignables ne bénéficient que d'un accès limité à certains droits fondamentaux comme le droit à la santé, au logement, à l'éducation et au travail. Les

inéloignables partagent, au-delà de leurs particularités, la condition d'être en séjour irrégulier et de n'avoir aucune perspective d'obtenir un séjour légal ni en application du droit national ni en vertu des dispositifs de protection internationale. En fait, ils n'ont généralement pas de statut du tout dans le pays où ils résident.

L'inéloignabilité ne devrait pas, en fait, être traitée comme un phénomène purement temporaire. L'expérience montre que certaines personnes peuvent rester inéloignables pendant de longues périodes allant parfois jusqu'à plusieurs années. La plupart d'entre elles n'ont aucune perspective de retour dans leur pays d'origine, pour des raisons indépendantes de leur volonté. Elles ont parfois des liens affectifs, sociaux ou économiques avec leur pays de résidence. La législation européenne devrait dès lors mieux garantir les droits fondamentaux des personnes inéloignables et assurer leur droit à l'éducation, à la santé, à une alimentation adéquate, au logement et au travail. Un tel cadre législatif devrait également prévoir la possibilité d'accéder à un séjour légal.

La législation européenne devrait dès lors mieux garantir les droits fondamentaux des personnes inéloignables. Un tel cadre législatif devrait prévoir l'accès à un séjour légal.

L'Union européenne est ancrée dans les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits fondamentaux et de l'état de droit. Qui plus est, les États membres sont partie à de nombreux instruments internationaux relatifs au respect des droits de l'homme qui ont vocation à s'appliquer aux personnes inéloignables. Et les droits fondamentaux ne sont pas méritoires, ils valent pour tous les êtres humains, qu'ils soient en séjour légal ou non. Dans ce contexte, le Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme – dont le Centre fait partie¹⁷ – ont accueilli positivement l'intérêt que la Commission européenne a manifesté pour ce groupe cible dans le cadre de l'agenda du Programme de Stockholm - ce programme pluriannuel qui pose les jalons des politiques européennes en matière de Justice et d'Affaires Intérieures pour la période 2010-2014 et qui a été adopté dans sa version finale par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement le 10 décembre. Dans sa communication de juin 2009, la Commission consta-

16 Voir *Rapport Migration 2008*, p. 51.

17 Voir encadré « A propos du Groupe européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme », p. 45.

taît que « *trop souvent les mesures d'éloignement ne peuvent pas être exécutées en raison d'obstacles pratiques ou juridiques* ». D'après la Commission, l'Union européenne devrait « *en l'absence de règles claires, examiner la possibilité de se doter de standards communs relatifs à la prise en charge des immigrés irréguliers qui ne peuvent pas être éloignés* ». Le texte final du Programme de Stockholm ne comporte toutefois plus aucune référence directe à ce groupe cible, même s'il consacre un passage à l'importance de la politique de retour : « *Une politique en matière de retour qui soit efficace et qui s'inscrive dans la durée est un élément essentiel d'un système de migration bien géré au sein de l'Union européenne. L'Union européenne et les États membres devraient intensifier leurs efforts pour rapatrier les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les moyens financiers nécessaires devraient être affectés à ces opérations. Cette politique doit être mise en œuvre dans le plein respect du « principe de non-refoulement » ainsi que des droits fondamentaux et de la dignité des personnes éloignées. Il convient de privilégier le retour volontaire sachant qu'il faut inévitablement disposer de moyens efficaces pour contraindre les personnes au retour si nécessaire* ». Ce qui n'empêche ni le Centre ni le Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme de mettre en avant la situation problématique de certains groupes de personnes inéloignables.

Le Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme s'inquiète particulièrement de l'absence de toute approche coordonnée de ce groupe cible par la législation européenne. A l'heure actuelle, la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est le seul ancrage de cette question dans le droit communautaire. Son considérant 12 identifie « *la situation du ressortissant de pays tiers qui séjourne illégalement mais qui ne peut pas être éloigné* » parmi celles qui devraient être réglées au niveau national tant en ce qui concerne la forme de la confirmation écrite de leur situation spécifique qu'en ce qui concerne leurs conditions d'existence de base.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, quant à elle, n'a posé que de rares jalons pour la situation des personnes en besoin d'une protection internationale qui n'ont pas été éloignées, comme par exemple dans son arrêt *Sisojeva c. Letto-*

nie : « *il ne suffit pas pour l'État d'accueil de ne pas éloigner la personne concernée : il doit aussi, par des mesures positives si nécessaire, lui donner les moyens d'exercer le droit en question (I.e. art. 8) sans ingérences (§104)* ». Par ailleurs, dans son arrêt *Kadzoev c. Bulgarie* du 30 novembre 2009, la Cour de Justice des Communautés européennes a précisé l'interprétation de l'article 15 de la directive retour (durée maximale de la rétention aux fins d'éloignement) en ce sens que seule une réelle perspective que l'éloignement puisse être mené à bien dans les délais fixés aux paragraphes 4 et 5 de cet article correspond à une perspective raisonnable d'éloignement. Quod non lorsqu'il paraît peu probable que l'intéressé soit accueilli dans un pays tiers dans ces délais.

Il s'impose dès lors de définir au niveau européen ou à tout le moins national ce qu'il doit advenir, dans le plein respect de leurs droits fondamentaux, des personnes libérées pour défaut de perspective raisonnable d'éloignement - parmi lesquelles on trouve inévitablement les personnes inéloignables.

Mais quel pourrait, ou devrait être le statut de ces personnes ?

L'article 14 de la directive retour fournit certains indices:

- » Maintien de l'unité familiale
- » Accès aux soins de santé urgents et à un traitement médical minimum en cas de maladie
- » Accès à un système éducatif de base pour les mineurs
- » Prise en compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables

L'accès à une aide juridique gratuite et à une assistance judiciaire doit également être garanti aux inéloignables, comme à toutes les personnes en séjour irrégulier. La Cour européenne des Droits de l'Homme, dans son arrêt *Anakomba Yula c. Belgique*, a considéré que l'article 668 du Code judiciaire¹⁸ qui exclut du bénéfice de l'assistance judiciaire les personnes qui sont en séjour illégal sur le territoire belge, s'il remplit

18 Art. 668 Cjud. « *Le bénéfice de l'assistance judiciaire peut être accordé dans les mêmes conditions : aux étrangers, conformément aux traités internationaux ; a) à tout ressortissant d'un Etat membre du Conseil de l'Europe ; b) à tout étranger qui a, d'une manière régulière, sa résidence habituelle en Belgique (ou qui est en situation régulière de séjour dans l'un des Etats membres de l'Union européenne) ; c) à tout étranger dans les procédures prévues par la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.* »

certain buts légitimes comme le soutenait le gouvernement belge (à savoir : réserver les deniers publics aux étrangers qui ont un certain rattachement avec la Belgique, décourager l'immigration illégale, assurer la réciprocité du bénéfice de l'assistance judiciaire entre les Belges à l'étranger et les étrangers en Belgique), viole le droit à d'accès à un tribunal indépendant et impartial (article 6 CEDH) ainsi que le droit à l'égalité de traitement (article 14 CEDH) parce qu'il organise une différence de traitement dans l'accès au tribunaux entre les personnes en séjour légal et les personnes en séjour illégal, différence que seules des raisons particulièrement impérieuses pourraient justifier, qui n'existent pas en pratique.

Restent d'importantes questions comme celles de l'accès au marché du travail des personnes inéloignables, celle de la nature temporaire ou définitive du titre de séjour à leur délivrer, de leur accès à des conditions de vie respectueuses de leur dignité humaine. Le Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme prépare pour le premier trimestre de l'année 2010 une position sur cet aspect de la question des inéloignables.

En tout état de cause, dans le cadre de la transposition de la directive retour qui doit advenir avant le 24 décembre 2010, la Belgique pourrait déjà prendre certaines mesures contribuant à l'amélioration de la situation des personnes inéloignables sur son territoire. En effet, l'article 14 §2 de la directive prévoit que les États membres confirment par écrit aux personnes dont l'éloignement a été reporté que la décision de retour ne sera temporairement pas exécutée dans les cas suivants : parce qu'il aurait lieu en violation du principe de non refoulement, en raison de l'effet suspensif du recours contre la décision de retour, en raison de l'état physique ou mental des personnes concernées, ou enfin en raison de motifs d'ordre techniques comme l'absence de moyens de transport ou l'échec de l'éloignement en raison de l'absence d'identification. Ce document de confirmation de l'inéloignabilité temporaire d'un individu devrait être assorti d'un minimum de droits (cfr supra) constituant ainsi un nouveau statut temporaire à part entière, sortant des limbes juridiques les personnes inéloignables.

A propos du Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme

Le Groupe Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme est le réseau des Institutions Nationales pour la Protection et la Promotion des Droits de l'Homme accréditées dans la région Europe par les Nations Unies selon les Principes dits « de Paris » (www.nhri.net). Ces principes définissent les compétences et attributions des INDH à savoir la protection et la promotion des droits de l'homme dans le cadre d'un mandat aussi étendu que possible, clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme. Dans le cadre de son fonctionnement l'institution doit également répondre à plusieurs paramètres d'autonomie (pouvoir examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, entendre toute personne, obtenir toute information et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence, s'adresser directement à l'opinion publique, etc...). Une institution nationale peut être habilitée à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Le Groupe Européen compte plusieurs membres et vient de publier une prise de position sur les personnes inéloignables. Ce document a été préparé par les membres du réseau d'experts en matière d'asile et de migration dont la coordination est assurée par l'Institut allemand des Droits de l'Homme et par le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui est actuellement l'institution nationale des droits de l'homme (type B) accréditée pour la Belgique. Sa demande de ré-accréditation est en cours.

Etude sur les statuts de protection qui ne sont pas harmonisés au niveau européen

C'est la Commission européenne et les points de contact nationaux du Réseau européen des migrations qui ont demandé un aperçu de tous les statuts nationaux de protection qui ne sont pas harmonisés au niveau européen.¹⁹ L'étude sur la situation belge, réalisée par la KUL et l'UA à la demande du Point de contact belge du Réseau européen des migrations, est particulièrement intéressante à mettre en lien avec la thématique des personnes inéloignables, puisque cette étude met en évidence, entre autres problèmes spécifiques, le déficit de protection qui affecte la situation de ces personnes²⁰.

L'étude présente et caractérise les différents statuts que connaît le droit belge, qu'elle regroupe dans deux catégories originales et distinctes :

- les formes de protection offerte aux étrangers contre des facteurs externes susceptibles d'affecter la situation du demandeur dans son pays d'origine (persécution, torture, guerre civile, manque de soins adéquats si maladie grave). Ces formes de protection s'accompagnent en général d'une procédure bien établie et ne prévoient pas l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Parmi les statuts formels dans cette catégorie on trouve la protection temporaire, le statut de réfugié et la protection subsidiaire (harmonisés au niveau européen) ainsi que la protection temporaire nationale et l'autorisation de séjour pour raisons médicales. Mais on y trouve aussi des

statuts informels, de simples pratiques comme le gel de l'examen des dossiers d'asile (par nationalité), la clause d'avis sur la conformité d'un éloignement avec la Convention européenne des droits de l'homme, la clause humanitaire ou la prorogation d'ordres de quitter le territoire délivrés à des demandeurs d'asile déboutés. Enfin, on y trouve la protection des personnes en situation vulnérable et susceptibles d'exploitation, comme la protection des victimes de la traite des êtres humains (harmonisé au niveau européen) et des mineurs étrangers non accompagnés.

- les formes de protection contre des facteurs internes, qui sont destinées à protéger les étrangers contre des actes ou l'absence d'actes posés par les autorités belges en violation de leurs obligations internationales. On trouve ici une étude de l'autorisation de séjour pour situation humanitaire urgente, de la suspension de l'éloignement des familles avec enfants scolarisés, en cas de projet de mariage ou en cas d'impossibilité physique de voyager en avion ; du droit à l'aide médicale urgente pour les personnes en séjour illégal et du droit à l'aide financière ou matérielle pour certaines catégories de personnes en séjour illégal.

La partie descriptive de l'étude est assortie de tableaux comparatifs très utiles pour avoir une vue d'ensemble de la situation en Belgique. On trouve en guise de conclusion une partie analytique qui rassemble et problématise les principaux constats faits au cours de l'étude. Une lecture vivement recommandée à tous ceux qu'intéresse ce qui se joue à travers la protection internationale!

19 Le texte complet (version anglaise) de cette étude est disponible sur le site du Point de Contact Belge du Réseau Européen des Migrations : <http://www.dofi.fgov.be/fr/1024/frame.htm>

20 pp. 122 et 123.

2. Demandes introduites sur la base de l'article 9ter - statut de protection internationale ?

2.1. Cour Constitutionnelle

« Lorsqu'après le rejet de la demande de régularisation, il s'avère que l'étranger est, pour des raisons médicales, dans l'impossibilité absolue de donner suite à un ordre de quitter le territoire, celui-ci ne peut toutefois être éloigné.

Lorsqu'il s'agit d'un étranger mineur qui se trouve, pour des raisons médicales, dans l'impossibilité absolue de donner suite à un ordre de quitter le territoire, son droit au respect de la vie privée doit être préservé par la garantie de la présence de ses parents à ses côtés, et ce tant que l'impossibilité absolue susvisée existe.

Dans cette hypothèse, l'autorité compétente doit, sur demande ou d'office, s'assurer de la réalité et du sérieux de l'impossibilité absolue, pour des raisons médicales, de quitter le territoire. »²¹

Dans cet arrêt, la Cour Constitutionnelle (CC) a résumé sans détour la responsabilité de l'État belge à l'égard de l'interdiction de l'article 3 de la CEDH, dans le cas présent pour les personnes malades. Le législateur belge a ensuite transposé en droit belge l'article 15 de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004²² par la l'insertion d'un article 9ter et d'un article 48/4 dans la loi du 15 décembre 1980. L'article 15 de la directive définit la notion « d'atteinte grave » que certaines personnes risquent de subir et à qui, pour cette raison, le bénéfice de la protection subsidiaire doit être octroyé par les États membres, entre autres en cas de « torture ou de traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ». Par cette disposition légale, la Belgique remplit son obligation envers l'Europe en ce qui concerne la reconnaissance des personnes qui nécessitent une protection internationale. Malgré le fait que le statut de protection subsidiaire soit une application de l'interdiction absolue de l'article 3 de la CEDH, ce dernier offre une protection bien plus étendue que le précédent. Le statut de la protection subsidiaire connaît en effet plusieurs principes d'exclusion, comme toute autre forme de protection internationale²³.

Revenons sur les articles 9ter et 48/4. Nous voyons que le statut de protection subsidiaire peut être octroyé en Belgique selon deux procédures différentes, en fonction des éléments médicaux ou autres sur lesquels il se fonde. La CC a jugé dans son arrêt n°95/2008 du 26 juin 2008 que « le choix du législateur de mettre en place deux procédures d'octroi de la protection subsidiaire distinctes, selon que la demande de protection contre les traitements inhumains et dégradants est motivée par l'état de santé du demandeur ou par une autre raison, n'est pas contraire, en soi, aux articles 10 et 11 de la Constitution. »²⁴. Ce qui

ne signifie cependant pas que l'on peut imposer des conditions différentes et donc supplémentaires d'accès à ces procédures dans l'un ou l'autre cas. La CC a ainsi rendu le 26 novembre 2009 l'arrêt n°193/2009 relatif aux demandes de protection contre les traitements inhumains et dégradants motivés par l'état de santé du demandeur, dans lequel elle énonce : « En imposant aux demandeurs de protection subsidiaire qui invoquent une maladie grave une condition de recevabilité qui n'est pas imposée aux autres demandeurs de protection subsidiaire, alors même que ces derniers ne peuvent se prévaloir d'éléments objectifs aussi aisément vérifiables que les motivations d'ordre médical, l'article 9ter crée une différence de traitement entre ces deux catégories de demandeurs. Si le critère objectif du fondement de la demande de protection permet de justifier que des autorités différentes soient chargées de son examen, ce critère ne présente pas un lien pertinent avec l'obligation d'être en possession d'un document d'identité ou de pouvoir démontrer l'impossibilité de s'en procurer un en Belgique. »²⁵

La question du problème de l'identité lors de demande 9ter²⁶ et de l'inaccessibilité de la procédure de protection subsidiaire sur une base médicale semble être ainsi résolue. Toutefois, au plan légal, l'article 9ter§1 de la loi du 15 décembre 1980 dispose qu'un document d'identité doit être présenté avant que la demande puisse être

Le statut de protection subsidiaire peut être octroyé en Belgique selon deux procédures différentes, en fonction des éléments médicaux ou autres sur lesquels il se fonde.

21 Cour d'arbitrage, arrêt n°141/2006 du 20 septembre 2006, point B.7

22 « 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. »

23 Ce point est développé dans le *Rapport Migration 2008*, p. 51 sq.

24 CA, 26 novembre 2009, arrêt n°193/2009, B.4.1.

25 CA, 26 novembre 2009, arrêt n°193/2009, B.6.

26 Cf. *Rapport Migration 2007*, p.111-113 ; *Rapport Migration 2008*, p.54-55 et 78.

déclarée recevable et l'article 7§1, point 1 de l'AR²⁷ que le demandeur doit joindre à sa demande un duplicata de son passeport national, de sa carte d'identité ou le justificatif démontrant pourquoi il ne peut présenter les documents en question. Enfin, la personne concernée devra toujours montrer ses documents d'identité originaux lors du contrôle de résidence. Dans le cas contraire, le résultat d'un tel contrôle est considéré comme négatif et donc sa demande irrecevable²⁸. En pratique, nous devons attendre afin de voir comment l'OE va appliquer concrètement cet arrêt. De quelle manière et sur la base de quelles sources l'OE va-t-il enquêter sur la nationalité ou l'identité de la personne concernée, si celle-ci ne peut présenter ni passeport, ni carte d'identité, ni justificatif convaincant de cette impossibilité ? On peut également se demander de quelle manière le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) va contrôler de telles décisions ? Le contrôle de légalité actuel par le CCE sera-t-il suffisant, et pourra-t-il l'être pour juger les recours contre les décisions d'irrecevabilité, prises par l'OE au motif qu'il n'accorde pas de crédit aux déclarations de la personne concernant ses origines ? Ne faut-il pas rouvrir et mener jusqu'à son terme tout le débat relatif à l'octroi de la pleine juridiction²⁹ au CCE en matière de demandes introduites sur la base de l'article 9ter ?

2.2. La phase de recevabilité et le droit à une aide

Dans les précédents Rapports Migration (2007 et 2008), le Centre a abordé le problème de la durée de traitement pendant la période de recevabilité ainsi que le droit à une aide sociale. L'année dernière, cette question a été soulevée à différents niveaux.

Le Centre a ainsi constaté (tout comme d'autres organisations de terrain actives dans la défense des droits fondamentaux des étrangers) que le délai pour que l'OE prenne une décision sur la recevabilité d'une

demande peut actuellement aller jusqu'à un an³⁰. On peut à raison se demander pourquoi le délai est aussi long dans la phase de recevabilité. En effet, l'OE ne doit pas faire appel aux médecins-fonctionnaires pour prendre cette décision (administrative)³¹. Il est intolérable que, pour le simple fait que différentes instances sont responsables du processus décisionnel, une personne doive attendre aussi longtemps une décision dans le cadre d'une demande de protection contre des traitements inhumains et dégradants fondée sur son état de santé, alors qu'une telle demande, fondée sur d'autres motifs que l'état de santé du demandeur, est idéalement traitée dans un délai d'un an. Il est tout aussi inadmissible que, en raison de cette longue attente, le demandeur qui a besoin de soins de santé ne puisse invoquer un droit à une aide matérielle ou sociale, contrairement au demandeur qui n'est pas dans ce cas.

La procédure basée sur l'article 9ter offre en effet au demandeur, lorsque sa demande a été déclarée recevable, un droit de séjour temporaire sous la forme d'une attestation d'immatriculation et un droit à l'aide sociale³². En outre, le demandeur peut, s'il n'a pu, au terme d'une procédure d'asile, donner suite, pour des raisons médicales, à un ordre de quitter le territoire et a introduit consécutivement une demande 9ter, bénéficier à tout moment d'une aide matérielle prolongée dans un centre d'accueil ouvert³³. Certains ont affirmé que la procédure administrative 9ter est utilisée abusivement pour prolonger le droit à une aide matérielle. Le législateur³⁴ a donc pris en 2009 la décision de coupler le droit à une aide matérielle prolongée à l'issue d'une procédure d'asile à, d'une part, l'introduction d'une demande sur la base de l'article 9ter et, d'autre part, l'impossibilité médicale de quitter la

27 Arrêté royal fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006, modifiant la loi du 15 décembre sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. (17 mai 2007). BS 31.05.2007.

28 Circulaire du 21 juin 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006, point. II.D. Raisons médicales. p. 11.

29 Cf. aussi *Rapport Migration 2008*, pp. 79 – 80.

30 Ce constat du Centre s'inscrit dans le cadre du suivi individuel qu'il offre aux requérants qui se présentent par téléphone ou durant les permanences du Centre. D'autres instances et organismes constatent aussi cette augmentation du délai durant l'année écoulée. Le Centre ne dispose toutefois pas d'informations statistiques concernant ces délais de traitement. Le lecteur intéressé pourra trouver d'autres informations sur le nombre et le type de décisions qui ont été prises durant l'année écoulée en p. 71.

31 En ce qui concerne la recevabilité de la procédure, il suffit en effet de vérifier si les conditions indiquées à l'article 9ter§1 de la loi relative aux étrangers et à l'article 7§1 de l'AR du 17 mai 2007 sont respectées.

32 SPF Intégration sociale (20 février 2008). Circulaire relative à la régularisation de séjour pour raisons médicales et son impact sur le droit à l'aide sociale.

33 Cf. article 7 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

34 Projet de loi comportant diverses dispositions (4 décembre 2009). Exposé des motifs. DOC 52/2299/001, Titre. 11 – Intégration sociale. Chapitre 4 – Modifications de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. p. 89-94.

structure d'accueil où séjourne le demandeur³⁵.

Les critiques vis-à-vis de ces dispositions contraignantes perdent toutefois de vue le point essentiel. En effet, malgré le fait que tant l'article 9ter que l'article 48/4 concernent les demandes de protection internationale, le droit à une aide matérielle ou sociale est organisé de manière différente pour ces deux catégories. Les personnes ayant introduit une demande sur la base de l'art. 48/4 sont en réalité des demandeurs d'asile qui bénéficient des droits sociaux qui en découlent et ont donc droit à une aide matérielle dès le début de leur procédure d'asile. Les personnes qui ont introduit une demande sur la base de l'art. 9ter peuvent faire appel uniquement à l'aide médicale d'urgence tant que leur demande n'a pas été jugée recevable³⁶. Les dispositions relatives à l'aide matérielle, stipulées dans la loi sur l'accueil, ne peuvent être donc considérées autrement que comme une faveur pour les ex-demandeurs d'asile qui nécessitent des soins médicaux et font appel à la procédure 9ter. Cette faveur exceptée, l'inégalité subsiste entre ces deux catégories sur le plan du droit à une aide matérielle ou sociale.

La CC a jugé dans son arrêt³⁷ du 26 juin 2008 que l'article 9ter offre assez de garanties au demandeur, puisqu'un séjour temporaire lui est proposé si la demande est recevable. La CC rendrait-elle le même jugement si elle devait également prendre en considération cette longue période d'attente ?

2.3. L'état psychologique des demandeurs, circonstance exceptionnelle ou élément d'une enquête médicale ?

Depuis l'introduction³⁸ des articles de loi 9bis et 9ter de la loi du 15 décembre 1980, se posait la question de savoir si et dans quelle mesure certaines affections pouvaient encore être invoquées pour introduire une demande de régularisation humanitaire sur la base

de l'article 9bis. Jusqu'à présent, la position de l'OE consistait, lorsqu'un élément figurant dans la demande de régularisation humanitaire se fondait sur une situation médicale (de nature psychologique ou non), à renvoyer le demandeur vers la procédure basée sur l'article 9ter. Une jurisprudence récente du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) met toutefois fin à cette pratique. Dans l'affaire en question³⁹, la personne concernée affirmait dans sa demande de régularisation humanitaire, sur la base d'attestations signées par les psychologues

en charge de son suivi, que son état psychologique fragile (et non le traitement médical qu'il pourrait suivre dans ce cadre, ce qui n'est pas en question ici) constituait l'une des circonstances exceptionnelles l'amenant à introduire une demande de régularisation en Belgique. L'OE n'avait toutefois pas pris en compte cet élément psychologique, jugeant qu'il s'agissait d'un élément purement médical, et a renvoyé le demandeur à la procédure basée sur l'article 9ter. Le CCE a toutefois annulé cette décision pour violation de l'obligation de motivation. D'une part, la raison pour laquelle l'OE avait assimilé ce motif à un élément médical n'était pas claire. D'autre part, l'OE avait négligé de se prononcer sur la prise en compte de cet élément comme « circonstance exceptionnelle ». Dans d'autres arrêts relatifs à des demandes introduites sur la base de l'article 9ter, le CCE a confirmé à plusieurs reprises qu'une demande 9ter doit être accompagnée d'une attestation médicale, c'est-à-dire écrite par un médecin⁴⁰. Un certificat psychologique ne peut être considéré *a priori* comme l'attestation médicale indispensable à la recevabilité de la demande introduite sur la base de l'article 9ter⁴¹.

Il convient donc d'établir une distinction claire entre les éléments qui renvoient à l'état psychologique de la personne concernée (état attesté par des certificats du psychologue chargé de son suivi) et les éléments qui renvoient à l'état médical de cette personne (attesté par le médecin traitant). Les premiers peuvent bel et

Malgré le fait que tant l'article 9ter que l'article 48/4 concernent les demandes de protection internationale, le droit à une aide matérielle ou sociale est organisé de manière différente pour ces deux catégories.

35 Il est ainsi clairement souligné que l'appréciation de cette impossibilité médicale est indépendante de l'évaluation que doit rendre l'Office des étrangers concernant la demande de protection internationale sur la base de l'état de santé du demandeur.

36 Après la décision de recevabilité, ils ont droit à une aide sociale, cf. plus haut.

37 CA (26 juin 2008), arrêt n°92/2008, point B.14.

38 Cf. pour tout complément d'information les rapports annuels Migration 2007 et 2008, et plus particulièrement le rapport annuel Migration 2007, p. 111 – 113.

39 CCE (21 décembre 2009), arrêt n°36370.

40 Comme le prévoient l'article 9ter§1 de la loi et l'art. 7§1, point 2 de l'AR du 17 mai 2007.

41 En d'autres mots, une maladie psychologique ou psychiatrique doit être au moins attestée par un certificat médical d'un psychiatre. Cf. sur ce point les arrêts suivants : CCE (2 octobre 2009), arrêt n°32399 ; CCE (21 déc. 2009), arrêt n°36370, point 4.2.2. ; CCE (25 juin 2009), arrêt n°29069.

bien être invoqués en tant que circonstance exceptionnelle dans une demande de régularisation humanitaire, les seconds servent de base à une demande introduite sur la base de l'article 9ter.

2.4. Pour conclure

Depuis l'insertion de l'article 9ter dans la loi relative aux étrangers, le Centre plaide en faveur d'un système permanent d'évaluation qui contrôle le fonctionnement de cette nouvelle procédure et examine dans quelle mesure ce système répond à l'obligation de fournir une protection adéquate aux personnes malades, comme le prévoient l'article 3 de la CEDH et la directive européenne 2004/83/CE.

Ce système d'évaluation devrait d'une part vérifier si le dispositif mis en place par l'article 9ter est en mesure de traiter de manière rapide et efficace les demandes de protection internationale fondées sur des motifs médicaux, et d'autre part si ce dispositif peut offrir une protection suffisante aux besoins spécifiques de ces demandeurs. Enfin, il devrait pouvoir être utilisé *in fine*, pour détecter les éventuelles utilisations frauduleuses de ce dispositif.

3. La réinstallation

En février 2009, le Conseil des ministres a donné le feu vert à l'élaboration d'un projet-pilote dans le domaine de la réinstallation. Le Gouvernement fédéral répond ainsi à un appel de l'Union européenne visant à donner à 10.000 réfugiés irakiens un nouvel établissement. Contrairement à plusieurs États membres qui mettent déjà en œuvre un programme de réinstallation structurel, la Belgique réinstalle pour la première fois 47 réfugiés sur son territoire national.

L'objectif de ce premier projet est de développer l'expertise indispensable pour – à terme – inscrire de manière durable et permanente la réinstallation dans la politique d'asile fédérale. Sur la base de ses missions légales, le Centre souligne l'importance d'une évaluation approfondie des phases de sélection et d'accueil. Il plaide en outre en faveur d'un suivi longitudinal des réfugiés réinstallés en vue de bien comprendre les attentes et les besoins existants. Ces démarches permettent également d'éclairer le parcours, à la lumière de la répartition des compétences en matière d'intégration / intégration civique.

Nous proposons, dans ce cadre, un regard croisé de deux acteurs de ce dossier : Vluchtelingenwerk Vlaanderen et le CGRA.

Réinstallation

*Par Kathelijne Houben et Pascale Mertens,
Vluchtelingenwerk Vlaanderen*

L'immense majorité des personnes qui fuient des persécutions ou une guerre ne partent pas vers l'Occident mais cherchent refuge dans leur région d'origine. Au même moment, l'Europe ferme toujours davantage ses frontières, même pour les réfugiés en quête de protection.

Ces dernières années, Vluchtelingenwerk Vlaanderen et d'autres organisations ont fortement insisté auprès des autorités belges sur la réinstallation des réfugiés. Réinstaller, c'est inviter les réfugiés à venir s'établir dans un pays tiers et à s'y intégrer définitivement. Le développement des positions, plusieurs tables rondes, une mission en Syrie et en Jordanie (automne 2008), un événement public au KVS à Bruxelles ont soutenu le plaidoyer de Vluchtelingenwerk.

Entretemps, les administrations du CGRA et de l'agence Fedasil ont effectué ces dernières années un travail préparatoire en vue de l'organisation opérationnelle de la réinstallation en Belgique. Tous ces efforts ont finalement abouti. Au cours de l'automne 2008, le gouvernement fédéral a décidé de souscrire à l'appel de la Commission européenne visant à réinstaller 10.000 réfugiés irakiens au sein de l'UE. Début septembre 2009, 47 réfugiés irakiens soumis à des conditions de vie dégradantes en Syrie et en Jordanie ont finalement pris pied sur le territoire belge. Leur accueil et leur accompagnement sont assurés par Fedasil en collaboration avec différentes ONG. Fedasil les a pris en charge pendant les premières semaines dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Caritas International, Socialistische Solidariteit (Solidarité Socialiste) et CAW De Terp ont ensuite pris en charge l'accompagnement sur mesure de ce groupe. Cet accompagnement commence par la recherche d'un hébergement adapté. Après, les collaborateurs chargés de la réinstallation accompagnent les réfugiés dans les services habituels – scolarité, mutuelle... – et tout au long de leurs parcours d'intégration. Vluchtelingenwerk, pour sa part, assure la coordination de cet accompagnement.

Ce projet pilote doit faire naturellement l'objet d'une évaluation. Dans l'intervalle, la Belgique pourrait déjà faire davantage et décider de réinstaller plus de réfugiés dans un avenir proche. Grâce à la politique de réinstallation, la Belgique peut témoigner de sa solidarité envers les régions d'origine et offrir une protection réelle aux réfugiés : des personnes vulnérables qui n'ont pas les moyens de fuir vers l'Occident ou qui tomberaient dans le cas contraire entre les mains de passeurs. Vluchtelingenwerk plaide en faveur d'un quota de 1.500 réfugiés réinstallés, répartis sur une période de trois ans. Ce chiffre est comparable à celui d'autres pays comme les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et le Danemark.

La réinstallation ne pourra véritablement contribuer à résoudre les crises liées aux réfugiés que si elle est mieux coordonnée et mise en œuvre à plus grande échelle qu'à l'échelle nationale. La collaboration et la concertation réelles entre les États membres européens est une nécessité évidente. Dans ce contexte, pour conclure, il semble essentiel que la réinstallation ne porte pas préjudice à la possibilité de demander spontanément l'asile au sein de l'Union européenne.

Projet pilote pour la réinstallation en Belgique

Par le Commissaire général pour le CGRA

Le 2 mai 2009, une délégation de cinq collaborateurs du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et de l'agence Fedasil a décollé à destination de la Syrie pour une mission de réinstallation menée conjointement avec des collègues néerlandais. Durant cette mission de deux semaines – qui les a conduits à Damas, à Amman (Jordanie) et au camp de réfugiés palestiniens Al Tanf – ils ont interviewé quelques dizaines de femmes irakiennes et palestiniennes vulnérables. Ces femmes ont fui la violence et la guerre en Irak pour échouer en Syrie, en Jordanie ou à Al Tanf. Comme leurs conditions de survie y sont également très précaires, elles ont introduit devant le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) une demande de réinstallation. Confronté à ce type de demandes, l'UNHCR examine toujours un éventuel retour au pays d'origine ou l'intégration locale dans le premier pays d'accueil. Lorsque ces deux mesures sont inapplicables, la seule solution durable pour ces réfugiés est la réinstallation.

Sur la base des interviews réalisées sur place, le CGRA a sélectionné en définitive 47 réfugiées, lesquelles ont pu poursuivre leur migration vers la Belgique. L'arrivée de ces femmes à l'aéroport de Bruxelles-National au début du mois de septembre fut particulièrement chargée en émotions. Elles ont manifesté une grande reconnaissance pour la protection que notre pays leur offrait et étaient particulièrement motivées pour reconstruire leur vie en Belgique, libérées enfin de la guerre et des persécutions.

Ce projet pilote est sans précédent en Belgique. Pour la première fois dans notre histoire, nous sommes allés nous-mêmes dans les camps de la région pour y sélectionner des réfugiés en vue de leur réinstallation dans notre pays. Depuis de nombreuses années, le CGRA est partisan d'un tel programme de réinstallation. Plus de 90 % des réfugiés dans le monde s'efforcent en effet de survivre dans des conditions souvent déplorable dans leur région d'origine, parce qu'ils n'ont pas les moyens de poursuivre leur migration vers l'Occident. En réinstallant chaque année un certain nombre de réfugiés en Belgique, nous offrons une protection internationale aux personnes les plus vulnérables. La Belgique envoie ainsi un message clair de solidarité

aux pays en développement, lesquels n'ont souvent pas les moyens d'accueillir sur leur territoire national de nombreux réfugiés.

Le projet pilote pour la réinstallation de ces 47 Irakiennes coïncide avec un appel de l'Union européenne (UE) incitant les États membres à réinstaller 10.000 réfugiés irakiens en Europe. Compte tenu du nombre croissant des pays d'accueil dans l'UE et de l'instauration d'un programme de réinstallation européen en 2010 – pendant la présidence belge de l'UE – nous constatons un fort élan en faveur du lancement dans notre pays aussi d'un véritable programme de réinstallation. Contrairement à nos voisins du nord, nous ne devons pas nécessairement appliquer dès le départ un quota annuel de 500 personnes. En commençant par un petit nombre, nous pouvons développer l'expertise nécessaire et ainsi élaborer un programme de réinstallation le plus fonctionnel possible en Belgique.

Dans ce contexte, nous pouvons déjà tirer quelques leçons importantes du projet pilote de 2009. Ainsi, une collaboration étroite entre tous les services impliqués, au niveau national et international, dans les organisations gouvernementales ou non, est indispensable. La réinstallation des réfugiés commence en effet dès leur sélection dans les camps. Leur accueil et leur intégration ultérieurs dans notre pays sont tout aussi essentiels. De plus, il est également crucial d'insérer un tel programme de réinstallation dans une approche globale de la politique de migration et d'asile, en octroyant toute l'attention nécessaire à la collaboration au développement et à la politique étrangère.

Le CGRA est tout à fait disposé à jouer encore un rôle pionnier dans le débat relatif à la réinstallation en Belgique ainsi qu'à contribuer à l'élaboration d'un programme aussi fonctionnel que possible, en collaboration avec tous les partenaires concernés.

CONTRIBUTIONS EXTÉRIEURES

Santé mentale et procédure d'asile

*Alain Van Oeteren et Lys Gherels,
SSM Ulysse*

Le SSM Ulysse vient de réaliser une recherche sur cette thématique, grâce au soutien du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, d'Amnesty International Belgique Francophone et de la Commission Communautaire Française de la Région Bruxelles Capitale. Le Service occupe depuis 2003 une place d'opérateur de soins psychiques pour des personnes exilées en souffrance psychologique. C'est dans ce contexte que nous avons observé directement les impacts réciproques des dimensions liées à la procédure d'asile et à la santé mentale sur chacun des deux champs concernés. A partir d'une revue critique de la littérature et d'une étude de cas, nous avons pu mettre en évidence comment les enjeux et pratiques actuels en matière de traitement des demandes d'asile tiennent encore insuffisamment compte, et de manière trop régulièrement erronée, de la variable du fonctionnement psychique humain.

Notre recherche montre ainsi que le critère de l'évaluation de la crédibilité du récit autobiographique pour décider de la légitimité d'une demande d'asile ne résiste pas à une analyse scientifique du fonctionnement de la mémoire humaine. En effet, déjà dans un contexte « normal », le souvenir qu'une personne a d'un événement vécu est une source peu fiable pour accéder à la vérité, comme l'illustrent les expériences scientifiques que nous présentons. Notre étude examine par la suite dans le détail comment l'exil, la maladie mentale, les effets de la torture et/ou de l'exposition à des événements à portée traumatique, la douleur physique et/ou psychique, le vécu de persécution, la différence culturelle (notamment des facteurs linguistiques, ou l'influence du sentiment de honte dans un groupe donné) et le contexte même de vérification de la procédure, sont des facteurs qui interfèrent pour encore diminuer la pertinence de l'analyse de la crédibilité du récit comme mode d'accès privilégié pour accéder à la vérité. Il en ressort une sérieuse remise en question des critères d'analyse en vigueur, dans lesquels la détection du mensonge est au premier plan. La recherche aborde également l'analyse qualitative de ce qui fonde les critères d'écoute et d'adhésion influençant sur l'intime

conviction et la prise de décision des fonctionnaires chargés d'évaluer la crédibilité des récits.

Par ailleurs, la recherche aborde l'aptitude des autorités à évaluer et à tenir compte d'une variable telle que celle de la vulnérabilité psychique sur le déroulement et l'issue de la procédure. Si, en Belgique plus qu'ailleurs, cette variable est clairement considérée comme digne d'être prise en considération, notre analyse nous invite à relativiser l'impact et la portée des mesures qui sont mises en œuvre pour le faire. Il n'existe en effet pas de critères clairs d'analyse de la vulnérabilité par les agents traitants, et les avis fournis par les spécialistes du soin extérieurs sont régulièrement suspectés simulés, de naïveté, quand ce n'est pas de complicité d'intention frauduleuse. Dans ce contexte, le mandat et les moyens dont dispose la cellule d'expertise psychologique au sein de l'administration chargée d'examiner les demandes posent question.

L'étude aborde enfin les dimensions psychologiquement fragilisantes et pathogènes de la procédure en elle-même. La temporalité, la complexité et le contexte de remise en cause de la parole des demandeurs sont des facteurs qui sont tous susceptibles de laisser des traces, plus ou moins graves et durables, sur le fonctionnement psychique de ceux qui y sont soumis.

En conclusion, il nous semble autorisé d'avancer que la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, telle qu'appliquée dans notre pays, se révèle, sur base de la prise en considération du fonctionnement psychique humain, inefficace dans sa prétention d'accéder à la vérité et potentiellement dommageable pour la santé mentale. Le manque d'efficacité et le caractère nuisible semblent d'autant plus forts que les personnes qui y sont soumises présentent des indices de vulnérabilité et de fragilité psychologique. A partir de là, une réflexion globale sur les critères du processus décisionnel à promouvoir nous semble justifiée et légitime.

La porte d'entrée du territoire

*Wald Thielemans, Police fédérale,
Chef du contrôle des frontières, Brussels Airport*

La création et l'extension continue de l'espace Schengen depuis 1995 ont levé les frontières entre les pays

d'Europe participants et érigé une seule et colossale frontière où les contrôles frontaliers sont exécutés selon des procédures identiques.

Outre le cadre législatif uniforme de l'acquis de Schengen, l'Europe s'est également efforcée d'assurer une gestion commune des frontières extérieures sur le plan opérationnel. Cette ambition a pris corps en mai 2005 par la fondation de l'agence européenne Frontex. Frontex coordonne la coopération opérationnelle entre les États membres au niveau de la gestion des frontières extérieures. Elle contribue par ailleurs à la formation des douaniers nationaux, effectue des analyses des risques et offre le soutien et l'assistance nécessaires à l'organisation des opérations communes de retour. Après une phase de lancement prudente, Frontex atteint actuellement sa vitesse de croisière en ce qui concerne ses missions de coordination et de soutien.

La lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains est la mission première de n'importe quel service de contrôle frontalier. À l'aéroport de Bruxelles-National, cette tâche est assurée par un service spécialisé de la police fédérale : la police aéronautique.

Bien que la plupart des voyageurs associent le contrôle frontalier aux seuls agents en uniforme des guichets de contrôle, cette mission est bien plus étendue. Outre le travail en première ligne aux guichets, les passagers interceptés sont soumis en deuxième ligne à un contrôle discret et approfondi. On compte également une grande équipe de spécialistes en documents de voyage faux et contrefaits ainsi que des agents en civil qui traquent les trafiquants d'êtres humains. Enfin, des missions d'éloignement sont également exécutées. À l'aéroport de Bruxelles-National, la police aéronautique n'est pas seulement responsable du retour des passagers qui ne peuvent être autorisés à entrer sur le territoire belge, mais aussi de l'éloignement des migrants qui ne reçoivent pas de permis de séjour en Belgique et doivent retourner dans leur pays d'origine. Comme de nombreux aéroports, l'aéroport de Bruxelles-National a enregistré en 2009 une baisse du nombre de passagers : près de 10 % de moins par rapport aux 18,5 millions de voyageurs de l'année record 2008. Le nombre de passagers auxquels l'accès au territoire national a été refusé n'a pas suivi cette tendance et est resté pratiquement constant. Mais l'aéroport a bel et bien enregistré une baisse du nombre de passagers qui débarquent en possession de documents de voyage faux ou contrefaits. Cette tendance mon-

diale est indubitablement liée à la meilleure protection qu'offrent les passeports électroniques actuels. Cette baisse est toutefois réduite à néant par une augmentation du nombre de voyageurs qui ne peuvent, malgré leur passeport et leur visa en règle, avancer de motif justifiant leur arrivée en Belgique.

La hausse du nombre de personnes arrêtées pour des faits de traite d'êtres humains s'est poursuivie comme les années précédentes. La plupart des victimes viennent aujourd'hui d'Irak, de Somalie et du Sri Lanka⁴².

Y a-t-il un médecin dans l'hôtel ?

Veerle Evenepoel, asbl Medimmigrant

Vous avez peut-être suivi l'affaire dans les médias : il n'y a plus assez de places pour les demandeurs d'asile dans ce pays. Les centres d'accueil des réfugiés sont quasiment pleins à craquer et les demandeurs d'asile nouveaux arrivés sont renvoyés vers des hôtels à Bruxelles. Les conditions de séjour des demandeurs d'asile à l'hôtel ne sont hélas pas comparables à celles du touriste moyen. Si on doit partager sa chambre avec plusieurs inconnus pendant des mois, il est difficile de se sentir « chez soi ». D'ailleurs, les demandeurs d'asile s'interrogeaient sur l'évolution de leur procédure et certains d'entre eux avaient urgemment besoin de soins médicaux. Heureusement, certaines organisations médicales et de défense des droits de l'homme se sont organisées rapidement et efficacement ; elles ont offert une assistance logistique et des premiers secours. Néanmoins, elles ont arrêté cette aide d'urgence, d'une part parce qu'elles ne peuvent plus assurer l'organisation de l'aide bénévole et d'autre part afin d'inciter les autorités compétentes pour l'accueil des réfugiés à agir.⁴³

Quelle est désormais la situation sanitaire des demandeurs d'asile? A leur arrivée en Belgique, la plupart sortent d'un voyage très épuisant, physiquement et moralement, souvent dans des conditions défavorables. Depuis, le temps s'est considérablement refroidi à Bruxelles et diverses plaies hivernales les guettent : infections des voies respiratoires, problèmes de respi-

42 Si la personne n'est pas victime de faits de trafic d'êtres humains avec circonstances aggravantes, aucun statut spécial de protection ne lui est octroyé et elle est simplement refoulée.

43 Les organisations ont mis fin à l'aide aux demandeurs d'asile pour maintenir la pression sur les autorités. « L'année passée, nous avons constaté que les décisions de ce type du gouvernement n'avaient pas suffisamment d'impact », ont-elles constaté. (belga/bdr) 23/09/09 16h40

ration, gripes, etc. Les demandeurs d'asile à l'hôtel peuvent difficilement prendre dans leur armoire à pharmacie de quoi soulager les premières douleurs ou consulter un médecin en cas d'aggravation : aucune disposition spécifique n'est prévue pour les soins médicaux. En pratique, ces gens sont assimilés à ceux que l'on appelle des *'no shows'*. Ce terme est utilisé pour désigner les demandeurs d'asile qui ont été attribués par les autorités à un centre d'accueil mais qui ne s'y présentent pas parce qu'ils peuvent eux-mêmes assurer leur hébergement. Ceux-là doivent toujours adresser une demande à la Cellule « Frais médicaux » de l'agence Fedasil⁴⁴ lorsqu'ils veulent voir un docteur ou obtenir un médicament. Cette procédure n'est pas toujours connue des demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel. Fedasil a bel et bien informé les propriétaires des hôtels mais cela reste une procédure difficile pour les demandeurs d'asile qui ne disposent pas des outils de communication indispensables (fax, téléphone, e-mail) ou qui ne parlent pas la langue. Les conséquences de ces conditions difficiles sont évidentes : certains demandeurs d'asile ne prennent aucune initiative et laissent les problèmes médicaux traîner en longueur, d'autres attendent que la nécessité soit maximale et s'en remettent alors aux services d'urgence de Bruxelles. Les demandeurs d'asile doivent pourtant, conformément aux principes du droit européen⁴⁵ et à la loi belge sur l'accueil⁴⁶, avoir accès à l'assistance médicale indispensable pour mener une vie respectueuse de la dignité humaine.

Les autorités ne pouvaient-elles pas mieux anticiper les enjeux liés aux soins médicaux et au droit d'accès à ces soins par les demandeurs d'asile à l'hôtel ? L'autorité compétente pouvait par exemple, lors de l'enregistrement de la demande d'asile, fournir un document explicite qui établit clairement qui prend en charge les frais médicaux de ces personnes pour une période déterminée. Ces mesures devraient fournir davantage de clarté tant aux demandeurs d'asile qu'aux médecins – qui sont de toute manière confrontés aux demandeurs d'asile – sur les dispositions applicables en matière de paiement et pour éviter l'utilisation abusive des services d'urgence de Bruxelles. Ce système est tout sauf une « simple idée en l'air ». Il est déjà appli-

qué par la plupart des CPAS dans le cadre de l'aide fournie à leurs requérants. Ils utilisent ce qu'ils appellent une « carte médicale » valable pour une période définie.

Pour leurs repas, les demandeurs d'asile à l'hôtel doivent se contenter d'un chèque-repas de 6 euros par jour. Ceci n'est pas beaucoup d'autant plus qu'ils n'ont pas de cuisine à leur disposition. Il est très douteux qu'un tel montant suffit pour apaiser la sensation de faim ou pour offrir à l'organisme les substances nutritives et les vitamines indispensables.

Malgré toutes ces difficultés, les demandeurs d'asile à l'hôtel peuvent s'estimer heureux : en effet, il n'y avait plus une seule place d'accueil pour les nouveaux arrivants. Même le campement de tentes organisé par la collaboration de quelques ONG a dû disparaître plus vite qu'il avait été créé. Le gouvernement prenait la décision de renvoyer les demandeurs d'asile vers les CPAS. Mais, ceux-ci peuvent-ils toujours prendre en charge l'accueil ou les soins médicaux ?

Cela ne nous semble, à tout le moins, pas très sain...

44 Agence Fédérale pour l'accueil des réfugiés.

45 E.a. la directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, approuvée par le Conseil de l'Union européenne.

46 Art. 23 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

C. RECOMMANDATIONS - ACCES AU TERRITOIRE & PROTECTION INTERNATIONALE





1. La Belgique organise un accès limité à l'assistance judiciaire pour les étrangers en séjour illégal. Pour mettre la Belgique en conformité avec l'arrêt Anakomba Yula c. Belgique du 10 mars 2009, le Centre recommande de réformer l'article 668 du Code judiciaire en supprimant au litt. c) de cet article les mots « d'une manière régulière » ainsi que les mots « ou qui est en situation régulière de séjour dans l'un des États membres de l'Union européenne » afin d'ouvrir l'assistance judiciaire à tous les étrangers et pour tous les types de procédures.
2. La Belgique doit transposer avant le 24 décembre 2010 la directive 2008/115/CE dite « directive retour ». Certaines de ses dispositions sont facultatives, d'autres obligatoires. Dans le cadre de son travail sur les droits des personnes inéloignables, le Centre recommande que la Belgique transpose l'article 9.2 de cette directive (facultatif) qui permet de reporter un éloignement pour une période appropriée en tenant compte des circonstances propres à chaque cas afin de mieux prendre en compte la réalité des situations d'inéloignabilité.
3. La Belgique doit transposer avant le 24 décembre 2010 la directive 2008/115/CE dite « directive retour ». Certaines de ses dispositions sont facultatives, d'autres obligatoires. Dans le cadre de son travail sur les droits des personnes inéloignables, le Centre recommande que la Belgique organise, lors de la transposition de l'article 14.2 (obligatoire) qui prévoit la délivrance à l'intéressé d'une confirmation écrite de ce que la décision de retour le concernant ne sera temporairement pas exécutée, un socle minimum officiel de droits (c'est-à-dire un statut) pendant la période d'inéloignabilité. Le Centre se tient à la disposition des pouvoirs publics pour participer à la réflexion sur et à l'élaboration de ce statut.
4. Le Centre demande, en application de l'arrêt 193/2009 de la Cour Constitutionnelle du 26 novembre 2009, l'adaptation immédiate des dispositions légales relatives aux conditions d'introduction de la demande introduite sur la base de l'article 9ter pour qu'elles ne posent pas de conditions d'accès (documents d'identité) supplémentaires par rapport à la procédure d'asile.
5. Le Centre recommande d'octroyer au Conseil du contentieux des étrangers pleine juridiction dans le cadre des recours introduits contre des décisions de rejet basées sur l'article 9ter.
6. Le Centre demande qu'il soit garanti que l'examen des besoins médicaux dans le cadre de l'accueil matériel et l'examen de la situation de santé et de l'impossibilité d'obtenir un traitement médical dans le pays d'origine soient des opérations distinctes. Au besoin, des instructions claires devraient être adressées aux administrations compétentes.
7. Le Centre plaide en faveur d'une durée indicative pour le traitement des demandes introduites sur la base de l'article 9ter, sur le plan tant de la recevabilité que du bien-fondé.

Ancienne recommandation (2008):

Le Centre recommande un système d'évaluation permanent qui vérifie le fonctionnement de cette nouvelle procédure et examine dans quelle mesure elle répond à l'obligation d'offrir une protection adéquate aux personnes malades, comme stipulé dans l'article 3 de la CEDH et dans la directive européenne 2004/83/CE.

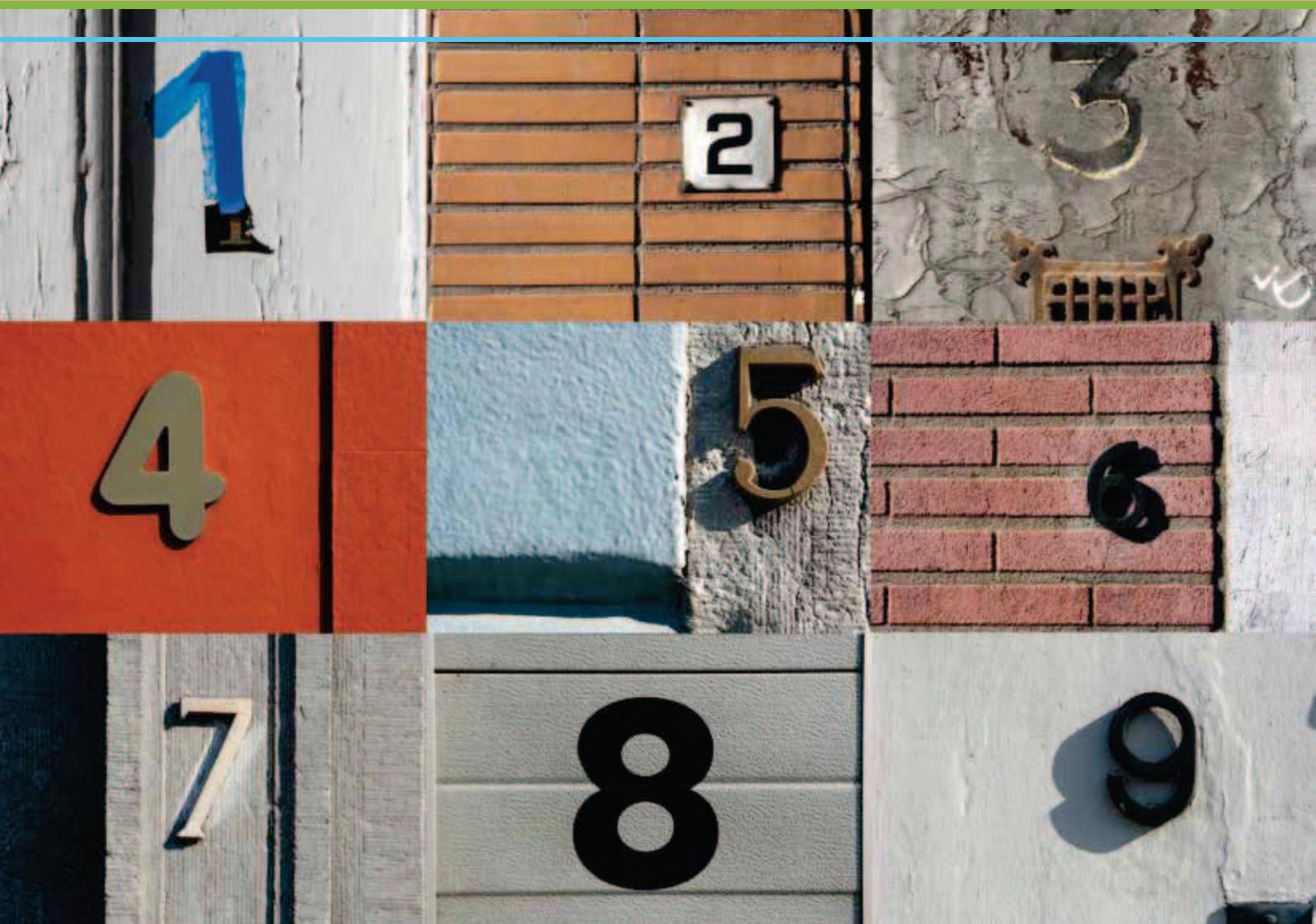
Chapitre 2

SÉJOUR





A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



1. Les caractéristiques de la population étrangère (en séjour légal)

Les données extraites des recensements permettent de montrer l'évolution de la population étrangère résidant en Belgique. Durant la première moitié du XXe siècle, la population étrangère va plus que doubler passant de 171.000 étrangers en 1890 à 368.000 en 1948 et cela malgré les coupures des deux conflits mondiaux.

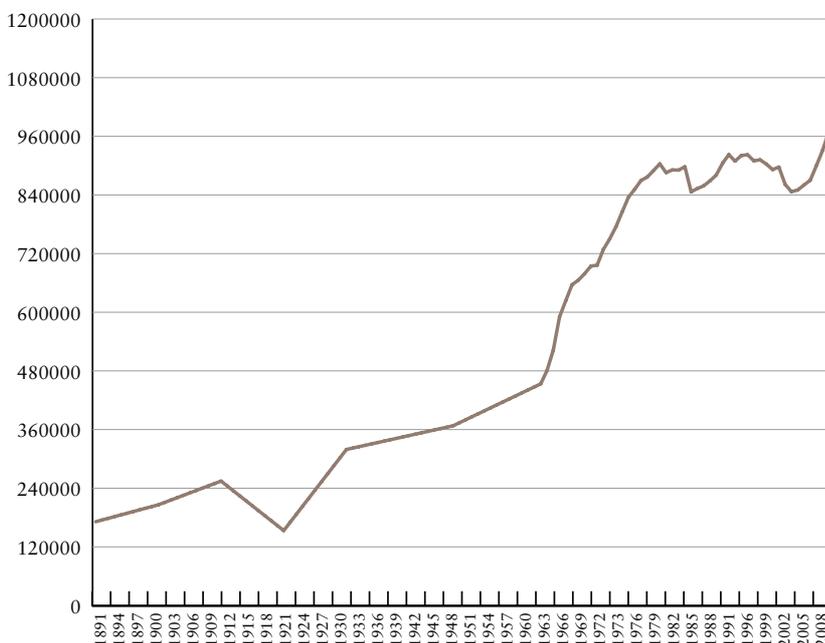
C'est à partir des années 1950 que l'accroissement de la population étrangère va s'accroître pour ensuite s'accroître durant les années 1960 et 1970. Cependant, à partir de 1981, l'évolution du nombre d'étrangers va devenir plus irrégulière avec des phases de stagnation, voire de légère croissance, qui seront accompagnées de brusques phases de décroissance. Notons que depuis 2003 on observe un nouveau mouvement d'accroissement pour atteindre le niveau historique de 971.448 étrangers au 1^{er} janvier 2008. Actuellement, il est impossible de déterminer si cet accroissement constitue une rupture par rapport aux évolutions hésitantes de ces 25 dernières années.

L'évolution de la population étrangère durant ces dernières années est d'autant plus difficile à comprendre que les flux d'immigration sont en augmentation quasi constante depuis le milieu des années 1980 (figure 19). Il est donc essentiel d'identifier les composantes du mouvement de la population étrangère qui sont à l'origine des évolutions hésitantes de ces 25 dernières années.

L'accroissement annuel de la population étrangère, qu'il soit positif ou négatif, est déterminé par une série de flux : les immigrations et émigrations, les naissances et décès ainsi que les acquisitions et les pertes de la nationalité belge. La figure 20 montre la contribution de chacun de ces mouvements sur l'accroissement total de la population étrangère, l'objectif étant d'identifier les composantes qui ont influencé l'évolution de la population étrangère durant ces dernières années.

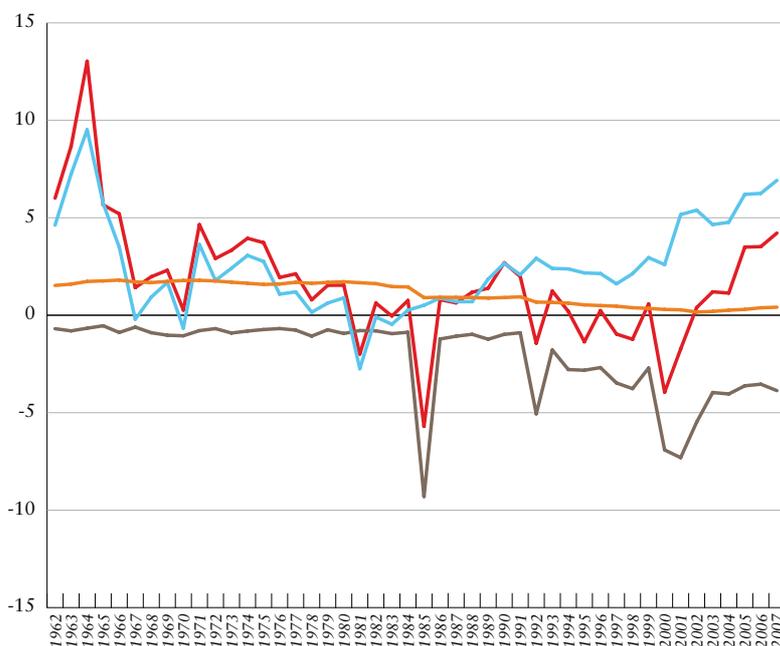
Le nombre de naissances d'étrangers a toujours été supérieur au nombre de décès, ce qui a contribué à l'accroissement de la population étrangère. Toutefois, cet accroissement naturel connaît une certaine tendance à la baisse depuis le milieu des années 1980. La principale cause de ce phénomène n'est pas tant la diminution de la fécondité des femmes étrangères que les modifications du droit de la nationalité belge qui permettent à de plus en plus d'enfants de parents étrangers de se voir attribuer la nationalité belge à la naissance.

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



...
Figure 19. Evolution du nombre d'étrangers en Belgique, 1890-2008
(Source : Recensements et registres de la population - DG SIE)
...

l'accroissement de la population étrangère au début des années 1980. Si depuis le début des années 1980, la population étrangère stagne ou décroît, le solde migratoire connaît un accroissement positif continu depuis le début de cette décennie. Il apparaît clairement que la principale raison de la diminution ou de la stagnation de la population étrangère en 1985 et depuis le début des années 1990 est la forte croissance du nombre d'acquisitions ou d'attributions de la nationalité belge à des étrangers. Alors que le droit de la nationalité était assez restrictif, les modifications légales, principalement en 1984, 1991 et 1999 ont abouti à de brusques augmentations des changements de nationalité par effet de rattrapage. A plus long terme, ces changements ont entraîné une augmentation du nombre moyen d'étrangers devenant belges. L'augmentation continue du nombre d'étrangers depuis 2002 est essentiellement due à un accroissement continu du solde migratoire combiné avec une diminution du nombre de changements de nationalité.



...
 Figure 20. Composantes du mouvement de la population étrangère, 1962- 2007/8 (suivant les données disponibles) (Source : Registre national, DG SIE)
 ...

- Solde naturel
- Solde migratoire
- Changements de nationalité
- Accroissement total

2. Une population étrangère essentiellement européenne et une population née à l'étranger majoritairement extra-européenne

La perception de la population résidant légalement en Belgique à une date donnée varie considérablement selon la variable utilisée. Si la variable nationalité est souvent utilisée pour appréhender la population issue de l'immigration, il est évident qu'elle souffre de certaines limites inhérentes aux changements de nationalité. Depuis peu, la DG SIE publie les chiffres relatifs au stock de la population résidant en Belgique suivant le pays de naissance.

Au 1^{er} janvier 2008, la population étrangère résidant légalement en Belgique s'élevait à 971.448 personnes. Cette dernière était en grande majorité composée de ressortissants issus de l'Union européenne. En effet, 61% des étrangers proviennent d'un pays de l'ancienne Union à 15, auxquels s'ajoutent 6,5% de ressortissants issus des 12 nouveaux pays membres. Cette surreprésentation des ressortissants communautaires est une spécificité de la population étrangère en Belgique.

Seuls le Luxembourg et l'Irlande comptent une population étrangère aussi fortement marquée par la présence communautaire (*figure 22*).

A côté des ressortissants communautaires, on dénombre également 79.465 Européens non communautaires, soit 8% de la population étrangère. Il s'agit avant tout de Turcs (40.000), de Russes (11.650) et de personnes en provenance des territoires de l'ex-You-

goslavie (6.197)⁴⁷. Avec 142.655 personnes, les ressortissants de pays africains forment le premier groupe de nationalités extra-européennes. Les Marocains, les Congolais et les Algériens sont les trois premières nationalités africaines de personnes résidant en Belgique au 1^{er} janvier 2008, avec respectivement 79.867, 16.132 et 8.165 personnes. Emmenés par les Chinois (8.254 personnes), les Indiens (6.166) et les Japonais (4.578), les Asiatiques constituent le deuxième groupe de nationalités non-européennes.

61% des étrangers proviennent d'un pays de l'ancienne Union à 15, auxquels s'ajoutent 6,5% de ressortissants issus des 12 nouveaux pays membres. Cette surreprésentation est une spécificité de la population étrangère en Belgique.

La répartition de la population selon le pays de naissance a pour principal avantage de dénombrer l'ensemble de la population qui a effectué une migration internationale pour venir s'installer en Belgique. Cela signifie que les Belges nés à l'étranger sont repris dans ces chiffres, contrairement aux étrangers nés en Belgique. Le nombre de personnes nées à l'étranger résidant en Belgique au 1^{er} janvier 2008 s'élevait à 1.380.323 personnes, soit 13% de la population

47 Les territoires des l'ex-Yougoslavie comprennent les pays suivants : la Croatie, la Slovénie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et la Macédoine.

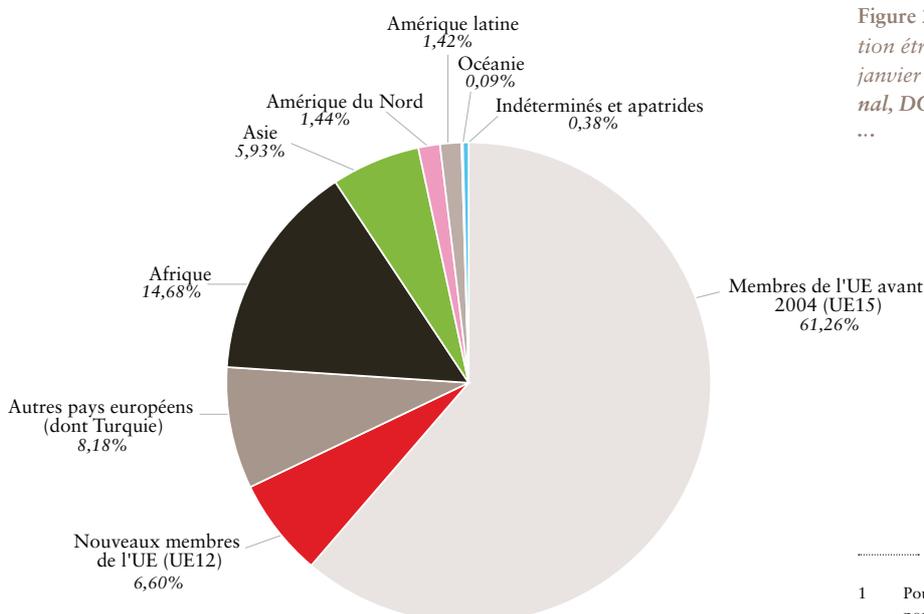


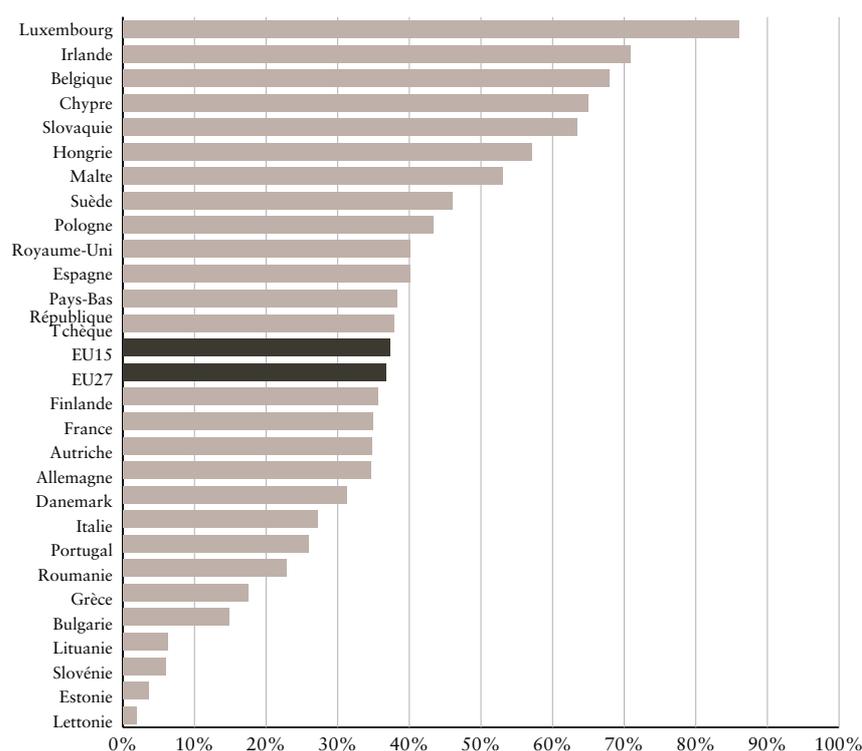
Figure 21. Composition de la population étrangère selon la nationalité, 1^{er} janvier 2008¹ (Source : Registre national, DG SIE)

1 Pour connaître le détail de la répartition de la population par nationalité, nous renvoyons au Rapport statistique et démographique 2008 du Centre (disponible sur www.diversite.be).

totale. Le principal constat que l'on peut faire est que 49% de la population née à l'étranger provient de pays de l'Union européenne alors qu'à la même date, 69% des étrangers étaient des ressortissants ayant la nationalité d'un des pays de l'Union. Excepté pour l'Amérique du Nord, les groupes de personnes nées dans des pays non communautaires sont proportionnellement plus importants que les ressortissants ayant la nationalité de ces mêmes pays. Il est évident que la dynamique des changements de nationalité n'est pas étrangère à cette situation.

Si l'on compare la nationalité avec le pays de naissances pour certains groupes en particulier, on constate notamment que les personnes nées au Maroc et en Turquie sont deux fois plus nombreuses que les ressortissants de nationalité marocaine et turque. Cette situation peut s'expliquer entre autres par les nombreux changements de nationalité effectués par ces ressortissants. Notons également le cas particulier des personnes nées en République Démocratique du Congo, puisque de nombreux Belges sont nés là-bas durant la période coloniale. Néanmoins, les migrants nés avec la nationalité congolaise sont tout de même plus nombreux que les ressortissants congolais résidant sur le territoire.

On observe également que les ressortissants italiens, espagnols et portugais sont plus nombreux que les personnes nées dans ces trois mêmes pays méditerranéens. On peut dès lors supposer qu'un certain nombre de ces ressortissants sont nés sur le territoire belge. Le cas des pays frontaliers est plus contrasté puisque les personnes nées en France et en Allemagne sont plus nombreuses que les ressortissants de ces mêmes pays. A l'inverse, les ressortissants néerlandais sont légèrement plus nombreux que les personnes nées aux Pays-Bas. Afin de mieux comprendre ces constats, il serait intéressant d'analyser de manière plus approfondie les stratégies de résidence qui sont à l'origine des migrations frontalières. Ces quelques considérations nous montrent l'importance que peut avoir la variable utilisée (i.e. pays de naissance) pour appréhender la population issue de l'immigration en Belgique. Si les changements de nationalité ont mis au jour les limites de la variable nationalité, le lieu de naissance permet de dénombrer les migrants internationaux sans tenir compte des ascendants de ces migrants. La question est donc de savoir s'il est possible de développer d'autres indicateurs statistiques pouvant appréhender plus efficacement les populations issues de l'immigration.



...
 Figure 22. Les ressortissants de l'Union européenne au sein de la population étrangère des autres pays de l'Union au 1^{er} janvier 2008 (Source : Eurostat)
 ...

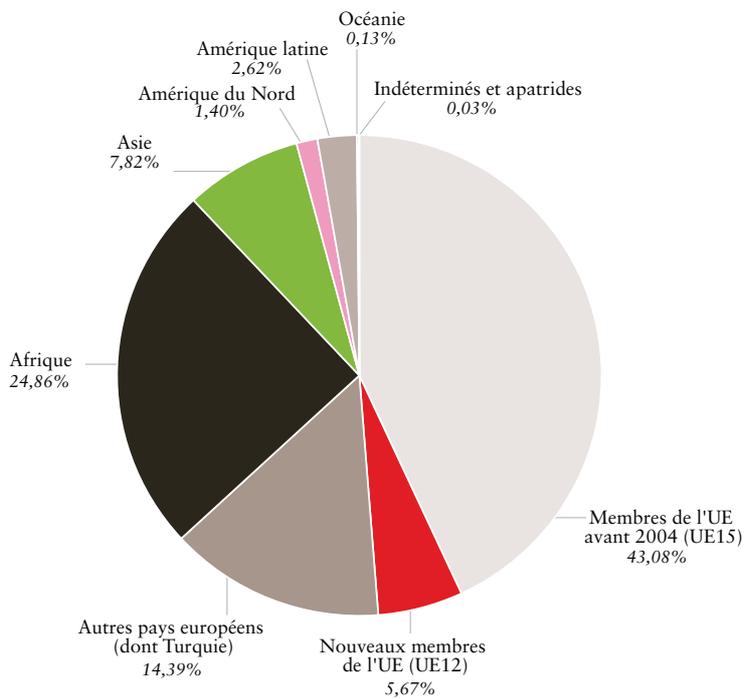
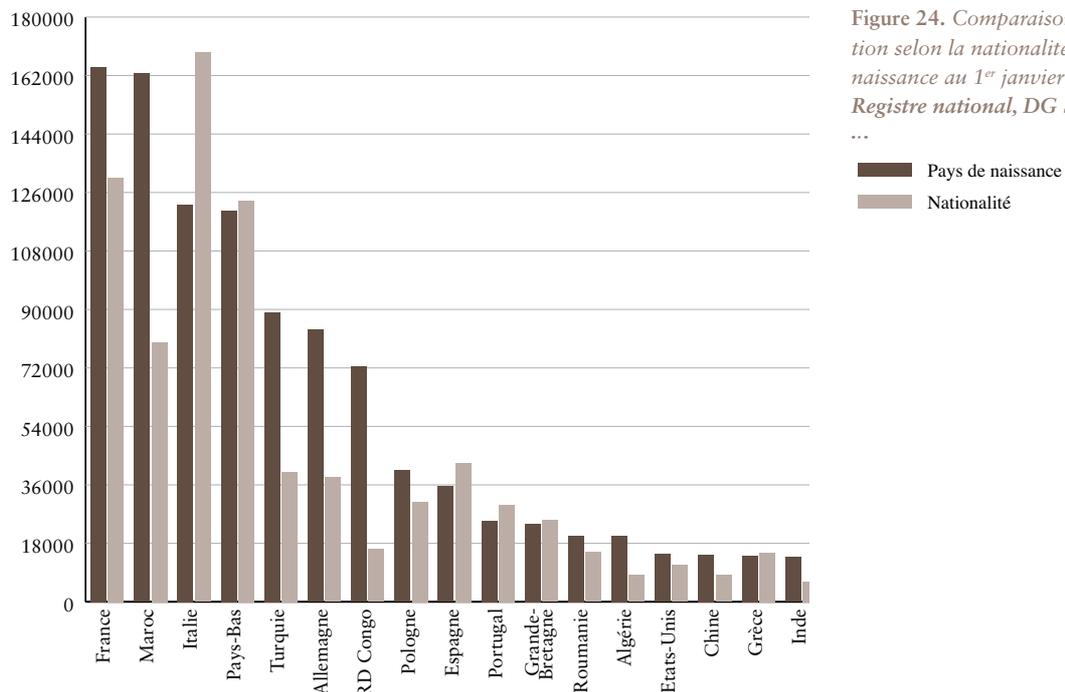


Figure 23. Composition de la population née à l'étranger selon le pays de naissance au 1^{er} janvier 2008 (Source : Registre national, DG SIE)



...
 Figure 24. Comparaison de la population selon la nationalité et le pays de naissance au 1^{er} janvier 2008 (Source : Registre national, DG SIE)
 ...

3. La nécessité de développer de nouveaux indicateurs pour mieux appréhender la population d'origine étrangère

Habituellement, la plupart des pays industrialisés produisent des statistiques sur base de la nationalité des individus. Cependant, l'utilisation de la nationalité ne suffit plus pour appréhender efficacement les populations issues de l'immigration étrangère (Jacobs et Rea, 2005 ; Perrin, Dal et Poulain, 2006 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007).

Le pays de naissance d'un individu permet de distinguer la population née à l'étranger qui a effectué une migration internationale pour venir s'installer dans leur pays de résidence actuel. Toutefois, deux limites sont inhérentes à cette variable. Premièrement, le pays de naissance ignore le concept de nationalité, puisqu'un Belge peut très bien être né à l'étranger et un étranger en Belgique. Le premier est alors un immigré et pas le second. Deuxièmement, le fait de se référer au pays de naissance ne permet pas de prendre en compte les immigrés qui ont des descendants nés en Belgique.

On constate que la population née dans un autre pays augmente depuis le début des années 1990, et ce de manière plus soutenue que la population étrangère. En effet, au 1^{er} janvier 1991 on dénombrait 937.105 personnes nées dans un pays étranger qui ont effectué une migration internationale pour venir s'installer en Belgique (soit 9% de la population totale). Dix-sept ans plus tard, cette population venant de l'étranger a atteint le nombre de 1.380.323 individus (soit 13% de la population totale). Cette progression contraste avec la très faible progression de la population étrangère qui est passée de 904.528 à 971.448 personnes entre ces deux mêmes dates.

Si les étrangers représentent 9,1% de la population totale, cette proportion s'élève à 16,4% des personnes nées avec une nationalité étrangère résidant en Belgique au 1^{er} janvier 2008.

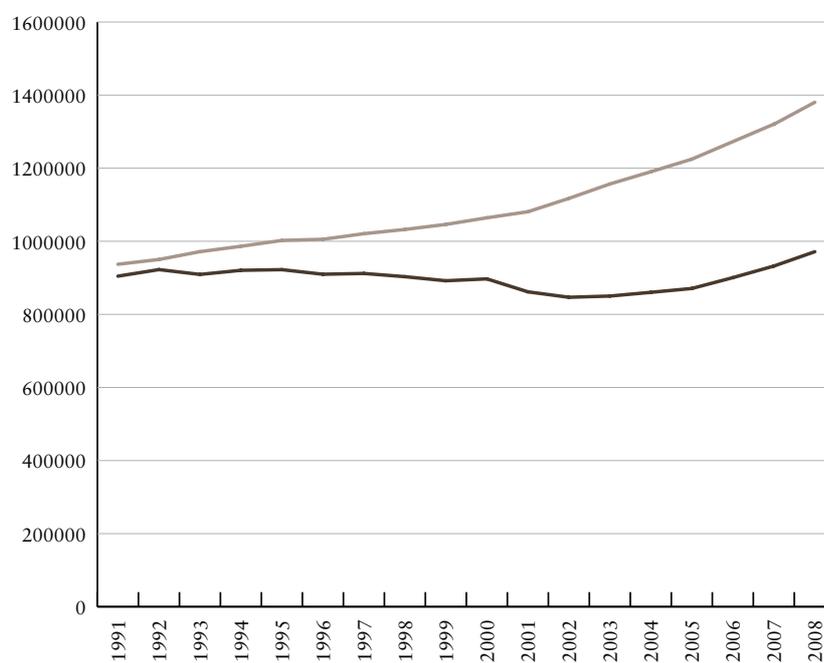
Une autre solution proposée pour mieux appréhender la population issue de l'immigration est de considérer la nationalité à la naissance. En effet, en se basant sur la première nationalité de l'individu, on peut distinguer

les Belges par acquisition des personnes nées belges. Cependant, la nationalité à la naissance ne permet pas de distinguer la seconde voire la troisième génération d'immigrés, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les enfants nés d'un couple mixte où figure un Belge naissent avec la nationalité belge. Deuxièmement, les enfants de parents devenus belges sont considérés comme Belges dès leur naissance. Troisièmement,

certaines enfants d'étrangers peuvent naître avec la nationalité belge depuis 1984 (si les parents sont nés en Belgique).

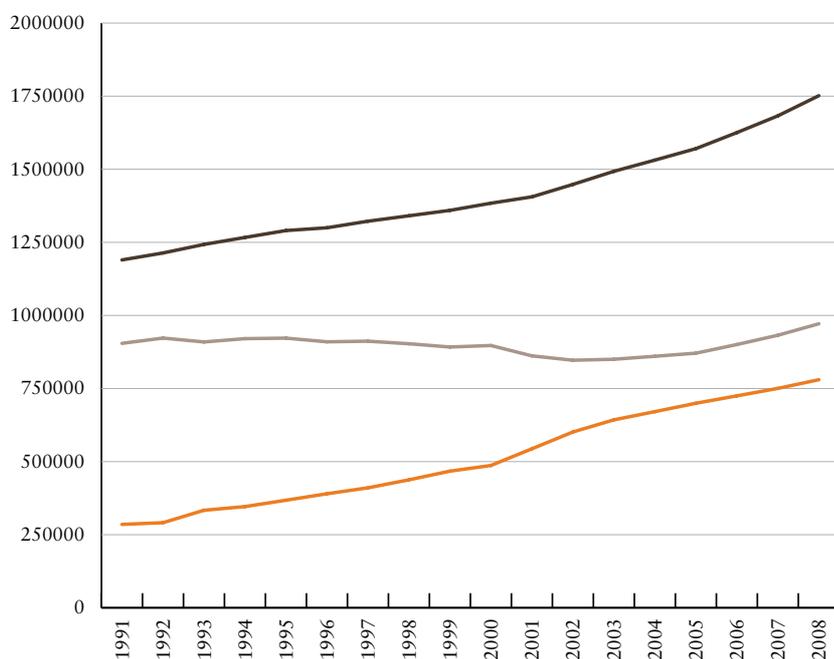
Si au 1^{er} janvier 2008 on dénombrait 971.448 étrangers, on estime qu'à la même date 780.000 personnes sont nées étrangères et sont devenues belges. De ce fait, c'est approximativement 1.750.000 personnes nées étrangères qui résident dans le royaume (*figure 26*). On comprend que la perception que l'on se fait de la population issue de l'immigration est totalement différente selon l'indicateur choisi. En effet, si les étrangers représentent 9,1% de la population totale, cette proportion s'élève à 16,4% des personnes nées avec une nationalité étrangère résidant en Belgique au 1^{er} janvier 2008. Malgré les limites énoncées ci-dessus, cet indicateur offre une meilleure perception de la population issue de l'immigration.

Bien que l'appréhension statistique des origines des individus reste un sujet sensible, il nous semble important de développer de nouveaux indicateurs dépassant le simple critère de la nationalité. En effet, si la population de nationalité étrangère connaît une certaine stabilité depuis le début des années 1990, due principalement à l'accroissement du nombre de changements de nationalité, force est de constater que la population née étrangère connaît un accroissement continu durant la même période. Il est par exemple évident que la discrimination fondée sur l'origine des individus dépasse le simple critère de la nationalité. Il est donc indispensable de développer les outils statistiques permettant d'évaluer l'ampleur du phénomène afin agir plus efficacement.



...
Figure 25. Evolution de la population née à l'étranger et de la population étrangère
 ...

■ Population étrangère
 ■ Population née à l'étranger



...
Figure 26. Evolution du nombre d'étrangers, de Belges par acquisition et de personnes nées étrangères, 1991-2008¹
 ...

■ Nés étrangers (étrangers + belges par acquisition)
 ■ Etrangers
 ■ Belges par acquisition

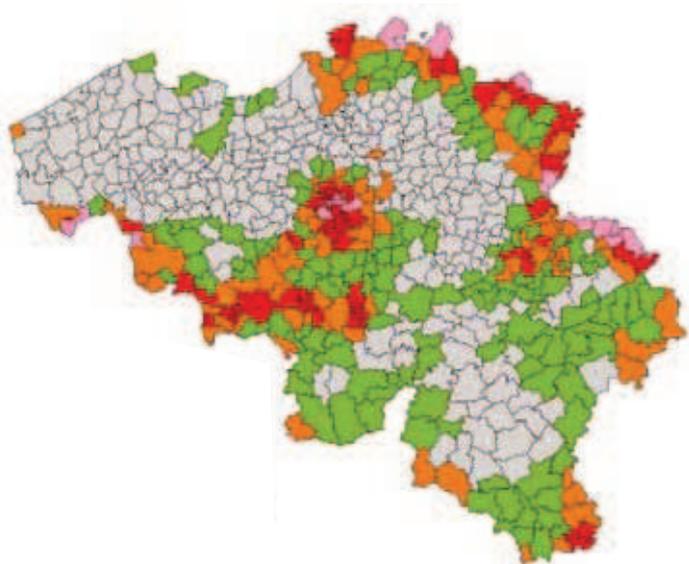
1 La population belge par acquisition aux 1^{er} janvier 2007 et 2008 sont des estimations calculées sur la base des changements de nationalité et sur la base de l'accroissement de cette même population.

4. Une géographie reflet des immigrations actuelles et passées

Une première zone de concentration des ressortissants communautaires (EU27) est Bruxelles ainsi que dans le Brabant, plutôt dans l'est et le sud de l'agglomération bruxelloise. On les retrouve également le long des frontières, ce qui laisse supposer des stratégies résidentielles de la part des étrangers frontaliers. Les étrangers communautaires se concentrent également autour des villes industrielles de Wallonie.

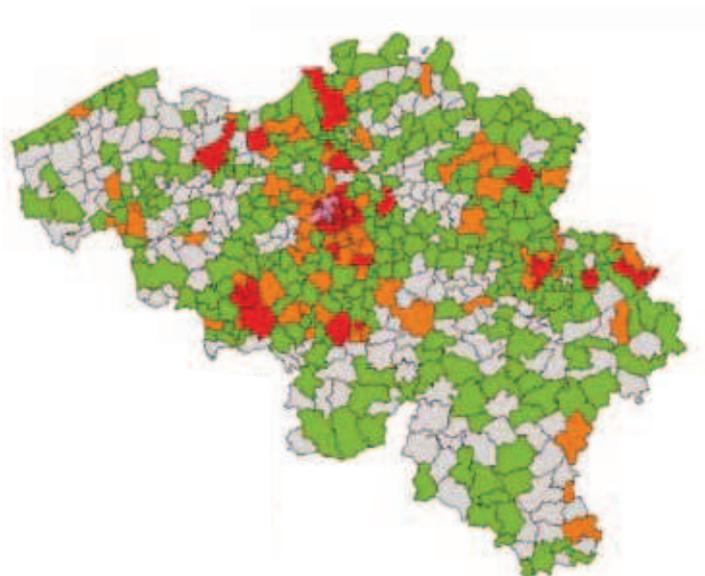
La principale zone de concentration des ressortissants non-communautaires est Bruxelles et dans une moindre mesure les deux Brabants. Le seuil des 10% n'est franchi que dans le centre, le nord et l'ouest de

la région de Bruxelles-Capitale (Ixelles, Saint-Gilles, Bruxelles, Anderlecht, Schaerbeek, Molenbeek, Saint-Josse et Koekelberg). Les autres concentrations sont assez délimitées. Il s'agit d'abord du triangle Anvers-Gand-Bruxelles et notamment les communes d'Anvers, de Gand, de Malines et de Lokeren. On retrouve également des ressortissants non communautaires dans le Limbourg, le Hainaut et autour de Liège et Verviers ainsi que dans les deux villes universitaires de Louvain et Ottignies-Louvain-la-Neuve. Précisons que chaque groupe de nationalité présente des localisations spécifiques qui sont liées à l'histoire migratoire de chacun de ces groupes.



...
Figure 27. Part des ressortissants communautaires dans la population des communes au 1er janvier 2008
(Source : Registre national, DG SIE)
...

20% - 49%	(20)
10% - 20%	(54)
5% - 10%	(87)
2,5% - 5%	(150)
0% - 2,5%	(277)



...
Figure 28. Part des ressortissants non-communautaires dans la population des communes au 1er janvier 2008
(Source : Registre national, DG SIE)
...

10% - 20%	(8)
3,5% - 10%	(34)
1,5% - 3,5%	(70)
0,5% - 1,5%	(281)
0% - 0,5%	(195)

5. L'analyse de la sécurité de résidence des étrangers

L'analyse statistique des titres de séjours permet d'appréhender la notion de « sécurité de résidence des étrangers » (Thierry, 2001). Il est évident que l'étude des titres de séjour reflète le comportement de l'étranger dans son séjour légal, mais également le traitement administratif qui dépend des règles de délivrance des titres de séjour. Afin d'établir des conclusions pertinentes, il est donc indispensable de se référer aux règles régissant l'établissement des étrangers en Belgique.

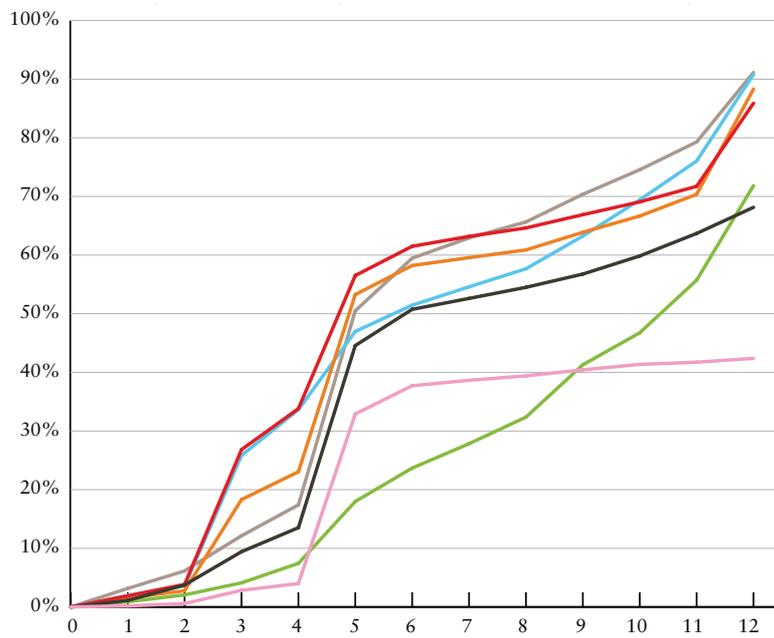
Afin d'effectuer une première approche de cette notion de « sécurité de résidence », nous allons analyser les premiers titres délivrés en 2008. Le règlement européen relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale préconise aux États membres de publier le nombre de titre délivrés qui donnent le droit de séjourner pour la première fois sur le territoire d'un pays. Cependant, la principale difficulté est d'identifier ce premier droit de séjour. Pour ce faire, la méthode utilisée consiste à recenser les personnes qui n'avaient pas de titre valide au 1^{er} janvier 2008 et qui n'ont reçu aucun titre dans les deux années précédentes⁴⁸. La « sécurité de résidence » sera analysée au regard de la nationalité et de la durée de validité de ces premiers titres. De toute évidence, cela n'offre qu'un aperçu incomplet de la sécurité de résidence des étrangers. En effet, l'idéal serait de suivre ces personnes tout au long de leur parcours administratif sur la base de l'analyse de la probabilité de renouvellement et des changements de statuts (passage à un permis de séjour différent). En effet, l'expiration du titre ne correspond pas systématiquement à la fin du séjour puisque ce dernier peut être renouvelé. Toutefois, la durée de validité du premier titre fournit un indice quant à la précarité du premier séjour et le type de parcours administratif par lequel le migrant doit passer.

L'analyse de la durée de validité des 1^{ers} titres délivrés en 2008 montre des divergences entre les différents groupes de nationalité. Si les ressortissants de l'Union européenne sont soumis à un régime différent concernant le séjour, on observe une grande différence entre les anciens et les douze nouveaux pays membres. En effet, à la fin du quatrième mois qui suit la déli-

vrance du titre, 4% des titres des anciens ressortissants ne sont déjà plus valides, contre 13,5% pour les nouveaux ressortissants. Au bout du 12^{ème} mois, 42% des titres délivrés aux ressortissants des quinze anciens pays membres de l'Union sont échus alors que cette proportion atteint les 68% pour les douze nouveaux pays membres.

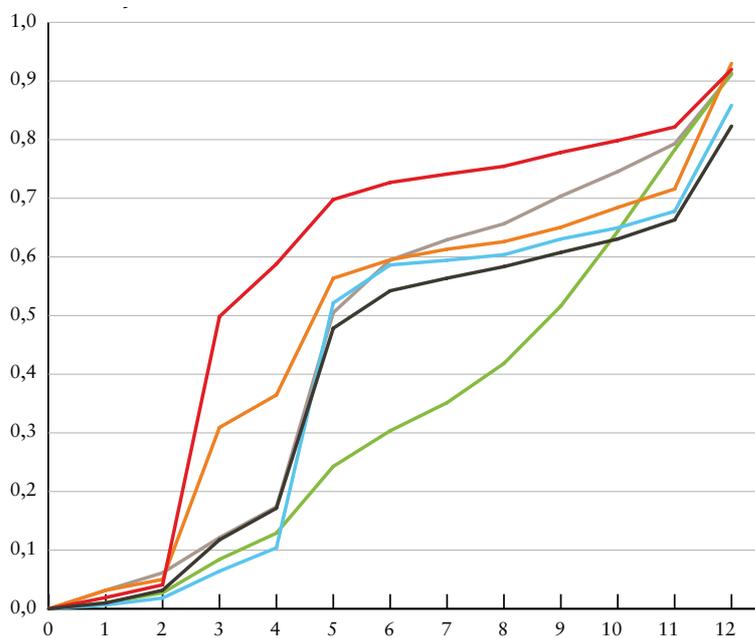
La réglementation du séjour pour les ressortissants des pays tiers est bien distincte de celles des ressortissants de l'Union. Le premier constat est que les premiers titres délivrés à des Nord-Américains ont une durée d'échéance plus longue durant la première année du séjour. A l'opposé, on retrouve les Russes qui bénéficient d'une sécurité de résidence assez faible puisqu'au bout du quatrième mois, 70% de leurs titres ne sont déjà plus valides. On constate également que les Indiens disposent de premiers titres qui ont une durée de validité plus longue que les principaux groupes d'immigrants tels que les Marocains, les Turcs ou encore les Congolais. Ces quelques courbes montrent que la durée de validité du premier titre de séjour varie suivant la nationalité. Il est évident que cette notion de « sécurité de résidence » doit tenir compte du taux de renouvellement de ces titres. Toutefois, il est évident que des durées de validité plus courtes entraînent des démarches administratives pour les personnes qui souhaitent prolonger leur séjour, sans garantie d'obtenir cette prolongation.

48 Afin de se rapprocher le plus possible de la définition d'Eurostat concernant le nombre de premiers titres délivrés durant une année, nous sommes remontés le plus loin possible dans le temps et avons enlevé de la base de donnée les personnes qui avaient reçu un titre en 2006 et 2007. Notre indicateur correspond donc aux personnes qui n'avaient pas de titre valide au 1^{er} janvier 2008 et qui n'en n'ont reçu aucun durant les deux années précédentes.



...
 Figure 29. Pourcentage cumulé de la durée de validité des premiers titres de séjour délivrés en 2008
 ...

- Amérique latine
- Amérique du Nord
- Asie
- Afrique
- Autres Europe
- EU12
- EU15



...
 Figure 30. Pourcentage cumulé de la durée de validité des premiers titres de séjour délivrés en 2008 (Source : Office des étrangers, base de données sur les titres de séjour / Calculs : Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)
 ...

- Amérique latine
- Inde
- Maroc
- Congo RDC
- Russie
- Turquie

6. Les régularisations humanitaires

Le Centre tient à remercier ici pour sa collaboration l'Office des étrangers qui lui a fourni les données travaillées ci-dessous et qui sont relatives à l'activité du bureau « Régularisations humanitaires » de janvier à décembre 2009. Présenter des chiffres sur la régularisation, quels qu'ils soient, suscite inévitablement les commentaires, c'est pourquoi nous attirons toute l'attention du lecteur sur les quelques précisions méthodologiques qui suivent :

En général

» les chiffres présentés ici couvrent les années 2005 à 2009 mais les tendances et évolutions de taux décrites doivent être relativisées en raison d'une part de l'apparition de décisions de clôture de dossiers devenus sans objet en 2006, et d'autre part depuis 2007 la concomitance d'une triple base légale de décision : ancien article 9.3 (médical + humanitaire), actuel article 9bis (humanitaire) et actuel article 9ter (médical). Tant la continuité que l'objet de la mesure n'ont pas pu – dans le cas des chiffres que nous présentons ci-dessous – être minutieusement contrôlés.

En particulier, sur la mise en œuvre de l'article 9bis de la loi du 15/12/1980

» les chiffres présentés ici concernent l'activité de la cellule humanitaire, sans isoler les dossiers introduits sur la base de l'instruction annulée du 19 juillet 2009. Ils rassemblent donc des situations individuelles qui sont dans les faits très différentes.

En particulier, sur la mise en œuvre de l'article 9ter de la loi du 15/12/1980

» une première réflexion est entamée ici sur la base des chiffres relatifs aux décisions prises sur la base de l'article 9ter, elle a à ce stade un statut exploratoire.

» les chiffres présentés ici concernent l'activité de la cellule médicale, sans indication relative au profil des personnes protégées.

Ces différents points sont développés dans le corps du texte.

La loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité d'introduire une demande de séjour depuis le territoire belge, en cas de circonstances exceptionnelles. Cela constitue la base des autorisations de séjour qui sont octroyées pour raisons humanitaires. Ces demandes

sont traitées par le service « Régularisations humanitaires » de l'Office des étrangers.

Pour la troisième année consécutive le Centre publie dans son Rapport Migration des chiffres relatifs aux régularisations humanitaires⁴⁹. L'année 2007 a été, juridiquement parlant, une année charnière pour les demandes de régularisation humanitaires. L'ancien article 9 alinéa 3 a été abrogé et les nouveaux articles 9 bis et 9 ter sont entrés en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2007.

Nous présentons pour la première fois cette année séparément les données concernant les demandes de séjour pour raisons médicales introduites sur la base de l'article 9ter, (*voir infra*) en raison de la spécificité de la problématique et de la procédure sous-jacente.

Dans le Rapport Migration 2008 nous décrivions que c'est essentiellement le groupe des demandes introduites sur la base de l'article 9bis qui a remplacé⁵⁰ celui des demandes sur la base de l'article 9.3 ; par ailleurs, en 2009 le nombre de demandes humanitaires sur la base de l'article 9bis a effectivement augmenté. L'année 2009 marquait également la première année depuis 2005 avec un solde négatif de décisions à l'échelle de l'année calendrier (c'est-à-dire que le nombre de décisions prises est moins élevé que le nombre de demandes introduites). L'instruction de régularisation du 19 juillet 2009 a probablement eu un impact sur ce point, puisque les personnes qui souhaitaient faire une demande sur base de certains critères ne pouvaient l'introduire qu'entre le 15 septembre et le 15 décembre. Pour cette raison de service « Régularisations humanitaires », comme d'autres, a reçu au cours du dernier trimestre de 2009 un grand nombre de demandes à traiter. Nous retrouverons probablement une grande partie des décisions concernant

49 Le service « Régularisations humanitaires » de l'Office des étrangers a également procuré au Centre les chiffres présentés ici pour l'année 2009. A la demande de ce service, nous tenons à préciser d'abord trois choses (1) Dans le cadre de l'instruction de régularisation du 18 juillet 2009, les personnes bénéficiant d'une inscription temporaire dans le registre des étrangers (en séjour provisoire) pouvaient également introduire une demande sur la base des actuels critères pour obtenir un séjour définitif. Ces demandes étaient/ont traitées par le service « long séjour » et le service « regroupement familial ». Les chiffres présentés ici ne prennent donc pas en compte les chiffres disponibles dans ces services (2) Comme signalé déjà dans les Rapports Migration 2007 et 2008, il arrive régulièrement qu'un certain temps s'écoule entre l'introduction de la demande auprès de la commune et le transfert de cette demande depuis la commune vers l'Office des étrangers, surtout en raison du contrôle de domicile prévu légalement dans le cadre d'une demande basée sur l'article 9bis (et antérieurement 9.3) (3) Un grand nombre de courriers sont parvenus au service « Régularisations humanitaires » depuis novembre 2009 et jusqu'entre 8.000 à 10.000 courriers entre mi-décembre et fin décembre 2009. Les demandes sur la base de l'article 9bis qui se trouvent dans ce lot seront intégrées aux statistiques de 2010.

50 Pour plus d'informations, voir entre autre le tableau 2 et notre analyse y afférente dans le *Rapport Migration 2008*, p. 73

ces demandes dans les statistiques de l'année 2010. Des analyses plus approfondies sont nécessaires pour pouvoir suivre cet aspect des choses.

Ensuite, nous constatons pour l'année 2009 une augmentation du taux simplifié de régularisation humanitaire (voir Tableau 2 et note correspondante), ce qui ramène presque au même niveau que l'année 2005⁵¹. L'influence des décisions « sans objet » (la demande est sans objet parce que le demandeur a obtenu un droit de séjour via une autre procédure ou est décédé ou parce qu'il a quitté l'espace Schengen depuis plus de trois mois) sur le taux de régularisation a déjà été relevé lors de nos précédents Rapports Migration. On pourrait donc imaginer que l'on a eu un transfert d'un certain nombre de dossiers de personnes habituellement régularisées pour des raisons humanitaires vers

d'autres catégories (comme le regroupement familial par exemple). Si pour 2009 nous tenons compte de l'impact des décisions qui classent certaines demandes « sans objet », nous obtenons un taux corrigé de régularisations hors ces demandes sans objet (voir tableau 2 et note correspondante) qui est le plus élevé sur les 5 dernières années, alors que l'on constatait ces trois dernières années que le taux de régularisation diminuait. Ce taux pour l'année 2009 doit cependant être appréhendé avec une nécessaire prudence. (1) Pour l'année 2005, il est impossible de considérer l'impact des décisions pour les « demandes sans objet », étant donné qu'il n'y avait pas de statistiques séparées établies cette année-là. (2) L'année 2009 connaît un solde négatif de décisions qui est plus de deux fois plus important que le solde négatif de décisions de 2005. La part éventuelle des demandes encore à traiter de l'année 2009 n'est vraiment pas négligeable pour le taux de régularisation humanitaire (voir ci-dessus). (3) La dernière catégorie dans le tableau 2 reprend le taux de régularisation humanitaire sans prendre en compte

51 En tenant compte, à cause du manque de chiffres concernant les demandes sans objet, que le pourcentage corrigé pour cette année est certes faussé.

Tableau 2. Demandes et décisions (Source: Office des étrangers (service Régularisations humanitaires) / Calculs: Nicolas Perrin/ Quentin Schoonvaere/CELCR)

	2005	2006	2007	2008	2009
Nouvelles demandes - total	15 927	12 667	13 883	19 371	26 232
9bis			535	12 959	17 657
9ter			1338	5 426	8 575
9.3	15 927	12 667	12 010	986	0
Décisions totales (hors prorogations)	10 971	13 399	18 957	22 531	15 152
Décisions positives	5 422	5 392	6 256	4 995	7 194
Décisions négatives ¹	5 549	6 024	9 109	14 610	6 195
Décisions « demandes sans objet »	N/A	1 983	3 592	2 926	1 763
Solde décisionnel annuel (hors prorogations)	-4 956	732	5 074	3160	- 11 080
Taux simplifié de régularisation humanitaire ²	49%	40%	33%	22%	47%
Taux conjoncturel de « demandes sans objet » ³	N/A	15%	19%	13%	12%
Taux corrigé de « demandes sans objet » ⁴	49%	47%	41%	25%	54%
Taux corrigé de « demandes sans objet » et hors « décisions sur base médicale » ⁵	50%	49%	47%	28%	56%

1 Incluant les chiffres jusqu'à la clôture de la procédure 9ter.

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

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

4 Taux corrigé hors « demandes sans objet » = (décisions positives/décisions totales – décisions « demandes sans objet ») par année.

5 Taux corrigé de régularisation humanitaire hors « demandes sans objet » et hors « demandes médicales » = ((décisions positives/(décisions totales – (décisions « demandes sans objet » + décisions positives sur la base de critères médicaux))) par année.

les décisions pour raisons médicales ni les décisions « demandes sans objet ». Ceci nous permet de proposer un taux corrigé de régularisation qui est purgé des demandes déclarées sans objet et de celles ayant abouti à une décision positive pour motifs médicaux. Il apparaît que l'impact quantitatif des décisions positives pour motif médical sur la différence entre décisions positives et nombre de décisions total par année est particulièrement important pour l'année 2007. Sur ce point, une analyse plus poussée serait également souhaitable.

Une analyse des décisions négatives nous montre qu'elles ont été prises pour la plupart au stade de la recevabilité. Concernant les personnes qui n'entrent pas en ligne de compte pour la régularisation, à peu près 80% des demandes introduites sur la base de l'article 9 alinéa 3 ne passent pas le cap de la recevabilité. Ce constat est encore plus frappant pour les demandes introduites sur la base de l'article 9bis ou 9ter, dont 96% et 91% ne passent pas ce cap. Ces résultats invitent à mener une recherche statistique plus poussée dans laquelle les motifs de refus en phase de recevabilité (manque de nouveaux éléments, de documents d'identité...?) seraient distingués. De cette manière nous pourrions vérifier s'il existe des différences spécifiques dans l'application des critères de recevabilité entre les procédures menées sur la base de l'article 9bis (ou 9 alinéa 3) et celles menées sur la base de l'article 9ter. Cet exercice serait également intéressant à réaliser sur les motifs de refus lors de la phase de fond (ordre public, ne remplit pas les critères, quels critères...?), *a fortiori* moyennant une distinction entre les procédures humanitaires (9bis et 9 alinéa 3) et médicale (9ter).

Tableau 3. Décisions négatives⁵² en 2009 par type de procédure et par type de décision (Source : Office des étrangers (service Régularisations humanitaires))

	Irrecevabilité	Au fond	total
Article 9 alinéa 3	254	58	312
Article 9bis	4 354	197	4551
Article 9ter	1 204	119	1323
Total	5 812	374	6186

L'article 9ter a été inséré par la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le but de cet article est de permettre un traitement spécialisé des demandes de séjour qui sont fondées sur des motifs médicaux. Lors de la transmission des chiffres, l'OE a attiré notre attention sur le fait que des éléments non médicaux peuvent aussi être pris en considération dans de telles demandes. Le législateur a prévu lors de l'insertion de l'article 9ter qu'il recouvre divers critères objectifs que le bureau compétent devra vérifier pendant l'examen de la demande, notamment la réalité et la gravité de l'affection (c'est-à-dire l'état de santé du demandeur), mais aussi la possibilité ou l'impossibilité d'obtenir un traitement médical dans le pays d'origine et l'accessibilité de ce traitement. Dans la partie suivante nous entreprenons d'analyser ces chiffres relatifs aux demandes fondées sur l'article 9ter, tout en étant conscient du fait que cette analyse ne tient pas compte des décisions d'autorisation de séjour fondées sur des motifs médicaux en application de l'ancien article 9 alinéa 3. Il convient de remarquer que les chiffres disponibles ne traduisent pas la nature des affectations médicales qui sont invoquées (ou peuvent l'être) dans le cadre des demandes fondées sur l'article 9ter, ni sur la nature de celles qui fondent (ou peuvent fonder) une décision positive. En conséquence, les chiffres reproduits ici se limitent d'une part à donner un aperçu du type de décision qui est prise par le service compétent et d'autre part à offrir une indication du taux de protection médicale. La période de référence de deux ans et demi est trop courte pour déduire des tendances à partir des demandes introduites. Nous pouvons uniquement constater que le nombre de demandes est en progression. Ensuite on peut constater que les demandes traitées sont moins nombreuses que les demandes introduites. La conséquence est l'existence d'un solde de décisions négatif pour trois années consécutives. En 2008 seulement, on a pu constater une légère augmentation du nombre de décisions. Comme c'est l'étape de la procédure au fond qui est probablement responsable du fait que plus de demandes ont été traitées les autres années (*voir ci-dessous*), on constate, après avoir pris en compte les décisions de recevabilité dans le calcul, que le nombre de dossiers pour lesquels aucune décision définitive n'a encore été prise diminue de manière significative. Pour l'année 2009 cette proportion passe même de 68% à

52 Malgré le fait que les décisions d'exclusions dans le cadre de la procédure fondée sur l'article 9ter soient aussi des décisions négatives, celles-ci ne sont pas reprises dans ce tableau. Vous pouvez les consulter dans le tableau 4.

23% (voir Tableau 4). Le taux de recevabilité⁵³ serait resté identique sur la période de référence. Il serait aussi extrêmement intéressant, pour les décisions basées sur l'article 9ter, de consigner les motifs sur base desquels les demandes sont déclarées irrecevables (documents d'identité, attestation médicale, autres éléments,...).

Indépendamment de la stabilité du pourcentage de recevabilité, le pourcentage de décision de protection médicale sur base de l'article 9ter semble stable également, mais nous observons quand même une baisse entre la première année (2007) et les années 2008 et 2009. Le pourcentage de 2009 (28%) est trop élevé du fait que dans ce total des décisions sont reprises celles qui ne sont pas fondées sur la situation médicale du demandeur. L'Office des étrangers a fait savoir que ceux qui ont invoqué les instructions annulées de juillet 2009⁵⁴ et qui en plus des arguments médicaux déjà avancés dans la demande 9ter ont invoqué des arguments complémentaires d'ordre humanitaire de nature – à eux seuls – à justifier l'obtention d'une autorisation de séjour, se verront octroyer une autorisation

de séjour de durée indéterminée⁵⁵. L'autorisation de séjour accordée dans ces cas-là ne s'assimile donc pas à celle, limitée dans un premier temps, délivrée pour une demande de protection médicale. D'un point de vue statistique par contre, les titres de séjour délivrés dans ces situations ont été comptabilisés par la force des choses sous la même rubrique que des décisions positives prises sur la base de l'article 9ter.

Si on calcule le taux de protection pour raisons médicales, sur base des demandes 9ter fondées exclusivement sur des motifs médicaux pour 2009, on obtient un taux de 6%.⁵⁶

La figure 31 donne une image claire du nombre de dossiers 9ter qui ont été introduits à l'Office des étrangers durant la période de référence, du nombre de dossiers pour lesquels une décision de recevabilité n'a pas encore été prise (« Traitement en phase de recevabilité ») et enfin du nombre de dossiers qui sont recevables mais sans décision au fond (« Traitement au fond »). On observe sur cette base que le nombre de dossiers recevables mais sans décision au fond augmente de manière systématique. Plusieurs raisons

53 Par analogie avec l'analyse en note de bas de page 86 concernant le taux simplifié de protection médicale, le taux de recevabilité sur le fond sur la base de l'article 9ter ne peut être considéré qu'avec réserve. Pour résoudre (partiellement) le problème de suivi des cohortes, la catégorie résiduelle pour chaque année sera intégrée dans le calcul de l'année précédente. Voir Tableau 4.

54 Voir p. 81-82.

55 L'Office des étrangers a informé le Centre que ce serait aussi le cas pour les dossiers dans lesquels les instructions annulées ne seraient pas explicitement invoquées, mais où les situations favorables peuvent être constatées d'office.

56 Ces pourcentages de reconnaissance sont calculés sur base des seuls dossiers fondés sur l'article 9ter. Les données relatives à des dossiers médicaux fondés sur l'article 9 alinéa 3 ancien de la loi de 1980 ne sont pas prises en compte.

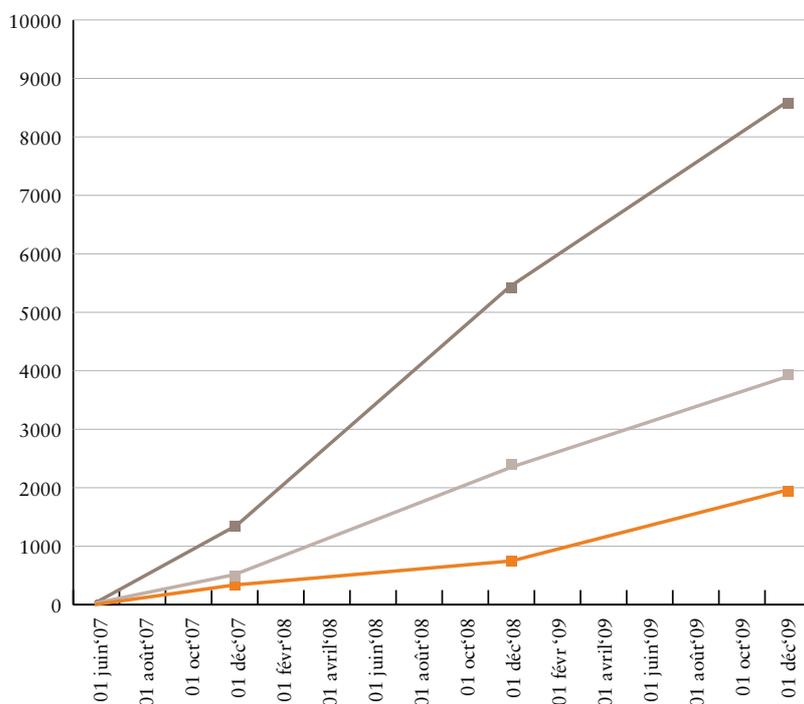


Figure 31. Traitement des demandes 9ter (Source : Office des étrangers (service régularisations humanitaires) / Calcul : Quentin Schoonvaere/CECLR)

Legend:
 ■ Demandes introduites
 ■ Traitement au fond
 ■ Traitement en phase de recevabilité

expliquant ces délais de traitement ont été abordées lors de notre Rapport Migration 2008⁵⁷. Certaines découlent de facteurs externes sur lesquels l'Office des étrangers n'a pas de prise. Une analyse plus approfondie semble cependant indiquée. Finalement, nous constatons fin 2009, près de 2000 dossiers pour lesquels aucune décision de recevabilité n'a été prise.

57 Rapport Migration 2008, p. 74.

Tableau 4. Demandes et décisions 9ter (Source : Office des étrangers (service des régularisations humanitaires) / Calcul : Quentin Schoonvaere/Centre)

	2007 ¹	2008	2009
Nouvelles demandes 9ter	1 338	5 426	8 575
Décisions totales ²	503	2 286	2 702
Décisions positives 9ter - fondées	57	123	754
Total médical	2 100	1 576	466
9ter fondé sur des raisons médicales	57	123	155
9 alinéa 3 médical	2 043	1 453	311
Décisions négatives - Total	412	1 829	1 330
Irrecevable	398	1 637	1 204
Non fondé	12	189	119
Décisions d'exclusion	2	3	7
Décisions « demandes sans objet »	34	334	618
Solde des décisions sur base annuelle	-835	-3 140	-5873
Taux du solde de décisions sur base annuelle	62%	58%	68%
Solde des décisions sur base annuelle, délivrance AI inclus	-339	-746	-1942
Taux du solde de décisions sur base annuelle, délivrance AI inclus	25%	14%	23%
Taux simplifié de protection médicale ³	11%	5%	28% / 6%
Taux conjoncturel de « demandes sans objet » ⁴	7%	15%	23%
Taux corrigé de demandes « sans objet » ⁵	12%	6%	36% / 7%
Décisions - en cours de procédure			
délivrance d'AI	496	2 394	3 931
Taux de recevabilité	57% ⁴	54% ⁵	65% ⁶

1 Les chiffres valent à partir du 1er juin 2007, date d'entrée en vigueur de l'article 9ter. Malgré le fait que ce tableau n'offre que des informations relatives aux décisions rendues dans le cadre de l'article 9ter, figurent aussi, pour information, également les données des décisions positives dans le cadre de l'article 9 alinéa 3, ainsi que le nombre total de décisions médicales fondées (9ter + 9.3), et ce pour les deux années et demie passées.

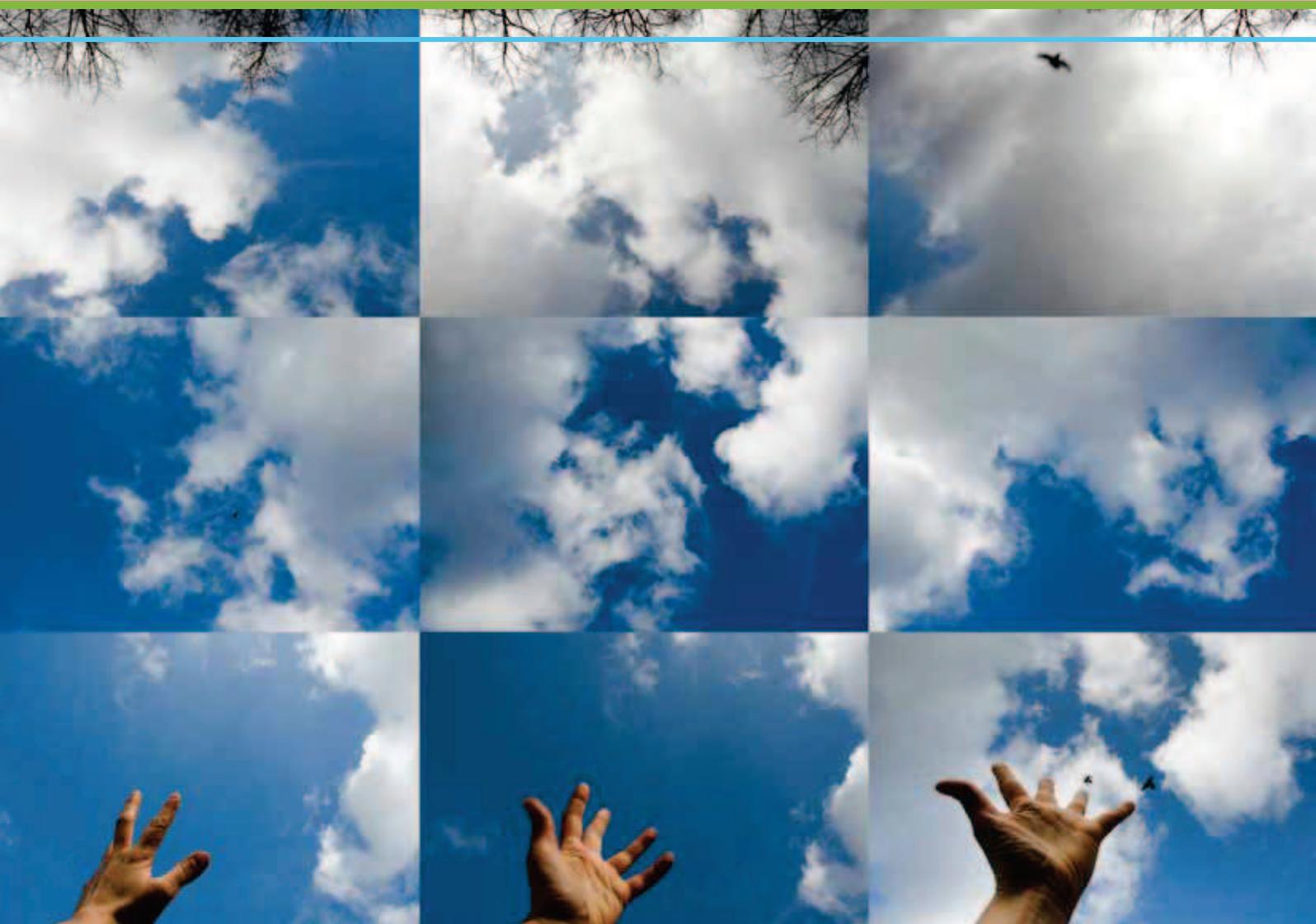
2 Le nombre de décisions est calculé sans prendre en compte le nombre de renouvellements auquel procède l'Office des étrangers dans les dossiers médicaux, ni le nombre de décisions en recevabilité puisque ces dernières ne sont pas définitives.

3 Taux simplifié de protection médicale = (décisions positives/nombre total de décisions) par an. Ce taux simplifié de protection médicale ne peut être pris qu'avec réserve. Intuitivement, on fait une comparaison entre le nombre de décisions positives durant une année et le nombre total de demandes durant la même année. Cette méthode ne tient toutefois pas compte du fait qu'une demande ne reçoit pas nécessairement une décision positive la même année, ce qui peut fortement influencer les résultats. Cette analyse avait déjà été réalisée dans le Rapport Migration 2007 (p.32) avec le calcul d'un taux de reconnaissance de réfugiés. Si nous transposons cette analyse au taux de protection médicale, il serait possible de déterminer un taux exact, s'il était possible de suivre les demandes de 9ter annuellement par cohortes.

4 Taux de recevabilité 2007 = (délivrance d'AI 2007+décisions positives 9ter 2007+décisions non fondées 2007+décisions d'exclusion 2007) / (nombre total de demandes 2007 - nombre de dossiers sans décision de recevabilité 2007)

5 Taux de recevabilité 2008 = (délivrance AI 2008+décisions positives 9ter 2008+décisions non fondées 2008+décisions d'exclusion 2008) / ((nombre total de demandes 2008 - (nombre de dossiers sans décisions de recevabilité 2008 + catégorie résiduelle 2007))

B. ENJEUX





1. Introduction

Dans son Rapport Migration 2008, le Centre avait recommandé l'adoption rapide d'une loi, d'un arrêté royal ou d'une circulaire pour mettre en œuvre l'accord de gouvernement en matière de régularisation. Il soulignait que le délai important entre l'annonce de critères de régularisation modifiant la politique de régularisation et la mise en œuvre de ces critères était extrêmement dommageable. La longueur de ce délai est probablement un facteur d'explication des divers mouvements, occupations et grèves de la faim qu'a connus la Belgique. Le Centre avait également indiqué ses doutes quant au choix de la circulaire comme instrument juridique pour mettre en place cette politique de régularisation. Cet instrument n'est pas le mieux indiqué en matière de sécurité juridique. Il a donc recommandé d'utiliser le type de norme offrant le plus de garanties de transparence, d'accessibilité et de pérennité, à savoir la norme de niveau législatif.

Le Centre a précisé que les éléments pris en compte pour la définition de l'ancrage durable devaient permettre de vérifier la mesure dans laquelle une personne a fixé le centre de ses intérêts affectifs, sociaux et/ou économiques en Belgique en précisant qu'un examen alternatif de ces critères doit être possible. Il a donc recommandé qu'une personne puisse obtenir un séjour sur la base d'un seul de ces facteurs s'il est particulièrement présent ou d'une combinaison de deux ou trois de ces facteurs. Il a également souligné que le concept d'ancrage local durable n'est pas adapté pour les personnes se trouvant dans une situation de détresse telle qu'elles ne peuvent trouver une issue que dans une autorisation de séjour. Il a donc recommandé que dans de telles situations le Ministre puisse solliciter un avis de la Commission consultative des étrangers afin de l'éclairer sur la situation globale du demandeur.

Beaucoup de modifications en matière de régularisations de séjour ont été opérées en 2009. En mars 2009, la Ministre de la politique de migration et d'asile a rendu publique une instruction reprenant des critères de régularisation et ajoutant un critère pour les familles avec des enfants scolarisés, qui sont présentes depuis cinq ans sur le territoire, qui ont demandé l'asile et dont l'examen de la demande d'asile a duré au moins un an. Dans un premier temps, nous analyserons cette catégorie au regard des principes d'égalité et de non discrimination. Dans un deuxième temps, nous souhaitons apporter un bref éclairage sur les instructions du gouvernement de juillet 2009. Ces dernières

prévoient entre autres la possibilité de régulariser les personnes dont l'examen de la procédure d'asile, du recours au Conseil d'État et d'une demande de régularisation a tardé plus de 4 ou 5 ans ainsi que les personnes qui bénéficient d'un ancrage local durable. Pour ce dernier point, les personnes devaient être présentes depuis 5 ans en Belgique et avoir obtenu un séjour légal ou avoir tenté d'en obtenir un, tout en bénéficiant d'un ancrage local durable, ou bien être présentes depuis le 31 mars 2007, disposer d'un contrat de travail et d'un ancrage local durable. Dans ces deux cas, les demandes de régularisation devaient être introduites entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009. Le Conseil d'État a annulé les instructions de juillet 2009 par un arrêt du 9 décembre 2009. Nous analyserons les conséquences de cet arrêt dans un troisième temps.

2. Mesures « familles » de mars 2009

Au mois de mars 2009, la Ministre de la politique de migration et d'asile Annemie Turtelboom a créé une catégorie supplémentaire d'étrangers dont les demandes de régularisation devraient être prises en compte. Il s'agissait de familles, anciennement demandeuses d'asile, dont les enfants étaient scolarisés, dont l'examen de la demande d'asile avait duré au moins un an et qui étaient présentes en Belgique depuis 5 années.

Un apport positif incontestable de cette instruction a été de rendre publics certains critères de régularisation utilisés par l'administration. En effet, les prédécesseurs de Madame Turtelboom s'étaient contentés, au mieux, de préciser les critères de régularisation lors de débats parlementaires, mais il n'existait pas d'autre document public les reprenant avant les instructions de mars 2009. Rendre ces critères publics constitue un premier pas vers une plus grande transparence de la politique de régularisation de séjour.

Cependant, la définition de la catégorie supplémentaire de personnes « régularisables », les familles ex-demandeuses d'asile depuis plus de cinq années en Belgique, ne va pas sans poser question. Que penser de l'exclusion des familles dans la même situation de séjour mais sans enfants, ou bien des familles avec ou sans enfants qui n'auraient pas demandé l'asile ? Les familles avec enfants scolarisés dont les parents se trouvent dans une situation administrative légèrement ou totalement différente ne peuvent bénéficier de cette mesure. Pas plus d'ailleurs que les demandeurs d'asile sans enfants, en Belgique depuis plusieurs années, et qui sont dans une situation humanitaire urgente.

Si les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, celle-ci doit reposer sur un critère objectif et être raisonnablement justifiée, en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que des principes mis en cause. S'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens et le but visé, le principe d'égalité est violé.

Or, par nature, l'instruction ministérielle, contrairement à une loi ou un arrêté royal comprenant un rapport au Roi, ne s'étend pas longuement sur les finalités qu'elle poursuit. L'exercice qui suit est donc éminemment spéculatif et repose sur des hypothèses que nous avons cru bon de formuler. Il n'a pas l'ambition de clore le débat

sur le respect par les instructions des principes d'égalité et de non discrimination, mais au contraire de susciter une réflexion sur l'articulation entre ces principes et la définition de critères de régularisation.

Quant à l'exigence d'une demande d'asile préalable d'un an

Quelle pourrait être la justification de l'exigence d'une demande d'asile préalable d'une durée d'un an ? Nous en voyons deux : permettre à l'administration de fixer avec certitude une date d'entrée de la personne sur le territoire ou bien, en raison d'une durée de traitement déraisonnable de cette demande d'asile, justifier une régularisation. Si la demande d'asile exigée pour cette catégorie devait poursuivre l'objectif de fixer une date d'entrée certaine, nous ne comprenons pas pour quelle raison d'autres procédures permettant également de déterminer une date d'entrée certaine ne seraient pas prises en compte. En d'autres termes, pourquoi l'introduction d'une demande de regroupement familial, de séjour en tant qu'étudiant ou même de régularisation, ne pourrait-elle pas prouver une « date d'entrée certaine » ? Pour quelles raisons objectives et raisonnables et en vue de quel but légitime ces personnes seraient-elles traitées différemment ? L'instruction reste en défaut de répondre à ces questions.

La deuxième hypothèse, la régularisation en raison d'une durée d'examen déraisonnable de la demande d'asile, nous paraît peu cohérente par rapport à l'instruction ministérielle elle-même, qui fixe la durée d'une procédure d'asile déraisonnablement longue à 3 ou 4 ans selon qu'il y ait ou non des enfants scolarisés. La durée d'un an de procédure d'asile exigée dans ce nouveau critère nous paraît donc sans rapport avec le fondement de la demande de régularisation. De plus ce critère est classé sous le titre « situation humanitaire urgente ». Les instructions elles-mêmes définissent une situation humanitaire urgente comme une situation où l'éloignement du territoire contreviendrait aux engagements internationaux pris par la Belgique. Nous n'apercevons pas en quoi un délai de traitement d'un an dans le cadre d'une demande d'asile pourrait avoir une influence à ce point déterminante sur le caractère humanitaire ou urgent d'une situation.

En plus de manquer de pertinence, cette exigence nous semble même en contradiction avec les droits

fondamentaux des demandeurs, plus précisément les droits des enfants des demandeurs. En effet, la formulation de cette exigence revient à refuser le séjour à des enfants en raison d'une « erreur » qui aurait été commise par leurs parents : le fait de ne pas demander l'asile. Or dans toute décision qui concerne des enfants, en ce compris les décisions en matière de séjour, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale. Ceci s'oppose à ce que le sort de l'enfant soit déterminé par des considérations tenant uniquement aux erreurs commises par ses auteurs⁵⁸. En d'autres termes, on ne peut justifier une restriction des droits des enfants en raison d'un comportement, même illégal, de leurs parents.

Quant à l'exigence d'enfants dans la famille

Ce nouveau critère exclut toutes les familles qui n'auraient pas d'enfants. Si la présence d'enfants peut justifier un traitement différencié en matière de régularisation de séjour⁵⁹, nous ne sommes pas ici face à une situation de différence de traitement mais plutôt d'exclusion : les personnes qui se trouvent dans la même situation que les familles visées par le point 7, sauf qu'elles n'ont pas d'enfant, ne peuvent obtenir de régularisation sur cette base. La mesure nous semble à cet égard disproportionnée. Si la présence ou l'absence d'enfants permet de modaliser les droits en présence, il n'autorise pas, selon notre analyse, une suppression complète des droits.

Cette instruction de la Ministre Turtelboom sera reprise et complétée par les instructions du gouvernement de juillet 2009 qui ont été annulées par un arrêt du Conseil d'État du 9 décembre 2009 (*voir infra*). Il est donc probable, en tout cas souhaitable, qu'un nouveau travail de formalisation des critères de régularisation soit entamé⁶⁰. Dans le cadre de cette formalisation, comme pour toute détermination de critères de régularisation, le Centre recommande d'être attentif au respect du principe d'égalité et de non discrimination.

58 Voir Cour eur. D.H., arrêt Mazurek c. France, 1^{er} février 2000, §54, Cour eur. D. H., arrêt Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, 12 octobre 2006, §84, C.C., arrêt 106/2003, 22 juillet 2003, pt. B.7.5.

59 Voir C.C., arrêt 68/2006, pt. B.6.1. et B.6.2.

60 Après l'annulation par le Conseil d'Etat des instructions de juillet 2009 relatives à la régularisation, les instructions de mars 2009 de la Ministre Turtelboom sont réapparues sur le site web de l'Office des étrangers.

3. Ceci n'est pas une circulaire

En juillet 2009, le gouvernement trouve un accord au sujet des instructions relatives à l'application de l'article 9bis et de l'ancien article 9 alinéa 3. Cet accord représente la concrétisation tant attendue de l'accord de gouvernement. Il comprend deux parties : la première, qui correspond aux points 1.1 à 2.7 de l'accord, a vocation à être permanente alors que la deuxième partie, qui correspond au point 2.8, concerne la régularisation en cas d'ancrage local durable et ne sera appliquée que pour les demandes introduites entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009. Le Centre a estimé que cet accord devrait permettre de mettre un terme à une situation devenue intenable pour beaucoup d'étrangers établis en Belgique depuis des années et qui vivent aujourd'hui dans l'incertitude et la précarité. Le Centre s'est déjà

prononcé à plusieurs reprises pour l'utilisation combinée de deux critères pour la régularisation : soit avoir établi en Belgique le centre de ses intérêts affectifs, sociaux ou économiques ; soit se trouver dans une situation de détresse telle qu'elle ne peut trouver une issue que dans une autorisation de séjour sur le territoire belge.

Si le premier critère correspond, sous certaines conditions, à la notion d'ancrage local durable reprise dans l'accord, rien n'est par contre prévu en ce qui concerne le second critère, sinon l'énonciation d'un principe de base selon lequel doit être considérée comme une situation humanitaire urgente toute situation dans laquelle un éloignement du territoire serait « contraire aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant et la CEDH. »

De manière plus spécifique, le Centre a réitéré sa conviction qu'en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire confié au Ministre en matière de régularisation, il est nécessaire que la loi elle-même puisse organiser la possibilité de travailler tant au cas par cas, c'est-à-dire après un examen individuel de chaque dossier, que de manière catégorielle c'est-à-dire en offrant au Roi la possibilité d'établir par arrêté royal, moyennant délibération en Conseil des ministres, des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations spécifiques et peuvent à ce titre demander une autorisation de séjour.

Enfin, le Centre attire l'attention du gouvernement sur l'importance de conserver les données relatives aux personnes qui ont fait appel aux dispositions des instructions gouvernementales du 19 juillet. Il est en effet essentiel de pouvoir assurer un suivi longitudinal des personnes qui ont bénéficié de ces mesures et de pouvoir analyser, tant de manière quantitative que qualitative, leur parcours social et professionnel après régularisation.

Le Centre s'est déjà prononcé à plusieurs reprises pour l'utilisation combinée de deux critères pour la régularisation : soit avoir établi en Belgique le centre de ses intérêts affectifs, sociaux ou économiques ; soit se trouver dans une situation de détresse telle qu'elle ne peut trouver une issue que dans une autorisation de séjour sur le territoire belge.

Plusieurs autres questions d'importance, dont certaines plus techniques, restaient également ouvertes. Elles concernaient la nécessaire articulation des nouvelles mesures avec la notion de circonstance exceptionnelle prévue par la législation sur le séjour des étrangers. Cet aspect de l'accord sera d'ailleurs à la base de l'annulation des instructions par le Conseil d'État. Elles concernaient également l'articulation à définir entre ces nouvelles mesures et la législation sur l'autorisation d'occupation de main d'œuvre étrangère.

Que peut-on souligner des dispositions adoptées ce 19 juillet ? Tout d'abord le fait que « lors de l'examen de l'ancrage local durable en Belgique, le ministre ou son délégué ne se laissera pas guider par un seul facteur, mais regardera les éléments factuels dans leur ensemble » (point 2.8 de l'accord). Autrement dit, divers critères peuvent attester de l'ancrage local durable en Belgique et il est tenu compte de la situation globale de l'étranger établi en Belgique sur le plan de ses intérêts affectifs, sociaux et économiques. Selon le Centre, un autre point positif de ces instruc-

4. L'annulation des instructions par le Conseil d'État

Par son arrêt 198.769 du 9 décembre 2009, le Conseil d'État a annulé les instructions du gouvernement concernant l'application de l'article 9bis et de l'ancien article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980.

Selon le raisonnement du Conseil d'État, le fait de déterminer que des circonstances humanitaires listées par des instructions seront considérées comme les circonstances exceptionnelles visées par l'article 9bis de la loi et ce de manière à lier le Ministre n'est pas légal. Il précise, confirmant sa jurisprudence constante en la matière, que les circonstances exceptionnelles doivent être comprises comme les circonstances qui rendent impossible ou à tout le moins extrêmement difficile un retour du demandeur, fût-il temporaire, dans le pays d'origine pour y introduire une demande d'autorisation de séjour auprès du poste diplomatique belge compétent. Or, toujours selon l'analyse du Conseil d'État, la longue durée du séjour ou de la procédure d'asile, la bonne intégration, le fait de rechercher du travail, d'avoir un réseau élargi de connaissances concernent le fond de la demande et non pas les circonstances exceptionnelles dont il faut justifier.

Le Conseil d'État conclut donc que le fait de dispenser les étrangers répondant aux conditions fixées par la circulaire de justifier de circonstances exceptionnelles prévues par l'article 9bis n'est pas du pouvoir du Ministre mais uniquement du législateur. Il décide donc d'annuler les instructions.

Avant même l'annulation des instructions le Secrétaire d'État avait garanti, dans différents médias, que la sécurité juridique des demandeurs serait respectée, et que les demandes seraient traitées dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire sur la base des instructions de juillet 2009. L'Office des étrangers a ensuite mis une communication sur son site internet annonçant qu'il suivra « *loyalement les directives de Monsieur Melchior Wathelet, Secrétaire d'État à la Politique de Migration et d'Asile, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire.* »

Ces deux déclarations, si nous les accueillons positivement, ne suffisent cependant pas à nos yeux. En effet, les instructions annulées contenaient des critères temporaires et d'autres qui avaient vocation à s'appliquer au delà du 15 décembre. Nous pensons que les critères dits « permanents » doivent être appliqués en toute transparence et donc être repris dans un texte. Les ins-

tructions de juillet, qui reprenaient les instructions de la Ministre Turtelboom étaient un élément contribuant à introduire plus de transparence dans la politique de régularisation. Leur annulation est donc regrettable.

Nous pensons également que l'arrêt du Conseil d'État a une portée plus large que la simple annulation des instructions. Il remet en cause, fût-ce implicitement, l'ensemble de la politique de régularisation telle qu'elle est menée depuis plusieurs années. En effet, la pratique de régulariser des personnes en longue procédure d'asile date au moins de 2004. Est-ce que par son arrêt, le Conseil d'État n'a pas implicitement estimé que cette manière de procéder, régulariser une personne en raison de la longueur de la procédure d'asile était *contra legem* ?

Si tel était le cas, nous devons conclure que l'article 9bis tel qu'il est rédigé actuellement ne permet pas de mener une politique de régularisation transparente, assumée et garantissant la sécurité juridique des demandeurs. En effet, le pouvoir conféré au Ministre est discrétionnaire par essence, à un point tel qu'il ne semble pas pouvoir être exercé autrement que de manière casuistique sans qu'aucune catégorie de situations humanitaires justifiant une régularisation de séjour puisse être définie. Or, si nous sommes conscients de la nécessité d'exercer de manière casuistique le pouvoir discrétionnaire d'autoriser le séjour, nous pensons qu'il convient également de définir des situations humanitaires qui, si elles ont rencontrées, doivent permettre d'obtenir une régularisation.

Nous pensons donc qu'une modification de la loi est nécessaire afin d'une part d'ancrer dans la loi qu'une demande d'autorisation de séjour peut être introduite en Belgique lorsqu'elle émane d'un étranger qui se trouve dans une situation humanitaire spécifique et d'autre part d'habiliter le Ministre, après délibération en Conseil des Ministres, à définir par arrêté royal ces situations humanitaires.

Une telle modification de la loi aurait à nos yeux plusieurs avantages :

- » garantir la transparence de la politique ; les demandeurs seraient informés des critères appliqués par l'administration lors du traitement de leur demande.

L'arrêt du Conseil d'État remet en cause, fût-ce implicitement, l'ensemble de la politique de régularisation telle qu'elle est menée depuis plusieurs années.

- » répondre aux critiques relevées par le Conseil d'État en habilitant le Ministre à définir des catégories de situations justifiant une régularisation,
- » garantir la constitutionnalité de la politique : l'AR pris en vertu d'une telle disposition serait soumis pour avis à la section législation du Conseil d'État et susceptible d'être annulé par la suite s'il devait contenir des dispositions inconstitutionnelles tout en offrant une base légale solide à la politique menée.
- » laisser intact le pouvoir du Ministre de travailler de manière casuistique sur base des circonstances exceptionnelles pour les situations non prévues qu'il serait amené à traiter. La notion de « circonstances exceptionnelles » existerait donc encore en parallèle de celle de « situation humanitaire spécifique »

Le Centre souligne qu'une telle modification ne préjuge absolument pas du caractère restrictif ou permissif de la politique de régularisation à mener. Son seul objet est de fournir les outils juridiques indispensables pour mener une politique de régularisation de qualité.

CONTRIBUTIONS EXTÉRIEURES

Regards croisés sur une régularisation

Sébastien Van Droogenbroeck, Professeur aux FUSL

1. Une instruction

Le 18 juillet 2009, le cabinet ministériel restreint est arrivé à un accord dans le dossier Asile et Migration sur la problématique de la régularisation humanitaire en approuvant une instruction à donner à l'Office des Étrangers. L'objet de cette Instruction est de compléter les lignes directrices de l'action du Ministre et de son délégué dans la mise en œuvre de la compétence que leur confère l'article 9bis (anciennement, 9, al. 3) de la loi du 15 décembre 1980. Pour saisir la portée juridique exacte de semblable *instrumentum*, il faut, en amont, remonter à l'analyse de cette compétence elle-même.

2. Une compétence discrétionnaire du Ministre ou de son délégué.

L'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, dans l'analyse qu'en font la Section du Contentieux administratif du Conseil d'État⁶¹, la Cour de cassation⁶² et le Conseil du Contentieux des étrangers⁶³, confère aux autorités administratives qu'il vise un très large pouvoir discrétionnaire. Le pouvoir donné au Ministre ou à son délégué n'est pas autrement encadré, par la loi elle-même, que par la référence positive à la notion de « circonstances exceptionnelles » non autrement définies, et par l'exclusion préventive de certaines situations au titre de « circonstances exceptionnelles » admissibles (art. 9bis, § 2).

La grande étendue de la marge discrétionnaire ainsi conférée au Ministre (et à son délégué) a été déplo-

rée par la doctrine⁶⁴, par le Médiateur fédéral⁶⁵, et par le Conseil d'État lui-même, dans l'avis qu'il rendit à propos des projets de loi qui conduisirent à la réforme de 2006. Selon la Section de législation⁶⁶ en effet,

« À la seule exception de l'hypothèse expressément réglée par l'article 9ter, nouveau de la loi du 15 décembre 1980, et sous réserve des circonstances expressément exclues à l'article 9bis, § 2, nouveau, de la loi, la notion de 'circonstances exceptionnelles' reprises de l'actuel article 9, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980, n'est toujours pas définie de manière positive par le texte en projet et peut donc viser un nombre indéfini d'hypothèses comme c'est le cas, actuellement, en application de l'article 9, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980. S'il est permis de considérer que l'article 9bis, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980, permettra, dans un certain nombre de cas (ceux énumérés au paragraphe 2), de limiter, comme le relève l'exposé des motifs, l'introduction par les étrangers de procédures successives introduites sur des bases juridiques différentes dans le but d'obtenir à tout prix un titre de séjour, il n'en reste pas moins que subsistera l'insécurité juridique résultant de l'adoption de circulaires, parfois non publiées, qui tendent à mieux circonscrire le pouvoir d'appréciation du ministre ou de son délégué quant à l'appréciation des 'circonstances exceptionnelles' qui autorisent ou non l'introduction d'une demande de séjour à partir du territoire belge ».

Et le Conseil d'État de souligner que les circulaires dont il est question sont elles-mêmes facteurs d'insécurité juridique, notamment en raison des doutes qui entourent leur « valeur juridique » intrinsèque.

Dans la rigueur des principes, la réduction de l'insécurité juridique ainsi aperçue et déplorée ne pourrait être que le fait d'une loi.

Un arrêté royal pourrait-il fixer des critères de régularisation ?

Faute d'une base légale plus précise au sein de la loi

61 Voy. CE, n°134.161, 27 juillet 2004 : « L'article 9, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980 confère au ministre un large pouvoir d'appréciation que l'on peut qualifier de compétence entièrement discrétionnaire ; dans ce cas, le Conseil d'État ne peut que censurer une erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de cette compétence et vérifier l'existence de motifs légalement admissibles, pertinents et matériellement exacts ; pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État de subsister son appréciation à celle du ministre ».

62 Cass., 26 mars 2009, JT, 2009, p. 289

63 CCE, n°9105, 21 mars 2008, RDE, 2008, n°147, pp. 62 et sv. : « Le Conseil rappelle encore que le caractère exceptionnel des circonstances alléguées doit être examiné par l'autorité administrative dans chaque cas d'espèce, et que si celle-ci dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation, elle n'en est pas moins tenue de motiver sa décision et de la justifier adéquatement ».

64 Voy. e. a. M.-C. Foblets et D. Van Heule, « Het federale vreemdelingenbeleid in België : enkele recente wetswijzigingen », T.B.P., 2007, p. 395-396

65 Voy., en dernier lieu, le Rapport annuel du Médiateur fédéral pour l'année 2008, pp. 137-140

66 Avis n°39.718/AG du 21 février 2006 sur un avant-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. Parl. Chambre, Doc 51-2478/001, pp. 184-186

du 15 décembre 1980⁶⁷, l'intervention du Roi en la matière ne pourrait reposer que sur la compétence « générale » d'exécution que Lui confère l'article 108 de la Constitution⁶⁸. Les contours du « pouvoir réglementaire dérivé » qu'octroie cette disposition constitutionnelle ont été fixés par un arrêt de la Cour de cassation du 18 novembre 1924⁶⁹ (jurisprudence constante) : il appartient au Roi « de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit. Or, l'« économie générale » de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 se trouverait par définition mise à mal en cas d'adoption d'un Arrêté royal qui, par l'énumération générale et abstraite d'une série de situations irréfragablement présumées constitutives de « circonstances exceptionnelles », prétendrait lier l'administration et lui soustraire du même coup le pouvoir discrétionnaire dont elle dispose dans l'appréciation de ce qu'il y a lieu d'identifier comme étant des « circonstances exceptionnelles ». Sur ce point précis en effet, l'« économie générale » de la loi consiste à conférer au Ministre et à son délégué un pouvoir d'appréciation radicalement *individualisé*. Il n'est que de citer, à cet égard, l'analyse faite par la Cour constitutionnelle de l'article 9 bis précité : la mise en œuvre de ce dernier exige, selon le juge constitutionnel « un examen méticuleux de chaque demande » et offre ainsi à l'administration « la possibilité d'examiner individuellement » chaque dossier⁷⁰. Non sans frémir, on constate que la Cour constitutionnelle va même jusqu'à qualifier de « mesure aléatoire » la possibilité offerte à l'étranger de s'adresser au Ministre, sur base de l'article 9bis, pour régulariser son séjour⁷¹. En conséquence, tout Arrêté royal qui « lierait » la compétence du Ministre en ce domaine heurterait de front l'économie générale de l'article 9bis et serait donc, pour cette raison, inconstitutionnel.

Une circulaire ou une instruction peut-elle fixer des critères de régularisation ?

Ce qui ne peut constitutionnellement être fait par Arrêté Royal, ne peut davantage être fait par le biais d'une circulaire/note/instruction ministérielle ou par tout autre *instrumentum* administratif qui, quelle qu'en soit la dénomination, prétendrait à l'identique limiter *de jure* le pouvoir discrétionnaire d'appréciation individualisée que confère l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

À l'objection d'inconstitutionnalité précédemment mis en lumière, s'en ajouteraient au demeurant d'autres :

- » À peine de méconnaître les articles 33 *juncto* 108 de la Constitution, la loi du 15 décembre 1980 ne pourrait être interprétée comme ayant implicitement conféré au Ministre un Pouvoir d'exécution de ses propres prescrits. Interprétée en ce sens, la loi violerait en effet les dispositions constitutionnelles qui confient au Roi – et à lui seul – le Pouvoir réglementaire d'exécution des lois⁷² ;
- » Même s'il emprunte la forme de circulaires ou autres instructions, l'exercice d'un véritable pouvoir réglementaire dans le chef du Ministre suppose la consultation de la Section de législation du Conseil d'État, conformément à l'article 3 des LCCE, ainsi que la publication au *Moniteur belge* des actes adoptés dans l'exercice de ce pouvoir (art. 190 de la Constitution). Ni l'une ni l'autre de ces formalités n'ont été accomplies à l'occasion de l'adoption de l'instruction ministérielle sous examen.

Dès lors, et à supposer que la circulaire concernée présente les caractéristiques qui la rendent « attaquant » devant le Conseil d'État, elle encourt inmanquablement l'annulation de la part de celui-ci. C'est ce que démontre sans ambiguïté l'arrêt 198.769 du Conseil d'État.

Les foudres du Conseil d'État peuvent être évitées en déniaut le caractère « réglementaire » de la circulaire concernée – et donc la compétence de celui-ci pour

67 M. Kaiser, « La suspension par le Conseil d'État de l'Arrêté Royal sur les régularisations », RDE, 1999, p. 459

68 « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans jamais pouvoir ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

69 *Pas.*, 1925, I, 25

70 CC., arrêt 95/2008, 26 juin 2008, pt. B.6

71 *idem*, pt. B.23

72 Voy. J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, 3ème éd., Bruges, La Chartre, 2007, p. 821. La jurisprudence de la Section de Législation est fixée en sens identique (voy. avis 41.417/AG À 41.420/AG, Doc. Parl. Chambre, Doc 51-2720/1, p. 133). Elle admet toutefois la constitutionnalité de la délégation législative d'un pouvoir réglementaire à un Ministre, à titre exceptionnel, lorsque des raisons objectives justifient une intervention urgente du pouvoir exécutif (Voy. J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, 3ème éd., Bruges, La Chartre, 2007, p. 158, note 251).

connaître d'un recours en annulation à son encontre. La conséquence logique d'un tel plaidoyer consiste alors à devoir admettre que la circulaire, faute d'être contraignante, est dans l'incapacité d'apporter quelque sécurité juridique à qui que ce soit.

Pour étayer les propositions précédentes, on peut renvoyer à l'analyse qui avait été faite par le Conseil d'État, dans son arrêt 86.290 du 29 mars 2000, à propos d'une circulaire du 15 décembre 1998 visant à « encadrer » le pouvoir que le Ministre et son délégué tenaient de l'ancien article 9, al. 3, de la loi du 15 décembre 1980 :

« ou bien cette circulaire ne contient que de simples lignes de conduite destinées à guider les autorités administratives dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire et elle est, dans ce cas, dénuée de toute valeur réglementaire de sorte que sa prétendue violation ne pourrait servir de fondement à la décision de rejet de la demande d'autorisation, ou bien, au contraire, un caractère réglementaire doit lui être reconnu et elle serait illégale à défaut d'avoir été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État en application de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (...) »

Rejoignant celle qu'avait livrée B. Bléro en 1998⁷³, l'analyse faite ci-avant par le Conseil d'État montre qu'en réalité, la seule manière de sauver la légalité et la constitutionnalité des circulaires et autres « notes » ou « instructions » adressées par le Ministre à l'intention de l'Office des étrangers sur pied de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980, consiste paradoxalement à leur dénier toute efficacité juridique intrinsèque, c'est-à-dire, à considérer qu'elles ne constituent pas des normes véritables, mais de simples « lignes de conduite » molles. La conséquence en est que le Ministre ou son délégué conserve la possibilité, au cas par cas, de s'en écarter. Plus concrètement, cela signifie que le Ministre et son délégué est toujours libre d'accorder la régularisation sur base d'un examen individualisé, même en dehors des cas abstraitement définis par la circulaire/note/instruction. Mieux : il doit procéder à cet examen individualisé, et ne peut valablement refuser la régularisation en offrant, pour seule justification, que le cas qui lui est soumis ne

rentre pas dans les prévisions de la circulaire/note/instruction (voy. en ce sens, C.E., n°86.390, 29 mars 2000). L'instruction rappelle au demeurant l'exigence d'un tel examen individualisé, lorsqu'elle précise que l'énumération de situations humanitaires urgentes à laquelle il est procédé « n'empêche pas le ministre ou son délégué d'utiliser son pouvoir discrétionnaire dans d'autres cas que ceux énoncés (...) et de les considérer comme étant des situations humanitaires urgentes. ».

Cela signifie également que le Ministre ou son délégué sont toujours libres de refuser la régularisation sur base d'un examen individualisé du dossier, même lorsque l'on se trouve, de manière non contestée, dans l'une des situations « régularisables » visées par l'Instruction ministérielle. Puisque celle-ci n'est pas une norme juridique, nulle illégalité interne n'entache *ipso jure* l'acte administratif qui néglige d'en suivre les « prescrits » (Voy. CE, n°164.627)

Quelques pistes de réflexion

Nonobstant l'encadrement dont il a fait l'objet lors de la réforme de 2006 (dissociation des hypothèses « 9bis » et « 9ter » ; énumération de causes d'exclusion par l'article 9bis, § 2), le pouvoir conféré par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 au Ministre ou à son délégué est de nature intégralement discrétionnaire et par essence casuistique. Pour ces deux motifs, il est source d'une importante insécurité juridique.

Le procédé des notes/circulaires/instructions ministérielles n'est en rien pourvoyeur de sécurité juridique, vu l'incapacité intrinsèque de ces *instrumenta* administratifs à lier en droit les autorités administratives en charge de la mise en œuvre de l'article 9bis.

Dans la rigueur des principes constitutionnels, la réduction de cette insécurité juridique par l'énoncé abstrait de circonstances de régularisation obligatoires – c'est-à-dire, s'imposant au Ministre et à son délégué – ne peut être que le fait du législateur lui-même, sur le modèle du précédent qu'a constitué la loi du 22 décembre 1999. Un Arrêté Royal d'exécution (art. 108 de la Constitution) n'est pas, *de lege lata*, constitutionnellement admissible. Une solution médiane consisterait éventuellement à modifier la loi du 15 décembre 1980 pour habiliter le Roi, de manière expresse et non équivoque, à fixer des critères de régularisation géné-

73 « À propos de quelques circulaires du Ministre de l'Intérieur en droit des étrangers. Nature et valeur du procédé », RDE, 1998, pp. 297 et suiv.

raux et abstraits. Pareille habilitation pourrait être admise sur le fondement de l'article 105 de la Constitution⁷⁴. Cette habilitation législative pourrait prescrire expressément la délibération préalable en Conseil des Ministres⁷⁵.

La politique de régularisation : allons-nous vers un phénomène cyclique ?

Dirk Vanheule

Chargé de cours principal à la faculté de droit de l'Université d'Anvers

Etude d'avocats Storme, Leroy, Van Parys

L'instruction de juillet 2009 a donné un contenu à l'accord gouvernemental fédéral sur la régularisation du séjour des étrangers. Sans aborder une question soulevée – l'invalidation de cette instruction par le Conseil d'État entrave-t-elle ou non la poursuite de la politique de régularisation ? – nous pouvons formuler quelques considérations fondamentales quant à la voie choisie. Élément positif important, l'instruction fixe clairement plusieurs pratiques existantes et encourage ce faisant la transparence de la politique de migration. Les demandeurs d'asile peuvent ainsi obtenir une autorisation de séjour simple quand la procédure d'asile devant les instances compétentes traîne en longueur. La régularisation du regroupement familial, conformément aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Convention relative aux droits de l'enfant, n'est pas une innovation en soi.

Plus retentissante est la possibilité d'octroyer une autorisation de séjour aux étrangers qui présentent un ancrage local durable en Belgique et en font la demande entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009. Ce critère ne permet aucunement l'amnistie générale de tous les étrangers en séjour illégal en Belgique. Son application est limitée aux personnes qui sont depuis longtemps déjà en séjour illégal en Belgique, sachant que ces étrangers, après quelques années d'insertion

sociale et économique en Belgique, retournent difficilement de leur plein gré dans leur pays d'origine. La logique de la législation en matière de séjour, à savoir que les personnes en séjour illégal doivent partir et ne peuvent tirer aucun droit de ce séjour illégal, recule donc devant cette constatation de fait et les préoccupations humanitaires associées. C'est compréhensible pour la catégorie de personnes visée par l'instruction, lesquelles séjournent en Belgique depuis plus de 5 ans et qui étaient connues des autorités dans le cadre d'un séjour légal (ou de la tentative d'obtention d'un tel séjour). En tolérant dans les faits la poursuite de leur séjour en Belgique, peut-on argumenter, les autorités ont fermé les yeux et rendu elles-mêmes possible leur ancrage. Ce raisonnement est moins pertinent pour une deuxième catégorie de personnes susceptibles d'invoquer un ancrage local durable : celles qui séjournent en Belgique depuis mars 2007 et ont des perspectives d'emploi, lesquelles n'imposent pas la légalité de leur séjour. L'argument économique de l'emploi (futur légal) et de l'autonomie l'emportent ici.

Il n'y a aucune raison de supposer que ces situations ne vont pas se répéter à l'avenir. Que cet accord ne règle qu'un seul aspect de la politique de migration (la régularisation) en est un défaut majeur.

D'une part, la politique de régularisation n'est pas assortie de mesures destinées à combler l'abîme qui sépare la migration réelle du cadre législatif restreint. L'instauration de statuts de séjour temporaires ou d'une migration circulaire pourrait par exemple répondre à certains besoins réels. Ceci suppose une vision de la politique de migration souhaitée, laquelle semble faire aujourd'hui défaut, comme en atteste également l'instruction. Celle-ci permet d'établir l'ancrage durable sur la base de liens sociaux, d'intégration civique et de perspectives d'emploi. En mettant davantage l'accent sur les liens sociaux et l'intégration civique, il est question de régularisation sociale : l'étranger obtient de nouveau un statut de séjour légal ainsi que l'accès aux droits sociaux. Si l'on souligne davantage la perspective d'un emploi, il est question de régularisation économique, laquelle permet d'insérer l'étranger dans la vie économique. Ces formes de régularisation correspondent à différentes visions de la migration (humanitaire ou économique) et, par conséquent, différentes visions du rôle de l'État. L'instruction n'établit pas clairement la vision défendue par le gouvernement fédéral – mais celle-ci fait-elle déjà l'objet d'un consensus ?

D'autre part, les étrangers qui ne répondent pas encore

74 « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même »

75 On sait en effet que la Cour de cassation refuse d'ériger en principe général de droit non-écrit l'exigence d'une délibération préalable en Conseil des Ministres de toute question importante, principe général dont la méconnaissance vicierait la légalité de l'acte « important » adopté sans concertation (Cass., 10 avril 1987, Pas., I, n°477, concl. AG Velu). Pour cette raison, la mention expresse d'une telle délibération dans la loi d'habilitation se recommande.

aux conditions d'un ancrage durable le feront bel et bien à une date ultérieure et exigeront que l'ancrage durable l'emporte dans leur cas également. Ce scénario risque de se répéter sauf si le gouvernement est également disposé à prendre des mesures d'appui en vue de prévenir tout ancrage durable dans l'illégalité. Une révision fondamentale de différents points s'impose, dont la législation complexe en matière de séjour, le lourd et lent système administratif des autorisations et des décisions, qui a des effets désastreux tant sur les autorités que sur l'étranger, sans oublier la politique d'éloignement peu performante.

Dans le cas contraire, nous serons dans quelques années confrontés une nouvelle fois à l'échec de la politique de migration, incapable de remédier à la situation humanitaire précaire de l'étranger qui reste malgré tout en Belgique. Pour la crédibilité de la politique de migration, ce groupe ne peut s'étendre et devenir une forme structurelle de migration. Le risque subsiste toutefois que nous fassions des régularisations un phénomène cyclique.

C. RECOMMANDATIONS - SÉJOUR



1. Le Centre recommande d'être attentif au respect du principe d'égalité et de non discrimination lors de la définition de critères relatifs à la régularisation.
2. Le Centre recommande de modifier l'article 9bis de la loi de 1980 afin d'une part d'ancrer dans la loi qu'une demande d'autorisation de séjour peut être introduite en Belgique lorsqu'elle émane d'un étranger qui se trouve dans une situation humanitaire spécifique et d'autre part d'habiliter le Ministre à définir par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ces situations humanitaires.
3. Le Centre recommande de conserver les données relatives aux personnes qui feront appel aux dispositions des instructions gouvernementales du 19 juillet 2009 afin de pouvoir assurer un suivi longitudinal des celles qui ont bénéficié de ces mesures et de pouvoir analyser, tant de manière quantitative que qualitative, leur parcours social et professionnel après régularisation.

Ancienne recommandation (2008) :

Le Centre, sans contester le pouvoir discrétionnaire du Ministre, propose deux critères comme guide pour le traitement des demandes de régularisation :

1. *le premier est un critère positif : le fait d'avoir fixé en Belgique ses intérêts affectifs, économiques et/ou sociaux*
2. *le second est un critère négatif : le fait de se retrouver dans une situation humanitaire telle que l'octroi d'un titre de séjour, éventuellement temporaire, est la seule issue.*

Chapitre 3

NATIONALITÉ





A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



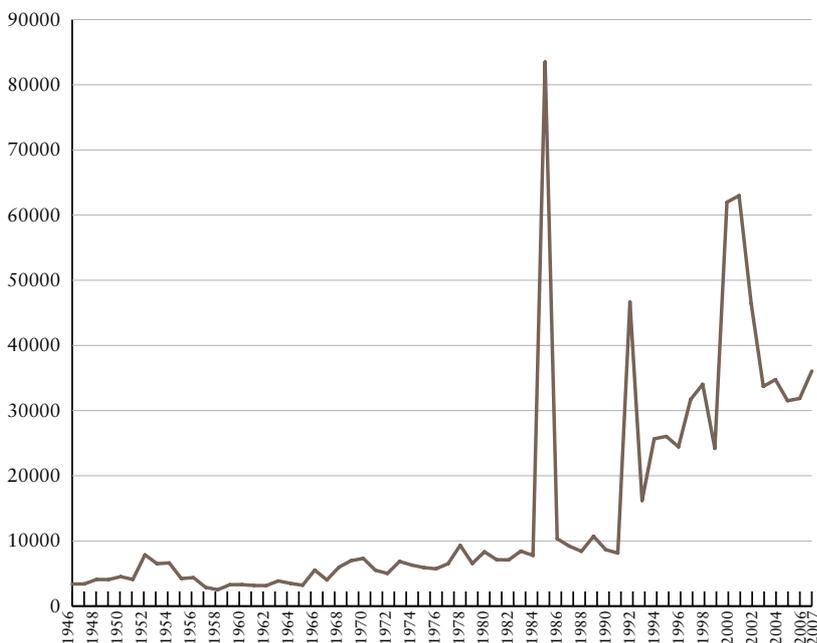
1. Acquisition et attribution de la nationalité belge à des étrangers

Le nombre d'étrangers devenant belges est en augmentation quasi continue depuis la création du Royaume. Cependant, depuis 1984, une série de ruptures ont eu des impacts sans précédent sur le nombre d'acquisitions ou d'attributions de la nationalité belge. Durant la seule année 1985, plus de 80.000 étrangers sont devenu belges (près de 10% de la population étrangère de l'époque). A partir de 1991 le nombre de changements de nationalité a fortement crû, avec des paroxysmes en 1992, 2000 et 2001 aux moments des réformes de 1991 et 2000.

Les modifications du droit ont fortement affecté le nombre d'acquisitions et d'attributions de la nationalité. Dans ce cadre, le pic de 1985 coïncide avec la modification de l'attribution de la nationalité à la naissance pour les enfants de mère belge. Le pic observé en 1992 correspond à la modification du code intervenue en 1991 ayant permis l'attribution de la nationalité aux enfants de la troisième génération (28.762 attributions soit 61,6% des attributions de l'année). En outre, la réforme du droit à la nationalité a permis d'accroître sur le long terme le nombre annuel d'acquisitions et d'attributions de la nationalité. Ainsi, l'acquisition de la nationalité par déclaration de nationalité est devenue la première cause d'acquisition de la nationalité après son introduction en 1991 et sa réforme en 2000 explique en grande partie l'accrois-

sement après 1991⁷⁶. Toutefois, depuis 2002 ce mode d'obtention connaît une diminution continue qui s'est stabilisée autour des 11.500 acquisitions par déclaration en 2006 et 2007. L'attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (attribution à un enfant mineur dont un parent est devenu belge) est la deuxième procédure la plus fréquente (23,5%). Soulignons l'augmentation, en 2007, du nombre de naturalisations alors que le recours à cette procédure semblait s'être stabilisé au cours des trois années précédentes. La naturalisation reste la troisième voie d'accès à la nationalité belge (23,2%).

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



...
Figure 32. Evolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1946-2007
 ...

Tableau 5. Evolution du nombre d'étrangers devenant belges selon la procédure, 1991-2007

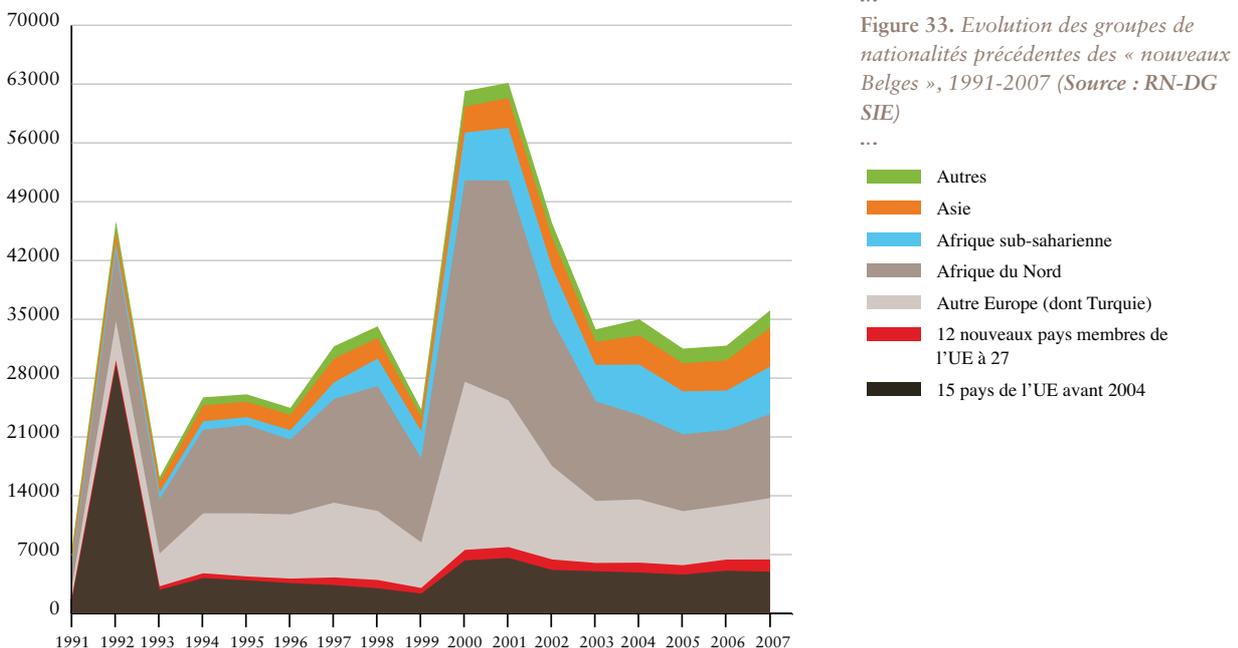
Justification	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
acquisition par naturalisation	1467	2150	1505	3833	4602	4.875	9.635	11.119	5.794	10.516	10.644	8.327	4.085	6.606	6.621	6.088	8.372
acquisition par option	2055	1829	1162	1152	1249	1.131	912	774	727	663	185	163	88	91	95	100	93
acquisition par le conjoint étranger d'un Belge	1558	2189	2474	3069	2782	2.751	2.731	3.171	3.635	6.641	4.290	4.372	4.625	5.060	5.145	6.065	6.294
acquisition par déclaration de nationalité		4837	4778	7345	6908	5.996	5.481	4.877	4.639	3.219	24.567	19.680	15.939	13.363	11.299	11.524	11.543
attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition	1741	2456	1729	4428	4435	4.273	7.723	8.583	4.368	18.716	20.040	12.293	7.662	8.307	7.135	6.913	8.502
attribution à un enfant né en Belgique par déclaration avant 12 ans		2188	2759	3035	3459	2.997	2.239	1.787	1.647	1.246	483	265	239	193	123	139	109
attribution en raison de la naissance en Belgique	179	28762	45	34	50	26	35	29	39	27	65	52	33	40	26	20	44
attribution en raison de la nationalité du père ou de la mère	188	191	148	229	249	258	248	314	286	699	490	404	358	369	363	351	390
attribution en raison d'une adoption	347	265	225	257	288	490	229	182	213	194	224	162	133	147	169	133	136
recouvrements	56	73	80	71	68	79	58	67	57	123	90	96	71	70	69	73	109
autres (inclu cas spéciaux) ou pas de justification	543	1704	1292	2219	1955	1.705	2.396	3.131	2.791	19.936	1.904	603	476	508	467	454	471
Total	8134	46644	16197	25672	26045	24.581	31.687	34.034	24.196	61.980	62.982	46.417	33.709	34.754	31.512	31.860	36.063

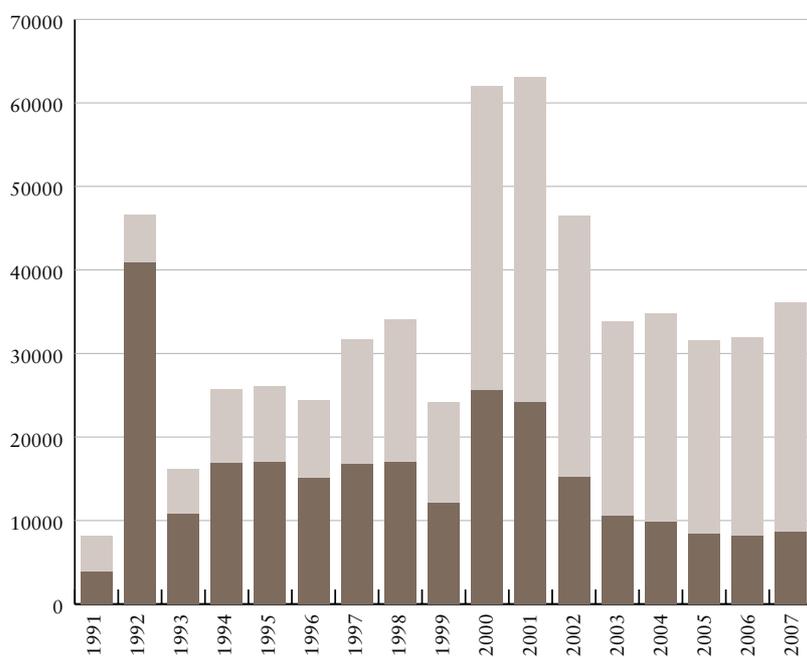
2. Nationalité précédente et lieu de naissance des « nouveaux Belges »

Jusqu'aux années 1980, les changements de nationalité concernaient essentiellement les ressortissants européens, et ce n'est qu'après 1985 que la part des ressortissants non-européens s'est élevée. L'effet de rattrapage de la réforme de 1991 a permis une dernière fois aux ressortissants communautaires d'occuper la première place. Depuis, l'Afrique du Nord représente la principale région d'origine des « nouveaux Belges » suivit de l'Europe non-communautaire. Depuis 2000, on observe également une augmentation continue de la part des Asiatiques dans le mouvement d'obtention de la nationalité. Si les Marocains et les Turcs constituent toujours les deux premiers pays d'origine des « nouveaux Belges », on constate que depuis le début des années 2000 la part des ces deux groupes dans les changements de nationalité ne cesse de diminuer. Ce que l'on observe c'est que l'origine des « nouveaux Belges » tend à se diversifier, à l'instar des flux migratoires.

Si les étrangers nés en Belgique ont été les principaux bénéficiaires des réformes des années 1980 et du début des années 1990, la part de ceux-ci est largement décroissante depuis : de 88% de « nouveaux Belges » nés en Belgique en 1992, on est passé à 24% en 2007 (figure 34). Les principales raisons de ce retournement sont les modifications de la législation sur l'attribution de la nationalité à la naissance dans le cas des enfants de la troisième génération d'une part, et

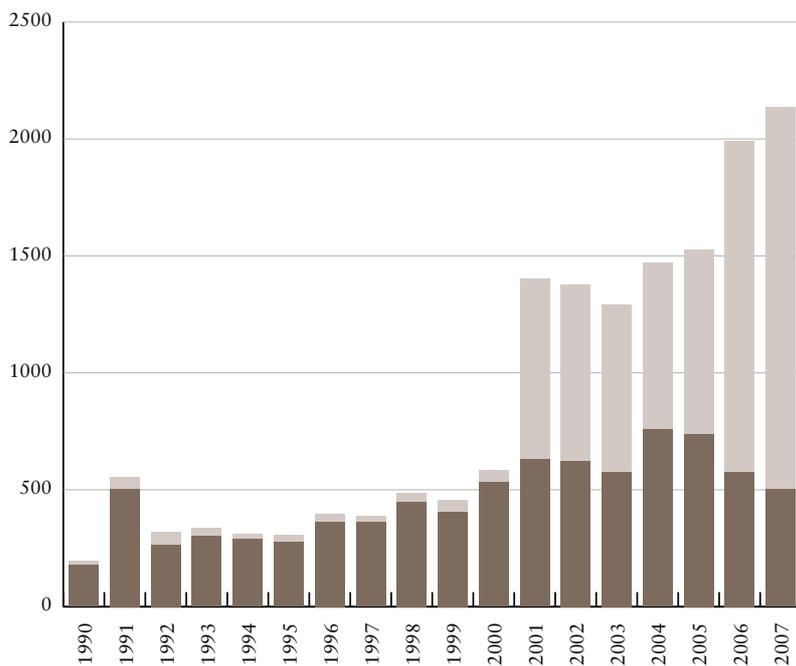
l'élévation du nombre des acquisitions de la nationalité par les parents avant la naissance des enfants, qui de ce fait naissent belges, d'autre part. La réforme de 2000 a renforcé cette tendance en permettant d'accroître le nombre d'acquisitions de la nationalité par des immigrants (sans que les étrangers nés en Belgique ne connaissent d'évolution similaire). En conséquence, les étrangers obtenant la nationalité durant les dernières années sont essentiellement des immigrants (76% en 2007), alors que la place prise par les membres de la seconde génération était l'une des caractéristiques principales des « nouveaux Belges » jusqu'au début des années 1990.





...
Figure 34. *Etrangers devenant belges selon le lieu de naissance, 1991- 2007*
 (Source : *Registre national, DG SIE*)
 ...

■ Nés à l'étranger
 ■ Nés en Belgique



...
Figure 35. *Evolution du nombre d'étrangers devenant belges à l'étranger ou dans un endroit indéterminé suivant leur lieu de résidence au 1er janvier 2008, 1991-2007*
 (Source : *Registre national DG SIE*)
 ...

■ Résident à l'étranger au 1er janvier 2008
 ■ Résident en Belgique au 1er janvier 2008

3. Des étrangers qui deviennent belges en-dehors du territoire

Les données que nous venons d'exposer concernent l'acquisition de la nationalité belge sur le territoire du royaume. Cependant comme nous l'avons fait remarquer dans le précédent rapport⁷⁷, l'acquisition de la nationalité n'est pas neutre en termes d'immigration puisque des personnes peuvent obtenir la nationalité belge depuis l'étranger. Avant l'année 2000, le nombre de ces changements de nationalité de personnes résidant à l'étranger ou dans un endroit indéterminé était inférieur à 500 (excepté en 1991 et 2000). A partir de 2001, on observe une nette augmentation de ces changements de nationalité, passant à environ 1.400 obtentions annuelles. Après une légère diminution en 2002 et 2003, le nombre d'obtentions de la nationalité pour des non-résidents en Belgique va continuer à augmenter pour atteindre 2.100 changements en 2007.

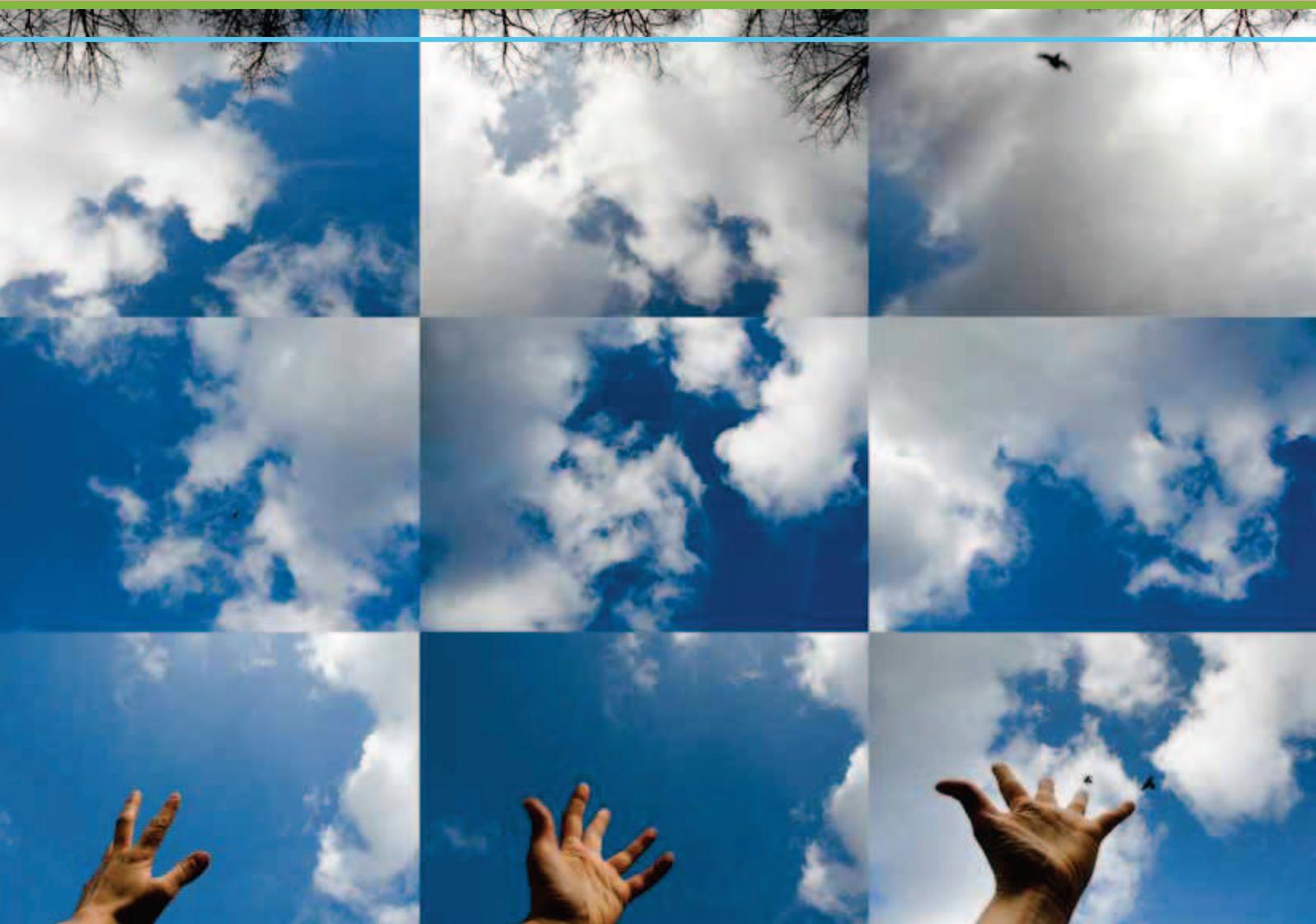
La question est de savoir quelles sont les dispositions légales qui ont contribué à l'augmentation de ces acquisitions de la nationalité hors du territoire belge ? Selon les chiffres de la DG SIE, depuis 2001, un peu plus de 30% des ces changements de nationalité sont le fait d'un auteur belge né à l'étranger et qui a réclamé pour son enfant, dans les cinq ans suivant la naissance, la nationalité belge (Art. 8 §1, 2°, B CNB). Ensuite, 15% de ces changements font suite à une adoption par un Belge né en Belgique. Avec 1,6% des changements de nationalité à l'étranger, le cas particulier des enfants majeurs descendant de Belges qui peuvent obtenir la nationalité en vertu de l'article 12bis§1, 2° CNB, apparaît comme un motif peu utilisé. Numériquement cela représente 186 cas de personnes ayant bénéficié de cette procédure entre 2001 et 2007. Néanmoins, il est impossible de vérifier numériquement l'hypothèse - avancée dans le précédent rapport - que ces personnes ne viennent pas s'installer en Belgique mais ont fait le choix de la nationalité belge en vue de pouvoir rendre visite à leurs parents sans devoir obtenir de visa.

Toutefois, des statistiques font état du lieu de résidence des personnes ayant acquis la nationalité belge à l'étranger ou dans un endroit indéterminé. On constate qu'avant l'augmentation de 2001 c'est approximativement 9 personnes sur 10 qui résident en Belgique au 1^{er} janvier 2008. L'augmentation de ces acquisitions en 2001 ne se traduit par une réelle augmentation du nombre de personnes résidant en Belgique au 1^{er} janvier 2008. Il est évident que les acquisitions des

années plus récentes vont encore engendrer des retours puisque la durée entre l'acquisition et la date du 1^{er} janvier 2008 est plus courte. Toutefois, les tendances observées au début des années 2000 montrent qu'approximativement 50% à 55% des étrangers continueraient à résider à l'étranger.

77 Rapport Migration 2008, pp 95-96.

B. ENJEUX





1. Introduction

Lors de la déclaration gouvernementale du 13 octobre 2009, le gouvernement fédéral s'engageait à modifier les conditions d'acquisition de la nationalité belge : « (...) Désormais, les étrangers qui souhaitent obtenir la nationalité belge, devront être en possession d'un droit de séjour de durée illimitée. Les conditions liées à la procédure de naturalisation à la Chambre seront également adaptées. (...) » L'accord de gouvernement du 18 mars 2008 précisait que « L'obtention de la nationalité sera objectivée et rendue plus neutre en termes d'immigration, de sorte que seules les personnes inscrites au registre de la population ou au registre des étrangers pourront obtenir la nationalité. Pour le reste, l'acquisition de la nationalité par déclaration restera inchangée. L'acquisition de la nationalité belge par naturalisation sera également subordonnée à des conditions de droit de séjour d'une durée indéterminée, de séjour légal préalable et ininterrompu de 5 ans et de preuve d'une volonté d'intégration, ce qui peut entre autres être prouvé par une attestation de l'autorité locale ou d'un service agréé. »

Compte tenu de ces objectifs, le Centre souhaite aborder dans un premier temps la question de la définition de la notion de séjour légal. Dans un deuxième temps, nous souhaitons aborder la question de l'obtention de la nationalité belge à partir de l'étranger pour les enfants majeurs de personnes belges. Cette question sera abordée sous l'angle plus large du droit à la vie familiale de ces enfants. Enfin, nous aborderons la question de la volonté d'intégration dans le cadre de la procédure de naturalisation.

2. La définition du séjour légal

Dans le Rapport Migration 2007, le Centre relevait que la notion de séjour légal au sens du Code de nationalité belge était interprétée de manière différente entre plusieurs arrondissements du pays.

Le 20 février 2009 la Cour de Cassation a rendu un arrêt qui apporte de la clarté sur l'interprétation à donner du séjour légal. Les faits mettaient en cause une demandeuse d'asile arrivée en 1998 en Belgique et régularisée en 2003. Entre ces deux dates cette personne avait bénéficié d'un séjour en tant que demandeur d'asile. Elle a effectué une déclaration de nationalité sur base de l'article 12bis § 3° du CNB car elle disposait d'un séjour illimité au moment de la demande et de 7 années de séjour légal.

Le Ministère public a considéré, suivi en cela par le tribunal et la cour d'appel, que le séjour en tant que demandeur d'asile ne pouvait être assimilé à un séjour légal au sens du code de la nationalité belge et que la personne ne remplissait donc pas la condition de 7 années de séjour légal.

La Cour de cassation n'a pas suivi cette interprétation. Elle considère que la période antérieure à la régularisation de séjour durant laquelle l'étranger dispose, sans interruption, de permis de séjour provisoire peut être prise en compte pour le calcul de la durée de séjour légal requise. Elle confirme en cela qu'il y a lieu de distinguer la nature du séjour préalable à la demande, qui peut être un séjour provisoire pour autant qu'il soit ininterrompu, et la nature du séjour au moment de la demande qui doit être un séjour définitif, en vertu de l'article 12bis §1, 3°. L'arrêt tranche ainsi une question qui était controversée. Il nous semble important que dans le cadre des modifications envisagées du CNB le principe consistant à distinguer la nature du séjour légal avant la demande d'obtention de la nationalité et celle au moment de la demande soient maintenues.

Si au moment de la demande le séjour légal doit être de durée indéterminée, celui qui précède la demande peut être composé de titres de séjour ou d'autorisations de séjour provisoires, à condition que le séjour légal ainsi pris en compte soit ininterrompu. De cette manière, la « neutralité migratoire » de la législation relative à l'acquisition de la nationalité sera garantie par une triple exigence :

1. avoir un séjour légal d'une certaine durée préalablement à la demande ; ce séjour peut être couvert

par un ou plusieurs titres ou autorisations de séjour provisoires.

2. avoir bénéficié de ce séjour légal de manière ininterrompue pendant toute la durée à prendre en considération
3. avoir un séjour illimité au moment de la demande.

3. 12bis§1,2° et visa de regroupement familial

Autre pierre d'achoppement de la neutralité migratoire du CNB, l'article 12bis§1,2° est une disposition qui est critiquée de longue date. Cette disposition permet aux enfants majeurs de Belges de devenir belges à condition d'entretenir des liens effectifs avec leurs parents. La personne qui remplit ces conditions et fait cette demande à partir de la Belgique doit bénéficier d'un séjour légal. A partir de l'étranger aucune condition de séjour n'est requise.

Le gouvernement envisage de supprimer cette possibilité pour les enfants majeurs habitant à l'étranger. Nous souhaitons attirer l'attention sur le fait qu'une telle suppression ne serait pas sans conséquences sur le droit de vivre en famille des enfants majeurs de Belges. En effet, comme nous l'expliquions dans notre Rapport Migration 2008⁷⁸, un enfant majeur non européen d'un Belge dispose aujourd'hui de trois possibilités pour se rendre, temporairement ou non, en Belgique et entretenir des relations familiales avec son auteur :

- » devenir belge à partir de l'étranger à condition qu'il entretienne des liens effectifs avec son auteur belge. Dans ce cas, il n'est pas contraint de s'installer en Belgique même si la nationalité lui donne un droit d'accès et d'installation inconditionnel. Le cas échéant, il peut se contenter de faire des allers retours.
- » S'installer en Belgique au titre du regroupement familial, à condition d'être dépendant économiquement de son parent belge ce qui suppose que ce parent soit économiquement actif et que l'enfant soit lui inactif. Dans ce cas, l'enfant est contraint de s'installer en Belgique.
- » Obtenir un visa court séjour pour visiter son parent belge.

Nous sommes conscients que le CNB n'est pas l'instrument adéquat pour garantir le droit à entretenir des relations familiales, mais le droit et la pratique nous montrent qu'il remplit partiellement cette fonction. La pratique nous indique également qu'il n'est pas rare que les visas de court séjour en vue d'une visite familiale soient refusés.

En cas de refus de visa court séjour, la dernière possibilité est de demander le regroupement familial. Ceci suppose une installation en Belgique.

78 Voir Rapport Migration 2008, pp. 97-98.

Afin d'éviter que les modifications du CNB aient pour effet pervers de pousser les enfants de Belges à faire usage de leur droit au regroupement familial simplement pour entretenir des relations familiales avec leurs auteurs, le Centre recommande d'insérer dans la loi de 1980, dans le respect des engagements internationaux de la Belgique entre autres des accords de Schengen, le droit pour les non européens membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa court séjour de visite familiale à entrée multiples dont l'octroi pourrait être soumis à des conditions strictes de respect des durées de séjour autorisées.

4. Conditions d'intégration

Si l'accord de gouvernement actuel pose comme principe que l'octroi de la naturalisation doit être lié à des conditions, c'est dans la perspective que celui qui veut se faire naturaliser belge doit faire preuve de sa bonne volonté de s'intégrer. Dans le Rapport Migration de l'an dernier, le Centre était conscient des difficultés que

La connaissance de la langue peut entrer en compte comme critère objectif tant qu'elle peut être évaluée de manière standardisée.

de telles conditions posent, qui renvoient à des compétences exercées par les Communautés et les Régions et qu'un danger d'arbitraire existe.

Le Centre est toujours préoccupé qu'une zone d'arbitraire puisse être institutionnalisée, s'il faut satisfaire à ces conditions sans avoir en perspective une harmonisation des critères de satisfaction de ces conditions.

Dans le Rapport Migration de l'an dernier, le Centre avait défendu l'insertion d'un élément de connaissance linguistique dans le cadre de la procédure de naturalisation. La connaissance de la langue peut entrer en compte comme critère objectif tant qu'elle peut être évaluée de manière standardisée. Le Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe propose une telle norme d'évaluation utilisable.

5. Un droit à la nationalité ou une faveur discrétionnaire ?

Il ressort de la déclaration gouvernementale que le gouvernement a l'intention d'adapter la procédure de naturalisation également en ce qui concerne les conditions de séjour : pour y avoir accès, le demandeur devra disposer d'un séjour légal ininterrompu préalable de 5 années et un séjour illimité au moment de la demande. Si on tient compte de la durée de la procédure de naturalisation elle-même (de 15 mois à 18 mois aujourd'hui), on se rend compte que la situation qui est créée induira une concurrence entre cette procédure et la procédure de déclaration prévue à l'article 12bis, §1, 3°. Cette dernière disposition accorde un droit subjectif à obtenir la nationalité belge par déclaration à la personne qui dispose d'un séjour légal préalable de 7 années et d'un séjour illimité au moment de la demande, sous la réserve qu'elle n'ait pas commis de faits personnels graves. Cette dernière procédure ne prend que quatre mois.

Après la réforme envisagée, la personne pourra donc introduire une demande de naturalisation après 5 années de séjour légal et devra attendre près de deux ans pour obtenir une réponse (positive ou négative) contre laquelle aucun recours n'est ouvert. Cette même personne pourrait également attendre deux années supplémentaires et faire une déclaration de nationalité sur base de l'article 12bis § 1, 3°. Dans ce dernier cas, elle pourra introduire un recours contre une éventuelle décision de refus qui serait prise en quelques mois. En cas de réponse favorable à sa demande, elle obtiendrait la nationalité belge plus ou moins au même moment que si elle avait introduit une demande de naturalisation. On peut même formuler l'hypothèse d'une personne dont la naturalisation serait refusée, mais qui obtiendrait la nationalité belge par déclaration quelques mois plus tard.

Le Centre a toujours plaidé pour qu'en matière d'obtention de la nationalité, la préférence soit donnée aux procédures basées sur les droits subjectifs, dans lesquelles le demandeur peut faire valoir ses arguments devant un tribunal avec toutes les garanties qui en découlent et dans lesquelles c'est le juge qui a le dernier mot, donc à la procédure de déclaration au détriment de la procédure de naturalisation. L'obtention de la nationalité par naturalisation ne devrait pas être un élément central du dispositif d'obtention de la nationalité, mais trouver sa place en marge des autres procédures d'obtention de la nationalité. Le nombre de demandes à traiter par le biais de cette procédure

en comparaison avec les autres procédures devrait être proportionnellement moins important qu'il ne l'est aujourd'hui.

Pour favoriser l'obtention de la nationalité par déclaration et diminuer le nombre de demandes de naturalisations, le Centre recommande de ramener le délai fixé à l'article 12bis§1, 3° à 5 années, c'est-à-dire de prévoir les mêmes conditions de séjour pour les deux procédures d'obtention de la nationalité (par naturalisation ou par déclaration).

En matière d'obtention de la nationalité, la préférence doit être donnée aux procédures basées sur les droits subjectifs, dans lesquelles le demandeur peut faire valoir ses arguments devant un tribunal.

En matière d'obtention de la nationalité (par naturalisation ou par déclaration).

CONTRIBUTION EXTÉRIEURE

Devenir belge sans avoir jamais mis les pieds en Belgique ?

Bernadette Renauld, Référendaire à la Cour constitutionnelle, Maître de conférences aux FUCaM

La possibilité offerte à l'étranger majeur, vivant à l'étranger, dont un des parents possède la nationalité belge et réside en Belgique, d'obtenir la nationalité belge depuis un pays étranger, sans avoir jamais lui-même résidé en Belgique et sans avoir même l'intention de s'y installer un jour ou d'y fixer une partie au moins de ses centres d'intérêts ne peut manquer d'interpeller celui qui s'interroge sur l'accès à la nationalité.

La genèse et les modifications de l'article 12, § 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité, ainsi que son avenir probable, sont exemplaires des rapports ambigus qu'entretiennent la législation relative à l'accès à la nationalité belge et la politique des migrations.⁷⁹ Depuis l'adoption du Code en 1984, cette législation oscille, au gré de modifications trop fréquentes et souvent peu cohérentes, entre ouverture et restrictions. Cependant, si les motivations de cette agitation continue sont toujours à chercher en rapport avec la politique menée en matière d'immigration, ce n'est finalement que fort récemment que le législateur s'est avisé d'assurer une certaine cohérence entre la législation relative à l'accès au territoire et le séjour, d'une part, et celle qui régit l'accès à la nationalité, d'autre part, avec la volonté de rendre cette dernière « neutre » sur le plan migratoire en imposant aux candidats à la nationalité d'être déjà autorisé à séjourner sur le territoire. Dans ce contexte, la possibilité de devenir belge depuis l'étranger instaurée en 2007 fait figure d'anomalie, dans la mesure où elle représente pour les enfants majeurs de Belges une possibilité d'obtenir une sorte de « droit au séjour par regroupement familial » qui n'est pas prévu par la législation sur l'accès au territoire.

L'accès à la nationalité ne devrait être un substitut ni au visa si difficile à obtenir, ni au droit de séjour improbable. Mais la nationalité ne devrait pas être non

plus, dans le chef des gouvernants, un outil au service de la gestion des flux migratoires. La nationalité mérite plus que de servir de contrepoids, dans les débats politiques, aux moyens, toujours plus stricts, de faire respecter l'arrêt de l'immigration décrété il y a plus de trente ans. Elle mérite une vraie réflexion sur le lien qui doit être retissé entre la possession, ou l'acquisition de la nationalité d'un pays et la communauté nationale qui fonde celui-ci.

Si ce véritable travail de réflexion politique était mené, l'on s'apercevrait probablement qu'il y a peu de sens à acquérir la nationalité d'un pays avec lequel on n'a construit ni passé, ni projet d'avenir. Mais cela ne peut advenir qu'au prix d'un découplage, dans l'agenda politique, de la nationalité et de la réglementation de l'accès au territoire. Et cela ne peut être réalisé qu'à la condition que cette dernière soit humaine et juste, de sorte que la « pression migratoire » sur l'acquisition de la nationalité s'évanouisse d'elle-même, faute d'intérêt.

⁷⁹ Pour plus de développements, M.-Cl. Foblets en S. Loones, « Het Wetboek van de Belgische nationaliteit andermaal herzien (2006) : het parlement ontzien of gezien ? », *T.V.R.*, 2007, p. 23-39; B. Renauld, « Le Code de la nationalité, version 2007 », *R.D.E.*, 2007, p. 3-16.



C. RECOMMENDATIONS - NATIONALITE





1. Le Centre recommande que lors des réformes du Code de nationalité belge, le séjour légal préalable à la demande d'acquisition de la nationalité soit défini de manière telle que toutes les périodes couvertes par une autorisation de séjour, fût-elle provisoire, puissent être prises en compte, à condition que ce séjour légal n'ait pas été interrompu.
2. Le Centre recommande, lors de la modification de l'article 12bis §1, 2° du Code de nationalité belge d'insérer dans la loi de 1980, dans le respect des engagements internationaux de la Belgique entre autres des accords de Schengen, le droit pour les non européens membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa court séjour de visite familiale à entrée multiples dont l'octroi pourrait être soumis à des conditions strictes de respect des durées de séjour autorisées.
3. Le Centre recommande l'élaboration, dans la procédure de naturalisation, d'un dispositif permettant d'attester un certain niveau standard de connaissances linguistiques, comme élément déterminant dans l'exercice de droits politiques.
4. Pour favoriser l'obtention de la nationalité par déclaration et diminuer le nombre de demandes de naturalisations, le Centre recommande de ramener le délai fixé à l'article 12bis §1, 3° du Code de la nationalité belge à 5 années.

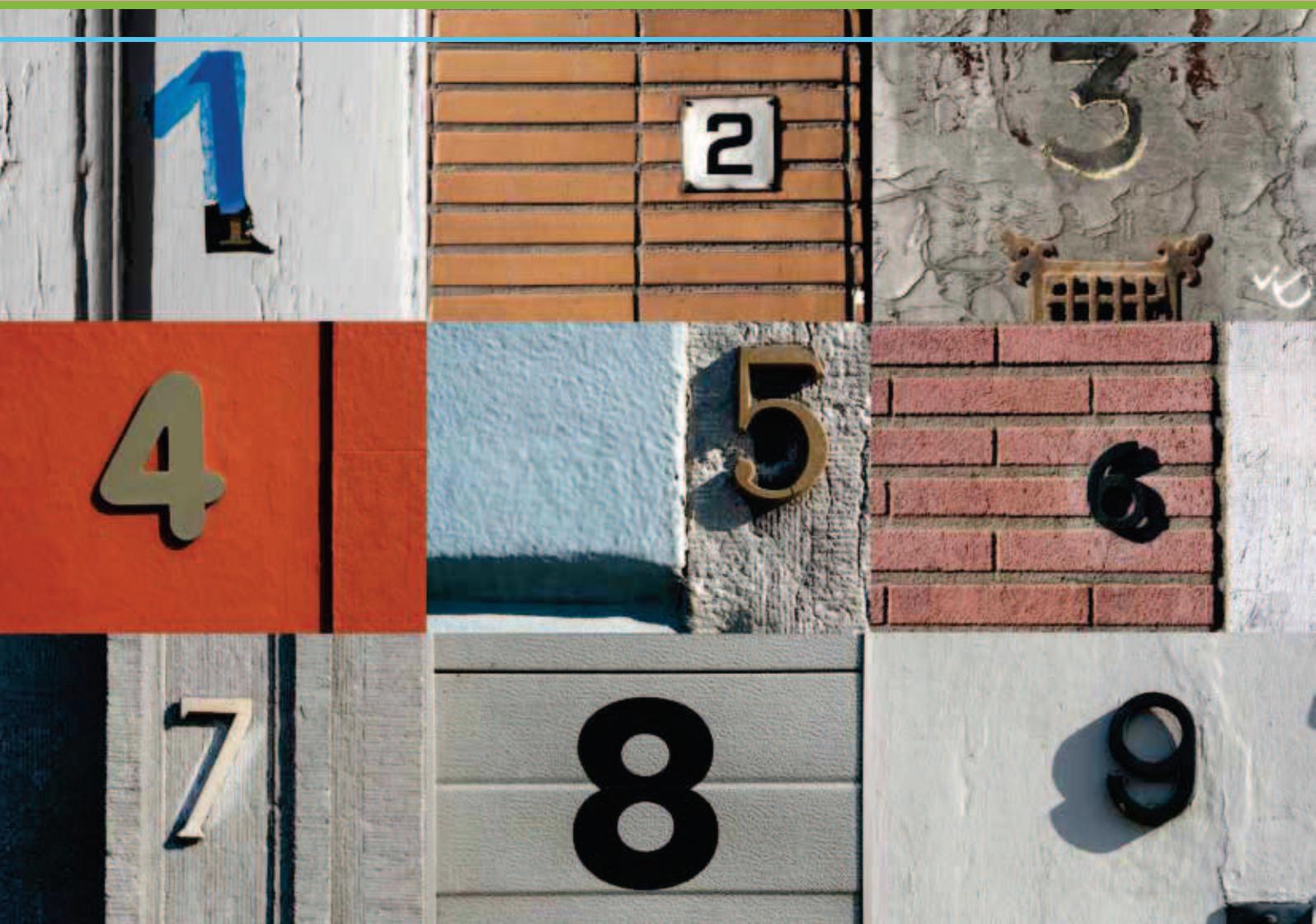
Chapitre 4

DROIT DE VIVRE EN FAMILLE





A. CHIFFRES ET DÉMOGRAPHIE



1. Une approche du regroupement familial

Comme nous l'avons déjà évoqué, la base de données sur les visas permet d'approcher les migrations selon le motif de séjour. Ainsi, sur les 25.159 visas de longue durée délivrés en 2008, la moitié concerne le regroupement familial. Les principales nationalités qui bénéficient du regroupement familial en 2008 sont les Marocains avec 3.914 visas délivrés (soit 30% de visas), suivis des Turcs avec 1.384 visas (soit 11%). Si la part des visas délivrés à des Marocains s'est stabilisée par rapport à 2007, on observe une diminution du nombre de visas de regroupement familial délivrés à des Turcs. Dans une moindre mesure, on retrouve les ressortissants du Ghana, du Cameroun, et de la République Démocratique du Congo qui représentent chacun respectivement entre 3% et 3,5% des visas délivrés pour regroupement familial. Notons qu'en 2007, les Congolais étaient à la troisième place, suivis des Indiens, mais la diminution du nombre de visas délivrés à ces deux nationalités combinée à une augmentation des visas délivrés aux Ghanéens et aux Camerounais, a fait évoluer la situation en 2008. Enfin, on observe également l'apparition des Irakiens comme l'une des principales nationalités de ressortissants ayant obtenu un visa de regroupement familial⁸⁰.

80 Nous avons déjà mis en évidence plus haut que la plus forte progression du nombre de visas délivrés en 2008 - par rapport à 2007 - est à mettre à l'actif des Irakiens.

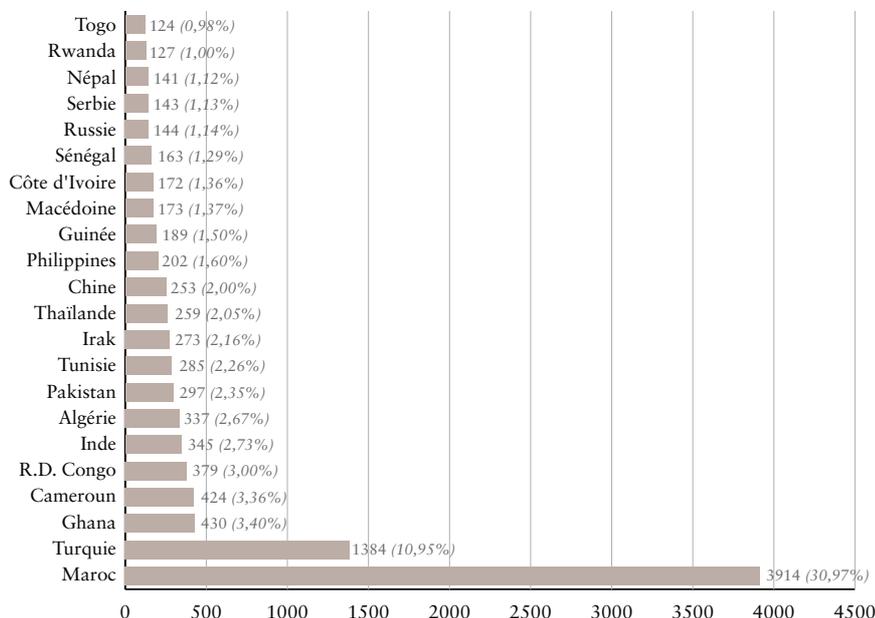


Figure 36. Principales nationalités des personnes ayant obtenu le regroupement familial (Source : Base de données des « visas » du SPF Affaire étrangères)

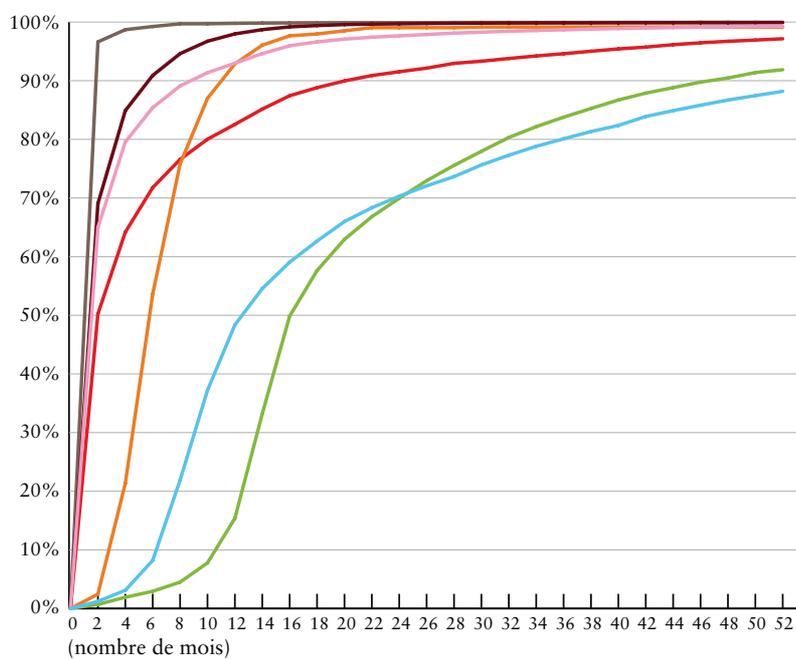
2. Une durée de traitement des dossiers plus longue pour les visas de regroupement familial

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la durée de traitement des dossiers en 2008 est assez rapide puisque la moitié des dossiers sont traités en moins d'une semaine et 99% en moins d'un an. Toutefois, la durée de traitement peut être plus lente dans certains cas, et notamment selon le type de visa demandé (*figure 37*). Les demandes de visas de transit ou les visas de court séjour (moins de 90 jours) sont traitées immédiatement ou du moins dans le mois. Les demandes de visas d'étudiants et les visas de long séjour liés à un permis de travail nécessitent un traitement un peu plus poussé. Les dossiers qui posent le plus de problèmes sont liés aux visas de regroupement familial. Dans ce dernier cas, en 2008, il fallait attendre 16 semaines avant de réussir à traiter la moitié des demandes (alors que 96% des demandes sont traitées après ce délai), près de 28 semaines pour arriver à 75% et 49 semaines pour atteindre 90%. La demande d'un visa de regroupement familial fait l'objet d'un délai d'attente non-négligeable, alors que ce n'est que marginalement le cas pour les autres demandes.

Si l'on compare les délais des visas traités en 2007 avec ceux des visas traités en 2008, on constate un ralentissement de la procédure d'examen, principalement entre le 1^{er} et le 4^{ème} mois de traitement. En effet, en 2007, 37% des visas ont été traités après 10 mois, alors qu'en 2008 seulement 8% des dossiers ont fait l'objet d'une décision après 10 mois. Cette situation est due à un délai de traitement des demandes de visas pour regroupement familial moins rapide durant les premières semaines suivant la demande (*figure 37*).

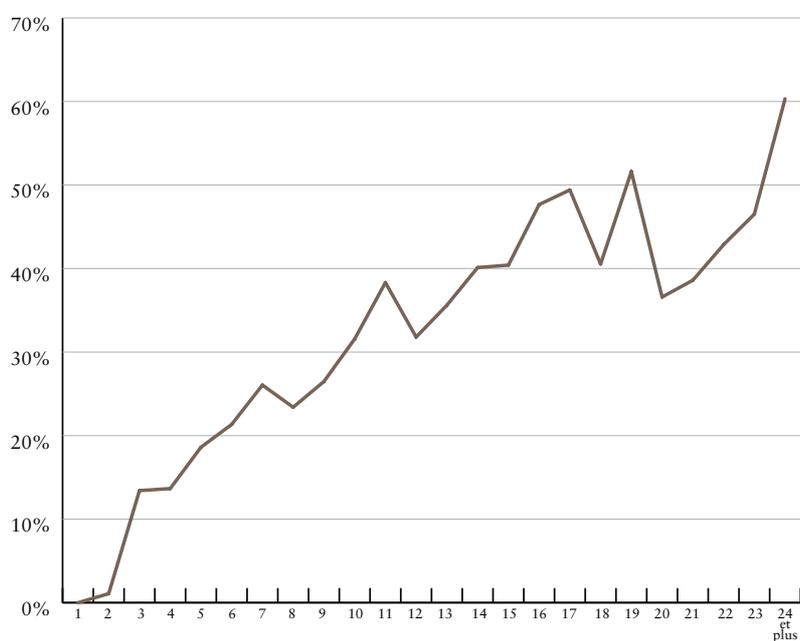
On peut également se demander quel est le pourcentage de décisions négatives prises en fonction de la durée de traitement. On constate que plus la durée de traitement est longue, plus le taux de refus est élevé (*figure 38*). En effet, aucune demande traitée durant le premier mois n'a fait l'objet d'un refus en 2008, et seulement 1% des demandes examinées le deuxième mois sont refusées. Ensuite, le taux de refus est d'un peu plus de 20% pour les visas traités durant le 6^{ème} mois et d'un peu plus de 30% pour les demandes examinées un an plus tard. Les décisions qui surviennent après un an ont un taux de refus mensuel qui varie entre 40% et 50% et les décisions prises après deux ans ont 60% de chance d'être négatives. Il est important de rappeler également qu'après une année, 90% des décisions ont déjà été prises et que les refus concernent un nombre d'examen numériquement moins important. Quoi qu'il

en soit, la durée de l'examen augmente les chances de se voir refuser un visa pour regroupement familial.



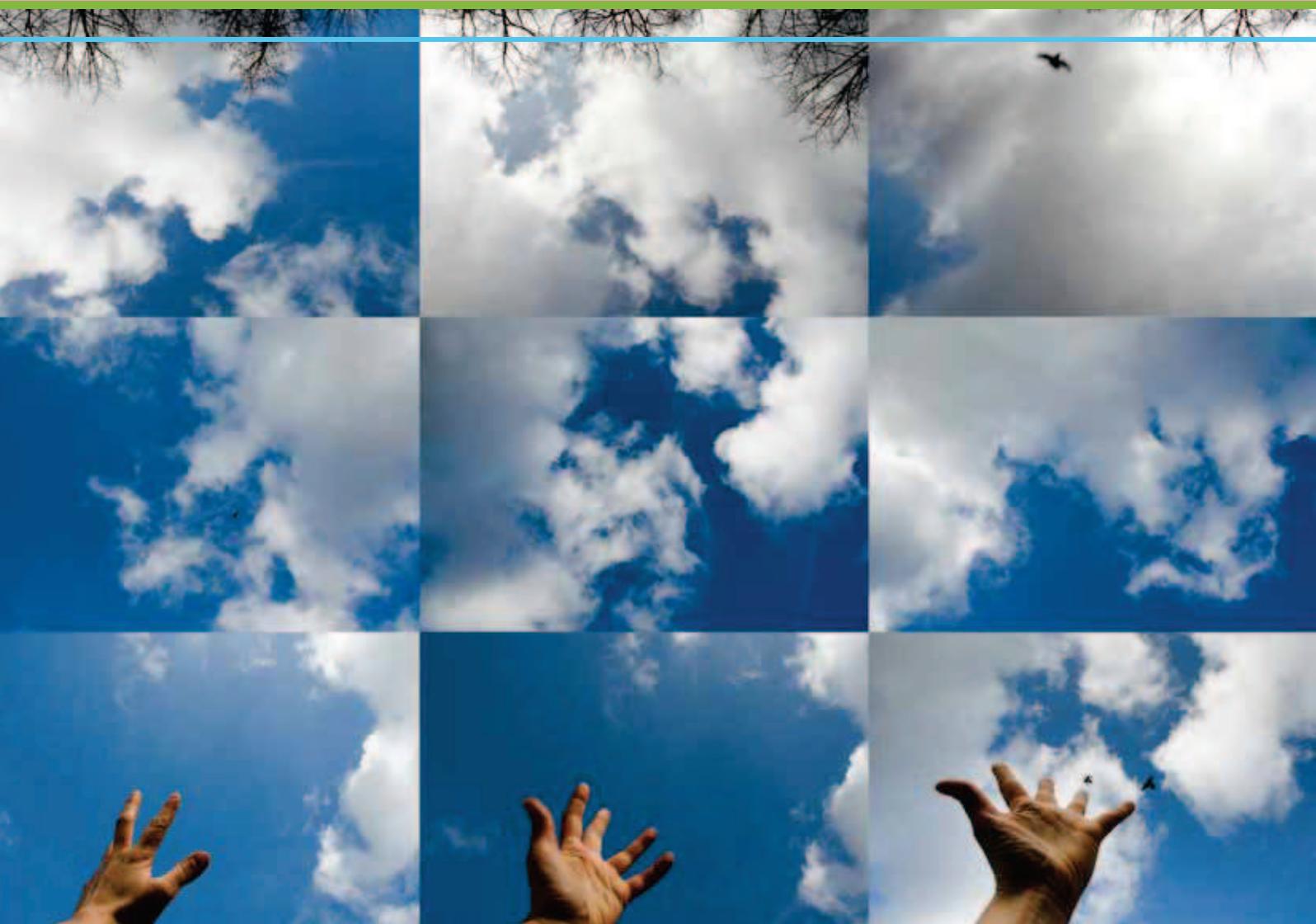
...
 Figure 37. Durée de traitement des dossiers clôturés en 2008 selon le type de visa demandé (Source : Base de données des « visas » du SPF Affaires étrangères)
 ...

...
 A et B: Transit
 D: ASP Permis de travail, cohabitation, carte professionnelle
 (2008)D2: ASP Regroupement familial + Adoption art10, 40
 C, C1, C2, C4.: court séjour
 D1: ASP Etudes Art 58
 Tous les visas
 (2007) D2: ASP Regroupement familial + Adoption art10, 40.



...
 Figure 38. Taux de refus des dossiers clôturés en 2008 selon la durée (en mois) de traitement des visas de regroupement familial (Source : Base de données des « visas » du SPF Affaires étrangères)
 ...

B. ENJEUX



1. Conditions matérielles posées à l'exercice du droit au regroupement familial

1.1. Introduction

Nous venons de présenter des indications chiffrées objectives sur l'importance du regroupement familial en tant que canal migratoire en Belgique. Voici un examen du regroupement familial sous l'angle des droits fondamentaux des étrangers. Selon la Convention européenne des droits de l'homme, les États peuvent intervenir pour limiter l'exercice du droit de vivre en famille - et donc poser des conditions au regroupement familial - à la condition que cette limitation soit organisée par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Comment situer dans ce cadre la dynamique de réforme du droit au regroupement familial qui existe actuellement en Belgique ? L'exercice n'est pas facile, voici toutefois quelques jalons.

La loi du 15 septembre 2006⁸¹ a ajouté dans la loi du 15 décembre 1980 deux nouvelles conditions matérielles au regroupement familial entre ressortissants de pays non européens⁸² : avoir un logement suffisant, et disposer d'une assurance maladie, ainsi qu'une condition d'âge minimum de 21 ans pour le regroupement familial entre conjoints. La loi du 25 avril 2007⁸³ a ensuite ajouté une condition de ressource pour le regroupement familial des ascendants de Belges. Dans les Rapports Migration 2007⁸⁴ et 2008⁸⁵, nous avons proposé une analyse critique des problèmes tant techniques que juridiques posés par les nouvelles conditions matérielles introduites par la loi du 15 septembre 2006. Ces constats restent d'actualité ainsi que les recommandations qui les accompagnaient.

Plus récemment, l'accord de gouvernement du 18 mars 2008 prévoyait que « *Le gouvernement harmonisera les conditions relatives au regroupement familial et à la constitution des familles, plus particulièrement en ce qui concerne les preuves de revenus réguliers et suf-*

fisants, afin que les familles puissent pourvoir à leur entretien de manière autonome, durable et suffisante ».

Au mois de juin 2008, le gouvernement s'était mis d'accord sur l'introduction d'une condition de revenu dans le chef du regroupant qui se fait rejoindre par un conjoint ou un partenaire ; le montant du revenu n'était pas encore fixé. En revanche, il semblait exclu de prendre en compte les revenus tirés de la sécurité sociale et les allocations familiales. Le 9 octobre 2009, le comité ministériel restreint a décidé que dans le cadre du regroupement familial, l'on demandera à la personne dont le partenaire rejoint la Belgique de démontrer qu'il dispose d'un revenu qui correspond au minimum au revenu d'intégration de quelqu'un ayant une personne à charge. Dans ce cadre, l'on demandera également un engagement d'intégration.

1.2. Une balise posée par la Cour de Justice des Communautés européennes⁸⁶

L'article 7 paragraphe premier de la Directive 2004/86/CE prévoit que lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger la preuve que le regroupant *dispose « (...) c) de ressources régulières, stables 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 question préjudicielle posée par le Raad van State (Pays-Bas) visait d'une part à obtenir plus d'explications sur le critère de « sans recourir au système d'aide sociale », et d'autre part à savoir si la directive permet de faire une distinction selon que les liens familiaux sont antérieurs ou postérieurs à l'entrée de la personne de référence sur le territoire de l'État membre.

A cette seconde question, l'avocate générale répond clairement que « (...) *La somme nécessaire à la sub-*

81 vig. 1^{er} juin 2007

82 D'autres règles et conditions s'appliquent aux situations de regroupement familial qui impliquent un ressortissant d'un pays européen ou un Belge.

83 vig. 1^{er} juin 2008

84 Voir *Rapport Migration 2007*, pp 130-132.

85 Voir *Rapport Migration 2008*, pp 108-111.

86 Conclusions de l'avocat général E. Sharpston dans l'affaire C-578/08 R. C. c. Minister van Buitenlandse Zaken (demande de décision préjudicielle formée par le Raad van State Pays Bas), présentées le 10 décembre 2009.

sistance du regroupant et de sa famille sans recours à l'aide sociale (...) ne peut normalement pas être affectée par la circonstance que le lien familial est antérieur ou postérieur au moment à partir duquel le regroupant a résidé légalement dans l'État d'accueil »⁸⁷. En outre, elle constate que « la question de savoir si le lien familial est antérieur ou postérieur au moment à partir duquel le regroupant a résidé légalement dans l'État d'accueil ne peut pas constituer un fondement objectif pour appliquer des seuils de revenu différents dans des situations par ailleurs comparables (...) »⁸⁸ et que « (...) la directive exclut l'application d'une distinction telle que celle en cause »⁸⁹.

A la première question, concernant le critère de « sans recourir à l'aide sociale », l'avocate générale précise « Tout d'abord il me semble que l'article 7, paragraphe 1, sous c) de la directive n'empêche pas un État membre de définir un seuil de ressources particulier, à condition qu'il puisse être appliqué d'une façon qui tienne compte des circonstances individuelles de chaque cas »⁹⁰. Elle poursuit en indiquant « Il est clair toutefois que l'article 7, paragraphe 1, sous c), n'autorise pas les États membres à exiger un niveau de ressources supérieur à ce qui est nécessaire pour subvenir aux besoins de toute la famille sans recourir au système d'aide sociale »⁹¹. Elle en conclut « Eu égard à la nécessité d'un examen au cas par cas, omniprésente dans la directive, il me semble que la simple possibilité de faire appel à certains systèmes d'aide sociale dans des circonstances exceptionnelles (elles-mêmes examinées au cas par cas) ne peut fonder le rejet systématique d'une demande de regroupement familial. Tout autre est un niveau de ressources impliquant qu'une personne ou une famille recevra automatiquement l'aide sociale, une situation qui relève clairement de la condition autorisée par l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive. »⁹².

« L'article 7, paragraphe 1, sous c) de la directive 2003/86/CE du Conseil ne permet pas à un État membre d'adopter une condition de ressources qui entraîne le rejet systématique d'une demande de

regroupement familial lorsque la famille regroupée n'aurait pas automatiquement droit à l'aide sociale, mais seulement un droit potentiel dans des circonstances exceptionnelles »⁹³.

A l'heure où la Belgique travaille activement à l'établissement d'une norme générale traduisant cette condition de ressource permise par la directive, le Centre invite le gouvernement à éviter que cette norme soit susceptible d'une mise en œuvre systématique, maintenant qu'il est clair que cela serait non-conforme à la directive elle-même.

1.3. Le regroupement familial : une question de droits mais aussi une question de choix

En chiffres absolus, on l'a vu, la migration par regroupement familial est le principal canal légal d'immigration vers la Belgique⁹⁴.

Ces migrants rejoignent en Belgique non seulement les membres de leur famille mais aussi le groupe des personnes issues de l'immigration, et sont plus ou moins confrontés à des difficultés d'intégration économique et sociale, à la discrimination potentielle sur le marché du travail⁹⁵ ou du logement, à l'inadéquation de leurs compétences par rapport à celles qui sont requises pour participer activement à la société belge etc... Plusieurs études ont déjà été consacrées à cette problématique⁹⁶.

La question de l'intégration des personnes issues du regroupement familial dans « un processus dynamique à double sens qui concerne tant les immigrants que la

87 Idem, § 42.

88 Idem, § 47.

89 Idem, § 55.

90 Idem, § 57.

91 Idem, § 59.

92 Idem, § 70.

93 Idem, § 72(2).

94 Voir pp.30-33.

95 D'après une enquête récente (2005) réalisée par l'université d'Anvers, la position sur le marché de l'emploi des allochtones et bien plus défavorable que celle des autochtones ; et le chômage des Turcs et des Marocains est cinq fois plus élevé que celui de la population autochtone. En 2005 également, une étude de la Vrije Universiteit Brussel et de la Katholieke Universiteit Leuven a montré qu'environ 50% des personnes de nationalité et d'origine étrangère ont fait lors de leur recrutement l'objet d'une ou l'autre forme de discrimination.

96 Voir à ce sujet e.a. l'étude « *Liefde kent geen grenzen : een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost-Europa en Zuidoost-Azië* », commanditée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et réalisée par les centres universitaires de recherche OSAESE, CEMIS et HIVA, disponible sur www.diversite.be, ainsi que le passage sur le regroupement familial des personnes qui ont été régularisées dans le cadre de la procédure de régularisation organisée par la loi du 22/12/1999, p. 59 à 67 « Before and After ».

*société qui les accueille, avec des droits et des obligations pour les deux parties, et qui devrait s'appuyer sur un système de valeurs concerté. La participation de la société qui accueille les immigrants à ce processus est l'un des défis principaux à relever pour la réussite des politiques d'intégration et la mise en place d'une cohésion sociale à long terme (...).*⁹⁷ est certainement indissociable de celle de leur droit de vivre en famille. Et le lien entre cette intégration et la viabilité du système de sécurité sociale national ne l'est pas moins.

Historiquement, le système de sécurité sociale belge est tout entier construit en lien avec la présence de migrants sur le territoire belge, comme l'affirme N. Mussche : « *Lors de l'émergence de chaque branche de la sécurité sociale, la présence de migrants a constitué un facteur crucial dans la concurrence entre nationalité et présence sur le territoire comme critères de son application aux individus. Le rôle de l'immigration dans les développements de l'État-providence est extrêmement important mais il est souvent sous-évalué* »⁹⁸, et cette présence de migrants influence aussi son fonctionnement quotidien.

Le Centre n'est pas aveugle à ce contexte complexe ni à ses tenants et aboutissants : le débat sur l'instauration d'une condition de revenus suffisants comme préalable à l'exercice du droit au regroupement familial s'inscrit pleinement dans ce qui vient d'être évoqué. Dans ce contexte, le Centre pose ici, au départ de ses missions légales d'éclairer les pouvoirs publics sur l'ampleur et la nature des flux migratoire et de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, quelques jalons en vue de contribuer au débat et à l'élaboration de la politique publique dans cette matière.

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

98 Ninke Mussche, « *Immigratie en de ontwikkelingen van de open welvaartstaat : het belang van immigratie in de ontwikkeling van het territorialiteitsbeginsel in de sociale zekerheid* », CSB berichten, 2009.

2. Le droit à une vie de famille et la lutte contre les mariages simulés

2.1. Introduction

Comme décrit dans les Rapports Migration 2007 et 2008, le Centre, dans le cadre de ses missions légales – veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et lutter contre la traite des êtres humains et plus particulièrement ici veiller au respect du droit de vivre en famille et à celui du principe de l'égalité de traitement – suit depuis longtemps l'évolution de la lutte contre les mariages simulés.

Le droit de se marier, qui fait partie du droit de vivre en famille, est ancré dans plusieurs instruments de droit international. Citons à titre d'exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 16), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 23.2) et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 12).

Il n'existait pas encore d'approche généralisée sur la lutte contre les mariages simulés. Les autorités locales et les parquets avaient chacun adopté leur propre approche du problème, ce qui menaçait l'application uniforme de la législation et n'offrait aux couples aucune sécurité juridique.

Dans le respect de ces dispositions, les autorités nationales disposent encore d'une grande latitude pour réguler l'exercice de ce droit au mariage. En Belgique, les règles applicables aux exigences de forme, à la capacité à se marier et au consentement au mariage figurent dans le Code civil (CC). Plusieurs conditions sont ainsi stipulées dans le CC, qui doivent être satisfaites pour pouvoir parler de mariage. Ainsi, chaque candidat au mariage doit avoir au moins 18 ans ; le mariage est nul en l'absence de consentement ou si ce consentement a été donné sous la contrainte... C'est à ce niveau que l'on retrouve également les dispositions applicables aux mariages simulés. Nous vous invitons cependant à consulter les Rapports Migration 2007 et 2008 pour voir exposées en détail ces dispositions ainsi que tout l'arsenal légal mobilisable dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés.

Nous avons déjà souligné dans nos rapports que, malgré l'existence d'un arsenal légal exhaustif, il n'existait pas encore d'approche généralisée sur la lutte contre les mariages simulés. Par conséquent, les autorités locales et les parquets avaient chacun adopté leur propre approche du problème, ce qui menaçait

l'application uniforme de la législation et n'offre aux couples aucune sécurité juridique.

2.2. Nouveaux développements

En 2008, le Service de la Politique criminelle a mis sur pied un groupe de travail avec les acteurs concernés, qui a élaboré la « Circulaire, n° COL 10/200 du 10 octobre 2009 », du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel, concernant la lutte contre les mariages simulés, ainsi qu'un Vade Mecum rassemblant les directives sur l'application de cette circulaire. La circulaire a été officiellement présentée aux officiers de l'état civil francophones le 25 octobre et aux officiers de l'état civil néerlandophones à l'occasion du congrès annuel de la Vlaamse Vereniging van Ambtenaren van de Burgerlijke Stand (Association flamande des officiers et des agents de l'état civil), le 26 octobre 2009, mais pas le Vade Mecum. Ces deux documents sont conçus comme un fil conducteur pratique pour la police et les parquets dans le cadre de l'exécution de leurs enquêtes sur les éventuels mariages simulés. Pour cette raison, le Vade Mecum n'est pas accessible au public mais seulement aux parties concernées (parquets, police, OE et éventuellement les officiers de l'état civil) et devrait entraîner une uniformité accrue. Il ressort du congrès du 26 octobre et de la circulaire elle-même que l'objectif de ce Vade Mecum est donc bien d'imposer à la police et aux parquets une méthode uniforme d'exécution des enquêtes sur les éventuels mariages simulés, mais aussi que les tâches des officiers de l'état civil dans le cadre de ces enquêtes devraient être décrites plus en détail dans le Vade Mecum. Puisque le Vade Mecum lui-même n'est pas accessible au public, le contenu exact de ces tâches ne peut être vérifié, et il n'est donc pas possible de déterminer si le manque d'uniformité entre les pratiques des différentes communes peut être comblé.

Il ne semble donc pas certain que les différentes pratiques des communes, dont plusieurs sont énumérées ci-dessous, vont être résolues sur la base de ces deux nouveaux instruments :

- » Certaines communes procèdent automatiquement à une enquête pour mariage simulé lorsque l'un des partenaires n'a pas de permis de séjour définitif.
- » Certaines communes soumettent à une enquête tous les mariages contractés par les personnes en séjour

illégal. Et ce malgré le fait que le séjour illégal n'est pas en soi un critère permettant de soupçonner un mariage simulé.

- » Certaines communes demandent automatiquement une enquête pour mariage simulé dès que l'un des partenaires concernés n'a pas de titre de séjour légal, et ce sans rédiger l'acte de déclaration de mariage, même si tous les documents nécessaires au mariage ont été présentés. Ceci contrevient aux dispositions du CC (art. 63). Cette pratique menace la sécurité juridique de toutes les personnes concernées et surtout celle de la personne en séjour illégal. Les parquets et les communes échappent ainsi au délai que prévoit le Code civil de 2 mois maximum à partir de la date fixée pour le mariage, pour mener l'enquête sur le mariage simulé. De plus, la personne en séjour illégal ne peut bénéficier de la protection juridique décrite dans la circulaire de 2005⁹⁹.

Il reste que les enquêtes sur un éventuel mariage simulé ne peuvent et ne doivent avoir lieu qu'en cas de soupçons fondés. En effet, il faut trouver l'équilibre entre une donnée subjective et une donnée objective. L'appréciation que l'officier de l'état civil est habilité à poser est alimentée par sa conviction personnelle quant aux intentions des parties concernées. Cette appréciation ne peut être perçue autrement que comme étant « au moins partiellement subjective ». Et c'est justement l'arsenal juridique qui, correctement appliqué, doit contribuer à transformer cette appréciation personnelle en réalité objective.

Enfin, il est très souvent question du « phénomène » des mariages simulés dans le contexte de la lutte contre ces mariages. Pourtant, ce « phénomène » n'a pas encore à ce jour fait l'objet d'une analyse claire reposant sur des statistiques¹⁰⁰. Selon la circulaire du 10 octobre 2009, il serait actuellement demandé aux parquets d'enregistrer au niveau pénal et non (comme c'était couramment le cas auparavant) au niveau civil les enquêtes qu'ils entament en matière de mariages simulés, afin d'encourager l'échange d'informations entre les parquets et la mise à jour des statistiques. Certes, le Centre appelle à la production de statistiques précises, comparables et accessibles sur ce phé-

nomène, mais la vigilance reste de mise si l'on va vers une approche principalement pénale de ce phénomène. D'une part, cette approche est nécessaire puisque le mariage simulé peut être un *modus operandi* de la traite des êtres humains¹⁰¹, tant dans des cas isolés que de manière systématique, par les trafiquants d'êtres humains ou par les organisations criminelles. Enfin, soulignons que, lorsque l'intervention d'un tiers est établie pendant une enquête sur un mariage simulé, il est recommandé d'analyser les causes et les finalités de cette intervention à la lumière de la problématique de la traite des êtres humains et de vérifier si une protection de la victime est légitime. D'autre part, il s'agit cependant d'un exercice d'équilibre très délicat où l'on doit tout autant respecter le droit au mariage et la protection de la vie de famille – bref, les intentions honorables des partenaires candidats au mariage.

Les enquêtes sur un éventuel mariage simulé ne peuvent et ne doivent avoir lieu qu'en cas de soupçons fondés.

2.3. Un exercice d'équilibre délicat

Pour vérifier l'intention de concrétiser une communauté de vie durable, il ne s'agit pas d'évaluer les chances de réussite du mariage ou de faire passer aux partenaires candidats un quiz sur leurs connaissances réciproques. Hélas, les personnes concernées semblent pourtant faire ce type d'expérience¹⁰².

La vigilance est requise afin de protéger la vie privée des personnes concernées. Selon la circulaire de 2005, l'Office des étrangers et l'officier de l'état civil échangent certaines informations. Ainsi, l'Office des étrangers peut par exemple fournir des informations concernant les antécédents d'état civil de la personne concernée. En pratique, il n'est toutefois pas évident de savoir quelles sont les informations que transmet réellement l'Office des étrangers aux communes. En effet, il ressort de déclarations du bureau compétent de l'Office des étrangers que toutes les informations utiles se trouvant dans le dossier à l'Office des étrangers sont transmises à l'officier de l'état civil, ce qui est contraire à la protection de la vie privée. Certaines initiatives auraient été prises par le secrétaire

99 Circulaire du 13 septembre 2005 sur l'échange d'informations entre les officiers de l'état civil dans leur collaboration avec l'Office des étrangers. Concernant cette problématique, lire également le point « Mariage et détention administratives », p. 126.

100 Cf. sur ce point le *Rapport Migration 2008*, p. 115.

101 Cf. à ce propos les rapports *Traite des êtres humains* du Centre.

102 Cf. pour les témoins le *Rapport Migration 2008*, p. 118-119.

d'État chargé de la politique de migration et d'asile pour bannir ces pratiques. Mais l'OE partage encore toujours des informations avec les fonctionnaires de l'état civil dont il n'y a aucun moyen de contrôler la nature.

Par conséquent, le Centre est partisan de la mise sur pied d'une banque de données centrale distincte, que toutes les parties concernées peuvent alimenter et/ou consulter, dans le plein respect de la protection¹⁰³ de la vie privée de la personne concernée et en limitant la durée de disponibilité de ces données dans la base. C'est de cette manière seulement que la protection des données privées peut être garantie dans les dossiers personnels à l'OE¹⁰⁴.

103 En d'autres mots, après avoir préalablement à la création d'une telle base de données, obtenu l'avis de la Commission de la protection de la vie privée.

104 En effet, selon la loi sur la publicité de l'administration, la personne concernée a seulement le droit de consulter son dossier et seules les personnes extérieures, son avocat par exemple, peut en obtenir l'autorisation moyennant consentement préalable de la personne.

3. Le droit à une vie de famille et la notion de « cellule familiale »

On parle de mariage simulé quand « *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* »¹⁰⁵. Nous l'avons déjà souligné : détecter un mariage simulé est un exercice très délicat consistant à sonder les intentions des époux.

En matière de regroupement familial, tant avec le partenaire qu'avec d'autres membres de la famille, une jurisprudence récente du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) montre que l'intention des parties concernées semble être ici aussi de grande importance. C'est la raison pour laquelle nous proposons ici un fil conducteur sur les notions suivantes : intention, vie de famille et communauté de vie durable.

La notion de « cellule familiale » joue un rôle central dans cette matière. Nous avons donc consulté le registre du CCE à la recherche de plusieurs arrêts récents ayant développé la notion de « cellule familiale ». Cette jurisprudence s'écarter de l'interprétation donnée par l'OE de cette notion ainsi que de l'important arrêt du Conseil d'État du 24 avril 1995 (cf. ci-dessous). La notion de « cellule familiale » intervient dans les situations où, à la suite de certaines circonstances, les partenaires (ou les membres de la famille) ne vivent de fait temporairement pas ensemble mais où il est néanmoins leur intention de créer ou de maintenir une communauté de vie durable.

En l'absence d'une vie commune effective, les éléments qui établissent les intentions des personnes concernées sont déterminants pour le droit au regroupement familial.

Le Conseil d'État a placé la notion de « cellule familiale » au centre de l'arrêt du 24 avril 1995¹⁰⁶. Il était question de la situation d'une personne qui avait quitté la maison conjugale 9 mois après son mariage et ainsi mis fin à la cohabitation. L'époux avait entamé une procédure de divorce. À cette époque, le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers était possible à la condition que les personnes concernées viennent vivre ensemble avec la personne ouvrant le

droit. Et le regroupement familial avec un Belge ou un Européen l'était sans cette condition, même si la cohabitation était assurément visée. Selon la personne concernée, cette différence de traitement entre ces deux situations entraînait une inégalité et la condition de la cohabitation était trop sévère que pour lui refuser le droit de séjour sur cette base. Dans son arrêt, le Conseil d'État a décidé entre autres qu'une cohabitation de 9 mois était trop courte pour permettre de juger si la relation revêtait un caractère durable à la lumière de l'ancien article 10, premier alinéa, point 4 de la loi du 15 décembre 1980. Le Conseil a en outre donné une définition de la notion de « cellule familiale », à savoir « *si le fait de se fixer ensemble n'entraîne pas nécessairement une forme réelle et durable de cohabitation, l'état d'époux le suppose à tout le moins et ne peut être reconnu comme tel sans l'existence de relations minimales entre les époux.* » Dans les circonstances spécifiques de cet arrêt, le Conseil d'État a décidé qu'il ne pouvait être question de « cellule familiale ».

En matière de regroupement familial, la loi du 15 décembre 1980 (ci-après « la loi ») prévoit plusieurs dispositions permettant de refuser ou de retirer le droit de séjour si les partenaires (mariage ou union civile) ne peuvent prouver d'établissement conjoint. De plus, la loi offre la possibilité au Ministre ou à son délégué de faire exécuter des contrôles afin de vérifier si les personnes concernées satisfont aux conditions que la loi leur impose¹⁰⁷.

Lorsque le droit au regroupement familial est ouvert par un ressortissant d'un pays tiers, nous retrouvons dans la loi pour chaque catégorie *pouvant prétendre au droit au regroupement familial* la disposition suivante : « *qui vient vivre avec lui* »¹⁰⁸. Ce texte prévoit également que l'octroi du droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers est lié entre autres à la satisfaction des conditions nécessaires à la réalisation du regroupement familial, dont l'établissement conjoint¹⁰⁹ et le maintien (stable)

La notion de « cellule familiale » intervient dans les situations où, à la suite de certaines circonstances, les partenaires (ou les membres de la famille) ne vivent de fait temporairement pas ensemble mais où leur intention est bien néanmoins de créer ou de maintenir une communauté de vie durable.

105 Cf. art. 146 bis, Code civil.

106 Conseil d'État, arrêt n°53.030, dd. 24 avril 1995, consulté dans la base de données jurisprudence du VMC Dans : <http://www.vmc.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.aspx>

107 CC art. 11 §2, 3^e alinéa ; art. 13 §6, 2^e al. ; art. 42 ter §3 ; art. 42 quater §5

108 CC art. 10 §1, 4^e - 7^e ; art. 10 bis §1 - §3

109 CC art. 11 §1, 1^{er} al., 1^o

d'une vie conjugale et familiale véritable¹¹⁰. Après l'octroi du droit de séjour sur la base du regroupement familial, *le maintien* du droit de séjour reste lié les trois premières années à certaines conditions : satisfaire aux conditions d'origine, dont l'établissement conjoint¹¹¹, et maintenir (de manière stable) une vie conjugale et familiale véritable¹¹². Pendant la troisième année, le retrait du titre de séjour pour ces raisons doit être également motivé par des éléments qui attestent du caractère fictif de la situation¹¹³.

Lorsque le droit au regroupement familial est ouvert par un citoyen européen ou belge il faut, selon la loi, démontrer les liens de sang, de parenté ou de partenariat ainsi que la relation stable et durable pour *la reconnaissance* du droit de séjour¹¹⁴. La loi comporte par ailleurs les termes « *qui l'accompagne ou qui le rejoint* » pour chaque catégorie *pouvant prétendre au droit au regroupement familial*¹¹⁵. Après l'octroi du droit de séjour sur la base du regroupement familial, *le maintien de ce droit* reste pendant les trois premières années lié à certaines conditions, dont l'établissement conjoint ou la persistance du mariage ou de l'union civile¹¹⁶. Pendant la troisième année, le retrait du titre de séjour pour ces raisons doit être également motivé par des éléments qui attestent du caractère fictif de la situation¹¹⁷.

Qu'entend-on finalement par cette notion 'd'établissement conjoint' ?

Dans plusieurs dossiers, l'OE renvoie à l'arrêt déjà mentionné du Conseil d'État pour justifier un refus – du droit au regroupement familial – parce qu'un contrôle de résidence a par exemple établi que les époux ne vivent pas ensemble¹¹⁸. L'interprétation donnée à cet arrêt par l'OE semble différer de celle du Conseil du contentieux des étrangers.

De son côté, le CCE a confirmé à plusieurs reprises que le fait que les époux demeurent à différentes adresses, attesté par un contrôle de résidence, ne suffit pas pour

décider qu'il n'y a pas de cellule familiale ou de lien matrimonial réel. Dans certaines circonstances, il est en effet raisonnable que les partenaires aient des domiciles distincts, éventuellement en cas de force majeure. C'est par exemple le cas lorsque l'un des partenaires purge une peine de prison et que des visites régulières de son partenaire ainsi que des contacts postaux ou téléphoniques prouvent que le lien familial est intact.¹¹⁹ Il se peut également que l'un des partenaires se rende pendant les mois d'été en vacances dans son pays d'origine¹²⁰ ou qu'il soit hospitalisé pendant le contrôle de résidence et présente les attestations médicales correspondantes¹²¹.

Sur un plan pratique, il ne suffit donc pas de présenter un contrôle de résidence négatif lorsque plusieurs autres éléments suggèrent la persistance d'un lien matrimonial réel (p.ex. un contrat de location signé collectivement et une location payée par les deux époux¹²²). Il faut alors mener une enquête de voisinage supplémentaire et entendre des témoins pour pouvoir formuler une réponse définitive quant à l'existence ou l'absence d'une « cellule familiale ».

Les refus de séjour qui reposent uniquement sur un contrôle de la cohabitation ou sur le fait que la police ne parvient pas à rencontrer ensemble les personnes concernées pendant des contrôles ponctuels¹²³ risquent donc fortement d'être mis à néant par le CCE pour défaut de motivation adéquate. Si un contrôle de résidence ultérieur se révèle positif, l'OE ne peut en effet pas faire reposer son refus de séjour sur un premier contrôle de résidence négatif sans porter atteinte au principe de précaution.¹²⁴

110 CC art. 11 §1, 1^{er} al., 2^o

111 CC art. 11 §2, 1^{er} al., 1^o ; art. 13 §3, 2^o ; art. 13 §4, 1^o-2^o

112 CC art. 11 §2, 1^{er} al., 2^o et art. 13 §4, 3^o

113 CC art. 11 §2, 2^{de} al.

114 AR 8/10/1981 : art. 50 §2, 6^o a) et c) ; art. 52 §1 et §2, 2^o

115 CC art. 40 bis §2, 1^o-4^o et art. 40 ter, 1^{er} al.

116 CC art. 42 ter §1, 1^{er} al.4^o ; art. 42 quater §1, 1^{er} al.4^o

117 CC art. 42 ter §1, 2^o al. ; art. 42 quater §1, 2^o al.

118 Conseil du contentieux des étrangers, n°5169 du 18 décembre 2007

119 Conseil du contentieux des étrangers, n°1487 du 30 août 2007 ; Conseil du contentieux des étrangers n°30.825 du 31 août 2009 (il s'agit ici d'un fils détenu en prison mais qui garde le contact avec la mère)

120 Conseil du contentieux des étrangers n°2684 du 16 octobre 2007

121 Conseil du contentieux des étrangers n°3.578 du 12 novembre 2007

122 Conseil du contentieux des étrangers n°1.397 du 28 août 2007

123 Conseil du contentieux des étrangers n°2684 du 16 octobre 2007 ; Tribunal de première instance d'Anvers AR. n°06/2293/A ; Conseil du contentieux des étrangers n°10684 du 29 avril 2008

124 Conseil du contentieux des étrangers n°15642 du 1^{er} septembre 2008.

Enfin, le Conseil d'État a souligné, dans son avis¹²⁵ sur la modification de la loi transposant la directive européenne sur la libre circulation des Européens, l'attention que le législateur, auteur du projet de loi, portait à la notion « d'établissement conjoint », en stipulant expressément que cette notion ne peut être interprétée comme une condition de « cohabitation permanente » des personnes concernées. Alors que l'Office des étrangers semblait jusqu'à présent interpréter la notion d'établissement conjoint comme la cohabitation permanente et avérée des personnes concernées, une grande prudence s'impose aujourd'hui, puisqu'il ressort de la jurisprudence que la notion « d'établissement conjoint » dans le cadre du droit au regroupement familial n'implique pas une cohabitation réelle et durable, mais de manière plus générale une certaine stabilité dans l'entretien de relations conjugales minimales, à laquelle fait référence la notion de « cellule familiale ».

Pour conclure, cette jurisprudence jette une autre lumière sur la notion de charge de la preuve dans cette matière. Autrefois, la charge de la preuve consistait surtout en un simple contrôle à l'adresse/au domicile par l'agent de quartier, en vue de répondre à la question : les personnes concernées habitent-elles toujours ensemble, de manière permanente ? Cette approche ne suffit désormais plus. La jurisprudence actuelle montre qu'une enquête plus approfondie peut établir que les personnes concernées entretiennent toujours une « cellule familiale ». Dans le cadre de ces enquêtes, la charge de la preuve incombe-t-elle uniquement à l'Office des étrangers ? Les personnes concernées peuvent-elles aussi fournir des éléments ? De fait, l'Office des étrangers doit, pour prendre une décision en matière de regroupement familial, tenir compte d'un ensemble exhaustif d'éléments sans se borner au résultat d'un simple contrôle de résidence.

125 Avis du Conseil d'État sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, 11/01/2007, Chambre des représentants de Belgique, DOC 51 2845/001, p.116, art. 28.1. « A l'article 42 ter, §1, 1^{er} alinéa, point 4, in fine, l'une des causes de la perte du droit de séjour est la fin de l'établissement commun, une notion absente de l'article 13, 1^{er} alinéa, de la directive 2004/38/CE, et qui n'est pas davantage abordée dans l'exposé des motifs. L'auteur du projet de loi doit s'assurer que cette cause spécifique de perte du droit de séjour est conforme aux exigences de la directive et veiller à ce que l'exposé des motifs soit complété sur ce point. L'auteur du projet de loi porte en tout cas son attention sur le fait que la notion d'établissement commun ne peut être interprétée comme une exigence de cohabitation permanente des personnes concernées ».

4. Le droit à une vie de famille et la cohabitation légale

Le Centre a constaté l'année dernière que plusieurs communes procèdent (ou souhaitent procéder) dans le cadre d'une demande de cohabitation légale aux mêmes enquêtes que celles effectuées habituellement dans la lutte contre les mariages simulés.

Des voix s'élèvent çà et là pour mettre en place, par analogie avec la lutte contre les mariages simulés, un système d'enquête permettant de détecter les éventuelles « cohabitations simulées ». On affirme parfois que les couples (futurs) utilisent la possibilité de la cohabitation légale pour contourner les règles plus strictes applicables au mariage, parfois même en vue d'obtenir, malgré qu'une enquête pour soupçon de mariage simulé soit en cours les concernant (et alors donc que leur mariage est reporté), le même avantage en matière de séjour par une cohabitation légale. Ce contournement du mariage par la cohabitation viderait tout le système de la lutte contre la vie de famille simulée de son sens, estiment-elles.

La simple conclusion d'une cohabitation légale ne conduit donc pas de la même manière qu'un mariage à un permis de séjour.

de séjour sur la base du regroupement familial, en tenant compte de leurs conditions spécifiques.

Toute personne âgée de plus de 18 ans et qui n'a contracté ni mariage ni autre cohabitation peut conclure une cohabitation légale¹²⁶. Ce dispositif ne concerne donc pas nécessairement les partenaires ou les couples qui veulent former une communauté de vie durable, mais aussi une mère qui habite avec ses filles, ou un frère avec sa sœur. En d'autres mots, pour pouvoir conclure une cohabitation légale, il n'est pas requis des personnes concernées qu'elles ont bien l'intention d'établir une communauté de vie durable (contrairement avec le mariage).

Conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980, il est possible moyennant le respect des conditions légales de demander le droit de séjour par regroupement familial sur la base d'une cohabitation légale. Toutefois, cela n'implique pas que toute

personne ayant conclu une cohabitation légale se voie octroyer un droit de séjour dans le cadre du regroupement familial. En effet le regroupement familial sur la base de la cohabitation légale est possible si et seulement si, en plus de remplir toutes les autres conditions prévues par la loi, les personnes concernées prouvent qu'elles entretiennent une relation durable et stable depuis au moins un an.

La simple conclusion d'une cohabitation légale ne conduit donc pas de la même manière qu'un mariage à un permis de séjour. Il n'est possible de recourir aux dispositions du regroupement familial que lorsque des conditions supplémentaires sont remplies, qui prouvent l'intention des personnes concernées de vivre en cellule familiale, et qu'un contrôle supplémentaire est ainsi exécuté.

Pour un regroupement familial sur la base de cohabitation légale avec un ressortissant européen ou belge : il doit s'agir d'une « *relation durable et stable dûment attestée* » d'au moins 1 an entre des partenaires âgés de plus de 21 ans (18 ans s'ils ont déjà vécu un an ensemble) qui ne sont pas liés par une cohabitation ou un mariage avec un autre partenaire.¹²⁷

Il est ensuite stipulé¹²⁸ que le caractère stable de la relation est établi lorsque (1) les partenaires vivent ensemble depuis 1 an en Belgique ou à l'étranger ; (2) ils se connaissent depuis 2 ans déjà, ils se sont contactés régulièrement et se sont rencontrés à 3 reprises au moins pendant cette période pour une durée de 45 jours minimum ; (3) ils ont un enfant ensemble.

Ces mêmes conditions sont applicables¹²⁹ aux personnes désireuses de bénéficier du droit au séjour illimité dans le cadre d'un regroupement familial sur la base d'une relation durable avec un ressortissant non européen.

Dans un arrêt majeur¹³⁰, le CCE a cependant jugé que l'art. 3, point 2 de l'AR du 7 mai 2008¹³¹ ajoute une condition à la loi. La loi¹³² exige en effet uniquement

126 Tel que stipulé dans les articles 1475 à 1479 du Code civil.

127 Art. 40 bis §2, 2° et art. 40 ter CC.

128 Cf. dispositions de l'Arrêté royal du 7 mai 2008.

129 Art. 10, §1, 5° CC, et les dispositions de l'AR KB du 17 mai 2007.

130 Arrêt n°22.227 du 29 janvier 2009.

131 L'arrêt parle par mégarde, à l'instar du requérant, de l'AR du 13 mai 2008. Ceci a été corrigé par la suite par le jugement n°23.294 du 19 février 2009.

132 Loi du 15 décembre 1980, articles 40 bis, §1, al.1, 2° et art. 10 §1, 5°.

une relation (durable et stable) de 1 an¹³³, tandis que l'Arrêté royal n'envisage la stabilité et la permanence de la relation que si celle-ci s'étend sur une durée d'au moins 2 ans, avec 3 rencontres totalisant une durée de 45 jours. Jamais un AR d'application ne peut imposer de conditions plus strictes que celles prévues dans la loi qu'il applique, et qui lui est une norme hiérarchiquement supérieure. Par conséquent, l'OE ne peut pas refuser une demande de visa en argumentant que le couple se connaît depuis moins de 2 ans.

Une couple belgo-tunisien dont le partenaire tunisien avait vu refuser à plusieurs reprises sa demande de visa pour court séjour s'est trouvé dans cette situation. Lorsque la demande de visa pour regroupement familial sur la base d'une relation durable a également été refusée, le couple en question a fait appel au CCE. Il affirmait que l'OE avait refusé de reconnaître le caractère stable de leur relation alors qu'ils entretenaient régulièrement des contacts et se parlaient tous les jours au téléphone. Au moment du refus contesté, le couple se connaissait depuis un an et un mois déjà et s'était rencontré à 4 reprises, pendant une durée totale de 18 jours (cf. la décision contestée, le couple avait déclaré 5 rencontres totalisant 21 jours). Cela ne suffisait pas aux termes de l'AR mais bien à ceux de la loi, c'est pourquoi le CCE a invalidé le refus de l'OE.

Le pourvoi en cassation de l'OE contre cette décision a été rejeté par le Conseil d'État pour défaut d'intérêt¹³⁴. En effet, l'OE avait entre-temps délivré au partenaire tunisien un visa – pour court séjour, certes. Le Conseil d'État a jugé que l'OE avait ainsi suivi d'une manière « *implicite mais sûre* » l'arrêt contesté.

Prenons deux partenaires dont le mariage est reporté parce qu'une enquête est en cours en vue d'établir s'il s'agit ou non d'un mariage simulé. Ces partenaires peuvent on l'a vu conclure un contrat de cohabitation légale et s'ils respectent les conditions applicables (parce que par exemple ils ont eu entre-temps un enfant et satisfont ainsi aux conditions ouvrant le droit au regroupement familial), ils se verront attribuer un droit de séjour. On peut voir là une forme d'abus et d'érosion de la lutte contre les mariages simulés. Toutefois, vue sous un autre angle, cette situation peut tout

autant mettre en lumière les conséquences sévères de toute enquête sur un éventuel mariage simulé. Dans un cas comme celui là en effet, l'intention réelle des personnes concernées – à savoir le formaliser leur union et leur projet de former une communauté de vie durable à travers le mariage – est toujours présente, malgré le fait que le droit de séjour a été octroyé suite à la cohabitation légale. Des situations comme celle-là ne plaident-elles pas pour une prise en considération d'autres critères pour déterminer l'intention réelle des parties, comme par exemple celui de 'cellule familiale' que propose la jurisprudence existante?

Il y a au niveau européen également un mouvement en faveur d'un système de critères plus souples dans le cadre de l'évaluation du caractère durable ou non d'un partenariat. Dans une communication récente, la Commission européenne¹³⁵ a écrit que « *Cette condition de durabilité de la relation doit être appréciée à la lumière de l'objectif de la directive de maintenir l'unité de la famille au sens large du terme. Si les règles nationales sur le caractère durable du partenariat peuvent indiquer une durée minimale à titre de critère pour déterminer si un partenariat peut être considéré comme durable ou non, elles doivent dans ce cas prévoir la prise en considération des autres éléments pertinents (tels que, par exemple, une hypothèque commune pour l'achat d'une maison).* »

Ce n'est pas le cas actuellement dans notre pays, comme le souligne l'arrêt déjà mentionné du CCE¹³⁶. Le Centre recommande donc de conserver à côté des critères de durabilité d'un partenariat de la marge pour tenir compte d'autres aspects pertinents qui constituent de bons indicateurs des intentions du couple d'entretenir une relation durable.

133 L'exigence de cohabitation de 1 an ne porte pas sur le caractère durable et stable de la relation : c'est une condition pour rabaisser à 18 ans l'âge minimum.

134 Arrêt du Conseil d'État n° 196.529 du 30 septembre 2009.

135 COM (2009) 313, 2.7.2009, communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, et en particulier le dernier paragraphe du 2.1.1.

136 Cf. note de bas de page 128.

5. Mariage et détention administrative : un vide juridique qui menace les droits fondamentaux de tous

C'est dans le cadre de son travail structurel dans le dossier du droit de vivre en famille comme dans le cadre de son activité de suivi des dossiers individuels en matière de droits fondamentaux des étrangers que le Centre a été interpellé à plusieurs reprises par des personnes qui avaient un projet de mariage et dont le partenaire en séjour irrégulier se trouvait détenu administrativement en centre fermé. Une circulaire du 13 septembre 2005¹³⁷ s'applique aux situations de ce type. Elle prévoit, dans sa dernière partie, que l'exécution de l'ordre de quitter le territoire de l'étranger pour lequel une déclaration de mariage a été établie est suspendue soit jusqu'au lendemain du mariage, soit jusqu'au jour de la décision de refus de célébration du mariage, soit enfin, et conformément à l'article 165 §3 du Code civil, jusqu'à l'expiration du délai dans lequel le mariage doit être célébré.

Cette circulaire, contrairement à ce que la simplicité apparente du mécanisme pourrait laisser croire, pose plusieurs difficultés d'application. Elle ne pose en général pas de difficultés dans le seul cas des couples dont le mariage est reporté le temps d'une enquête sur le caractère simulé du consentement. Ces couples sont protégés d'un éloignement pendant la durée de l'enquête pour autant que l'acte de déclaration de mariage

soit délivré avec la mention d'une date de mariage. Les autres cas d'application sont toutefois plus complexes :

1) Les couples qui ont reçu de la commune un acte de déclaration de mariage. Sur le terrain communal, on peut constater des pratiques divergentes : certaines communes indiquent une date de mariage sur la déclaration de mariage, d'autres n'en indiquent pas. En effet, la date du mariage n'est pas une mention obligatoire dans

la déclaration de mariage, ce document qui doit être obligatoirement délivré aux candidats au mariage selon les articles 63 et 64 du Code civil. Or l'Office des étrangers semble limiter le champ d'application de la circulaire du 13 septembre 2005 aux seules déclara-

tions de mariage qui contiennent une date de mariage, en ce compris toutefois les couples munis d'un acte qui ne contient pas de date de mariage mais pour qui la commune a bien fixé cette date, à condition que cette date soit portée à sa connaissance. Les personnes qui se marient dans une commune dont la pratique habituelle est de n'indiquer aucune date de mariage dans ce document ou de ne pas fixer la date du mariage avant la fin de l'enquête ne bénéficient donc que très aléatoirement, voire pas du tout, de la protection qui est mise en place par la circulaire. Pour pallier cette situation, source d'inégalité de traitement, le Centre recommande de prévoir dans le Code civil que les déclarations de mariage puissent faire mention de la date prévue pour le mariage, à la demande des époux. A défaut, il nous semble indispensable de prévoir expressément dans la circulaire de 2005 que la protection des candidats au mariage contre l'expulsion se prolonge tout au long de la validité de la déclaration de mariage, soit 6 mois et 14 jours conformément à l'article 165 du Code civil. Ceci ne serait pas déraisonnable dans la mesure où l'établissement d'une déclaration de mariage indique que le projet de mariage est déjà fort avancé : les conditions de forme du mariage sont vérifiées, seul l'échange des consentements des futurs époux fait défaut.

2) Les couples qui ont reçu de la commune une décision de refus de célébrer le mariage. Dans ce cas, l'Office des étrangers estime que la protection offerte au candidat au mariage s'éteint, que celui-ci ait ou non introduit le recours contre cette décision que permet l'article 167 du Code civil, ce qui nous semble problématique au moins dans la mesure où cela pourrait avoir pour effet de priver les candidats au mariage d'un recours effectif. Ce l'est d'autant plus qu'il n'y a pas de chiffres disponibles à ce jour pour objectiver la réalité de ce que certains appellent le « phénomène » des mariages simulés. Nul ne sait, à l'échelon national, combien de mariages ont été soumis à une enquête, combien ont été refusés, combien de recours ont été introduits, et combien de décisions ont finalement été réformées. En d'autres mots, personne ne sait combien de mariages simulés ont été débusqués grâce au dispositif mis en place, ni combien de refus abusifs ont été réformés par les cours et tribunaux.

Un regard empirique sur les décisions judiciaires nous montre que les décisions de refus de mariage des officiers d'état civil sont régulièrement censurées par les tribunaux. Priver les personnes de ce recours légale-

Nul ne sait, à l'échelon national, combien de mariages ont été soumis à une enquête, combien ont été refusés, combien de recours ont été introduits, et combien de décisions ont finalement été réformées. En d'autres mots, personne ne sait combien de mariages simulés ont été débusqués grâce au dispositif mis en place, ni combien de refus abusifs ont été réformés par les cours et tribunaux.

la déclaration de mariage, ce document qui doit être obligatoirement délivré aux candidats au mariage selon les articles 63 et 64 du Code civil. Or l'Office des étrangers semble limiter le champ d'application de la circulaire du 13 septembre 2005 aux seules déclara-

137 Disponible sur le site de l'Office des étrangers, www.dofi.fgov.be.

ment organisé pour permettre la réformation d'une décision de refus de mariage pourrait être contraire au droit qu'a chaque personne de bénéficier d'un recours effectif.

Le Centre souligne, malgré l'articulation entre le mécanisme prévu par la circulaire de 2005 et les dispositions du Code civil, un vide préoccupant qui touche les personnes étrangères qui ont un projet de mariage et qui font l'objet d'une enquête dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés.

La circulaire prévoit la protection de ces personnes contre l'éloignement jusqu'à l'expiration du délai, fixé à l'article 165§3 du Code civil, dans lequel le mariage doit être célébré. Ce délai est fixé par l'article 165§3 du Code civil, alinéa 1^{er} qui dit que le mariage doit être célébré dans un délai de 6 mois et 14 jours après l'établissement de l'acte de déclaration de mariage. L'alinéa 2 de l'article 165 §3 prévoit également qu'en cas de refus de célébrer le mariage, la prolongation de ce délai peut être demandée au juge qui se prononce sur le recours introduit contre ce refus. Quand elle est demandée, le juge l'accorde au moment où il ordonne de célébrer le mariage. Elle peut donc opérer, compte tenu du délai de traitement du recours, après l'expiration du délai de 6 mois et 14 jours. De ce fait, une déclaration qui était trop ancienne pour permettre la célébration d'un mariage redevient « valable » suite à l'intervention du juge.

Pourtant la circulaire du 13 septembre 2005 se limite à organiser la protection des candidats au mariage pendant le délai de validité de l'acte de déclaration tel que fixé à l'article 165§3 du code civil. Elle n'envisage donc pas l'hypothèse où le juge, a posteriori, ordonnera de célébrer le mariage et prolongera la durée de validité de cet acte.

Que penser d'un dispositif où les candidats au mariage de bonne foi, qui obtiendront sur décision d'un juge la célébration de leur mariage malgré un refus de l'officier d'état civil, ne seront protégés que par périodes contre l'expulsion et pas sans interruption jusqu'à la décision du juge ? Il n'y a sans doute pas de réponse évidente à cette question. Le Centre recommande qu'elle soit respectueuse des articles 8, 12 et 13 de la CEDH (garantissant respectivement le droit à la vie familiale, le droit de se marier et le droit de disposer d'un recours effectif) et entamera la concertation sur

ce point avec les acteurs concernés.

3) Certaines communes demandent automatiquement une enquête pour mariage simulé dès que l'un des partenaires concernés ne possède pas de titre de séjour légal, et ce sans rédiger l'acte de déclaration de mariage, même si tous les documents nécessaires au mariage ont été présentés. Ceci contrevient aux dispositions du CC (art. 63). Cette pratique menace la sécurité juridique de toutes les personnes concernées et surtout celle de la personne en séjour illégal. Les parquets et les communes évitent ainsi toujours le délai stipulé dans le Code civil de deux mois maximum après la date de mariage fixée, délai au cours duquel l'enquête sur le mariage simulé doit avoir lieu. De plus, la personne concernée en séjour illégal ne peut bénéficier de la protection juridique décrite dans la circulaire de 2005.

4) Les couples dont l'un des partenaires a reçu un ordre de quitter le territoire sur la base de l'article 7 de la loi du 15/12/1980. La circulaire du 13 septembre 2005 exclut de son champ d'application les personnes qui ont reçu un ordre de quitter le territoire sur base de l'article 7 alinéa 1^{er}, 3^o à 11^o de la loi du 15/12/1980. Nous proposons de n'exclure du bénéfice de cette protection que les personnes qui menacent ou troublent l'ordre public ou la sécurité nationale.

CONTRIBUTION EXTÉRIEURE

Fonds du CBAR pour le regroupement familial

Afin de pallier, dans une certaine mesure, la longueur et le coût de la procédure de regroupement familial des réfugiés reconnus, le CBAR a mis en place en 2008 un « Fonds » destiné à financer certains aspects de la procédure de regroupement familial. La Convention établissant ce Fonds fut conclue entre le CBAR, le SPF Intégration sociale et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Ce projet bénéficie également des contributions du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés, du Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies et du Fonds européen pour les réfugiés.

Le capital du Fonds est utilisé pour apporter un soutien financier, sous forme de prêts personnels, aux réfugiés reconnus qui souhaitent faire venir des membres de leur famille d'un pays tiers ou du pays d'origine vers la Belgique. Ces prêts ne peuvent toutefois servir qu'à financer les billets d'avions de la famille ou les tests ADN visant à établir les liens de parenté.

Le projet de Fonds du CBAR entend cependant apporter davantage qu'une seule aide financière. L'expérience du CBAR et celle de ses partenaires dans le suivi des regroupements familiaux montre que la procédure de regroupement familial ne constitue pas seulement une opération chère et compliquée, mais qu'une fois la famille arrivée en Belgique, son intégration reste difficile. Des obstacles surviennent tant au niveau des diverses inscriptions (commune, établissements scolaires, services sociaux etc.), qu'en ce qui concerne la recherche d'emploi, de formation ou de logement suffisant. Ces obstacles peuvent porter atteinte au droit des personnes réunies de mener une vie privée et familiale dans le respect de la dignité humaine.

C'est pourquoi le projet du Fonds – projet-pilote devant être évalué en 2010 – se conçoit plutôt comme un « projet d'accompagnement intégré spécifique ». Il repose sur la collaboration du CBAR, des organisations partenaires et des CPAS et tend à remplir un rôle d'impulsion politique.

Le groupe cible visé par le Fonds, à savoir les réfugiés reconnus en Belgique qui ont, ou pas, acquis la nationalité belge, mérite une attention particulière. Certains membres de ces familles peuvent avoir subi des traumatismes et des persécutions. En outre, les documents nécessaires à la procédure de regroupement familial

(actes de naissance, mariage, etc.) peuvent être difficiles à se procurer en raison de la situation précaire dans laquelle ils se trouvent. Cette situation entraîne des retards dans la réalisation du regroupement familial susceptibles d'emporter des conséquences personnelles importantes.

En 2009, une soixantaine de dossiers seront ouverts dans le cadre du Fonds du CBAR. Un quart environ de ces dossiers concernent des prêts pour des tests ADN et le reste, les billets d'avion des familles de réfugiés. Les remboursements s'étalent sur quelques années et si les demandes sont croissantes, le capital du Fonds ne sera pas suffisant pour répondre à toutes les demandes d'intervention financière en 2010.

Le CBAR est à la recherche urgente de donateurs afin que le projet puisse continuer à garantir cette aide et assistance indispensable au groupe-cible.

<http://www.cbar-bchv.be/Fonds.htm>



C. RECOMMANDATIONS - DROIT DE VIVRE EN FAMILLE



1. Un dispositif équilibré de lutte contre les mariages simulés doit explicitement poursuivre les finalités de préserver au maximum la vie de famille et les intentions des partenaires candidats au mariage, ainsi que de mener une lutte efficace contre les abus et la traite des êtres humains.
 2. L'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés doit respecter le droit à la vie privée des personnes concernées. Le Centre recommande que ce soit une loi qui crée une base de données centrale et distincte, en prenant en considération un avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée.
 3. Le Centre recommande de prendre en considération, au sein des critères de durabilité du partenariat, d'autres aspects pertinents qui constituent de bons indicateurs des intentions du couple d'entretenir une relation durable.
 4. Dans le cadre de ses décisions relatives au droit au regroupement familial, le Centre invite l'Office des étrangers à tenir compte de la notion de « cellule familiale », comprise comme un ensemble exhaustif d'éléments, sans se fonder uniquement sur le résultat d'un simple contrôle de résidence.
 5. Le Centre est partisan de poursuivre la réflexion sur la charge de la preuve dans le cadre de l'établissement de la notion de « cohabitation » et propose de contribuer à cette réflexion.
 6. Pour remédier aux pratiques divergentes des communes dans l'établissement des déclarations de mariages et les conséquences que cela emporte quant à la protection contre l'éloignement des candidats au mariage en séjour illégal, le Centre recommande d'insérer entre l'alinéa 2 et 3 de l'article 63§ 2 du Code civil un nouvel alinéa rédigé comme suit : « *L'acte de déclaration de mariage énonce la date du mariage si sa mention est demandée* ». Ceci afin de donner la possibilité aux époux de faire inscrire une date de mariage dans la déclaration de mariage au moment de sa rédaction. A défaut, la circulaire du 13 septembre 2005 doit être revue afin de prévoir expressément que la protection des candidats au mariage contre l'expulsion se prolonge tout au long de la validité de la déclaration de mariage, soit 6 mois et 14 jours conformément à l'article 165 du Code civil.
 7. Le Centre recommande que le dispositif de protection des candidats au mariage instauré par la circulaire du 13 septembre 2005 soit respectueux des articles 8, 12 et 13 de la CEDH (garantissant respectivement le droit à la vie familiale, le droit de se marier et le droit de disposer d'un recours effectif) et entamera la concertation sur ce point avec les acteurs concernés.
 8. Le Centre recommande de réviser le champ d'application de la circulaire du 13 septembre 2005 pour qu'il couvre toutes les situations, à la seule exception de celle des couples dont l'un des partenaires a reçu un ordre de quitter le territoire en raison d'un trouble ou d'une menace contre l'ordre public ou la sécurité nationale.
 9. Conformément à l'interprétation qu'a donnée la Cour de Justice des Communautés européenne, le Centre recommande que la Belgique organise explicitement dans la procédure de vérification de la condition de ressource, l'examen au cas par cas de toutes les situations individuelles qui seront soumises au titre du regroupement familial et donc la motivation individualisée des éventuelles décisions négatives prises pour défaut de remplir cette condition matérielle précise.
- Anciennes recommandations (2008) :*
1. *Le Centre appelle à traiter de la même manière les Européens que les ressortissants de pays tiers, sur le plan tant des services que de l'accès aux services communaux par exemple.*
 2. *Le Centre recommande d'offrir aux personnes désireuses de conclure une cohabitation légale la même protection juridique que celle offerte aux personnes qui veulent concrétiser un projet de mariage.*
 3. *Le Centre répète que les contrôles effectués dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés ne doivent pas avoir lieu systématiquement mais uniquement sur la base de soupçons fondés.*
 4. *Le Centre confirme une fois de plus l'attention*

portée au respect des garanties procédurales : délais, possibilités d'appel, information – éléments qui conduisent à une autonomie et à une émancipation accrues des personnes concernées. Ces éléments peuvent même offrir des garanties contre l'exploitation de ces personnes.

5. *Le Centre plaide en faveur de la publication de statistiques précises, comparables et accessibles, dans toutes les matières migratoires, et ce afin d'encourager une communication transparente. Cela revêt une importance particulière en matière de mariages simulés, où les carences statistiques sont nombreuses.*
6. *Le Centre est partisan de consigner les décisions (positives et négatives) en matière de reconnaissance des actes d'état civil étrangers dans un registre central, afin que ces actes soient contraignants pour d'autres autorités jusqu'à ce qu'un tribunal en décide autrement.*
7. *Le Centre recommande d'octroyer au Conseil du contentieux des étrangers pleine juridiction dans le cadre de la procédure de regroupement familial.*
8. *La multiplication des conditions posées à l'exercice du droit au regroupement familial et à la constitution d'une famille en droit belge, et l'ensemble des problèmes d'application liés aux conditions déjà en vigueur amène le Centre à recommander au gouvernement de ne pas introduire de nouvelles conditions matérielles dans la législation relative au regroupement familial et à la composition d'une famille sans avoir procédé ou fait procéder à une évaluation de la praticabilité et de l'efficacité des conditions actuellement en vigueur (âge, logement, assurance maladie, ressource).*
9. *Le Centre plaide pour que la condition de ressource, si elle doit l'être, ne soit introduite dans la loi que si elle est définie de manière à ne pas produire des effets discriminatoires ni activement ni passivement à l'égard de certains groupes de la population concernée. De la même manière il faut qu'elle soit introduite de manière à ne pas constituer de discrimination directe ni indirecte ni sur la base de l'état de fortune ni sur la base du handicap. Dans cette perspective, une définition souple des revenus pris en compte afin de permettre la*

prise en compte optimale des ressources réelles du regroupant s'impose.

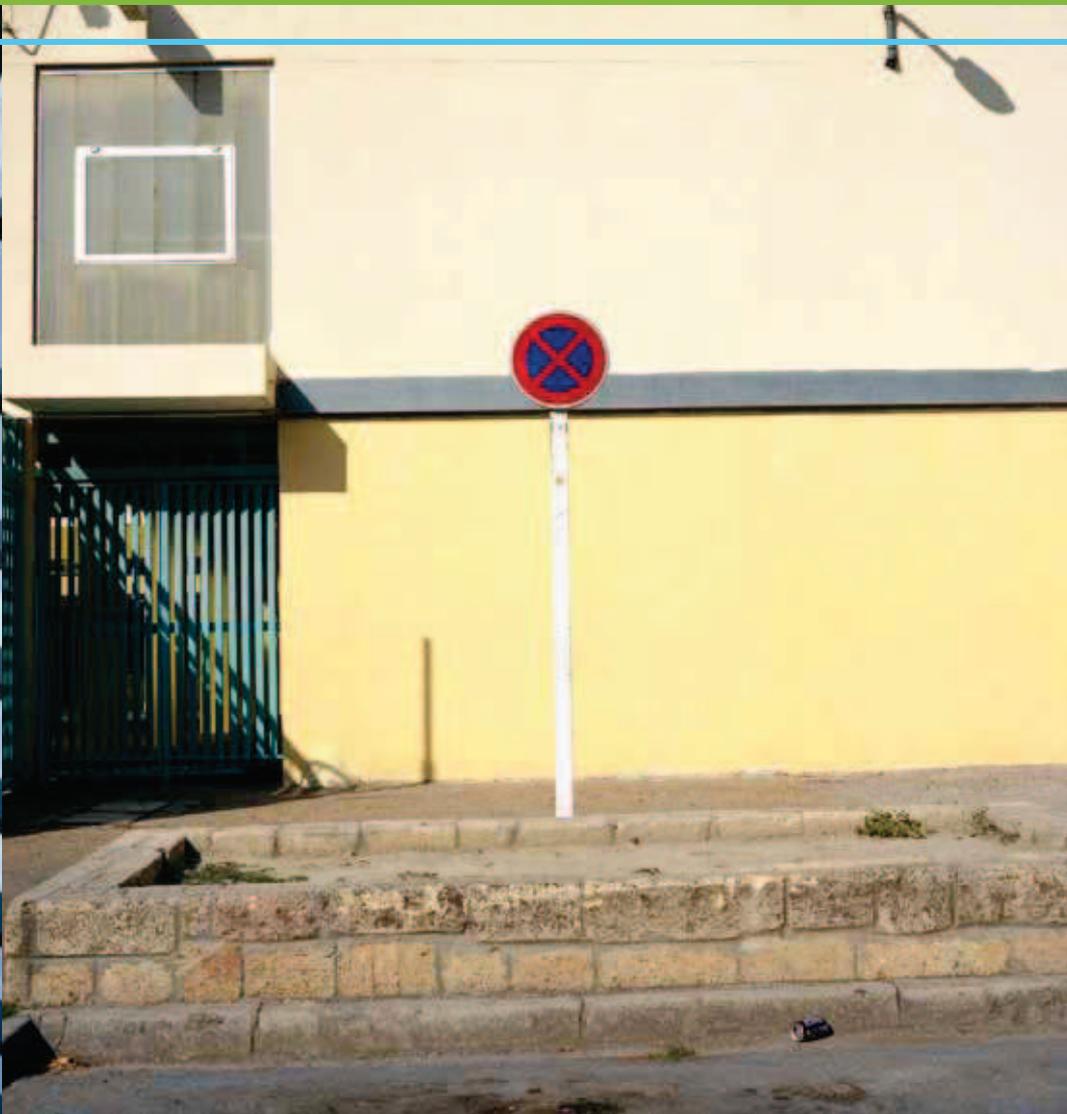
10. *Le Centre recommande que la condition de ressource, définie de manière à ne produire aucun effet discriminatoire et si elle devait être introduite dans la loi, remplace les conditions matérielles de logement et d'assurance maladie là où ces conditions étaient posées et ne s'y ajoutent pas, étant données les importantes difficultés d'application de ces deux conditions.*
11. *Le Centre recommande au niveau communautaire l'élaboration de politiques d'intégration visant notamment l'apprentissage des langues, l'information sur les structures politiques et sociales de l'État d'accueil.*



Chapitre 5

DÉTENTION ET ÉLOIGNEMENT





A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



1. Introduction

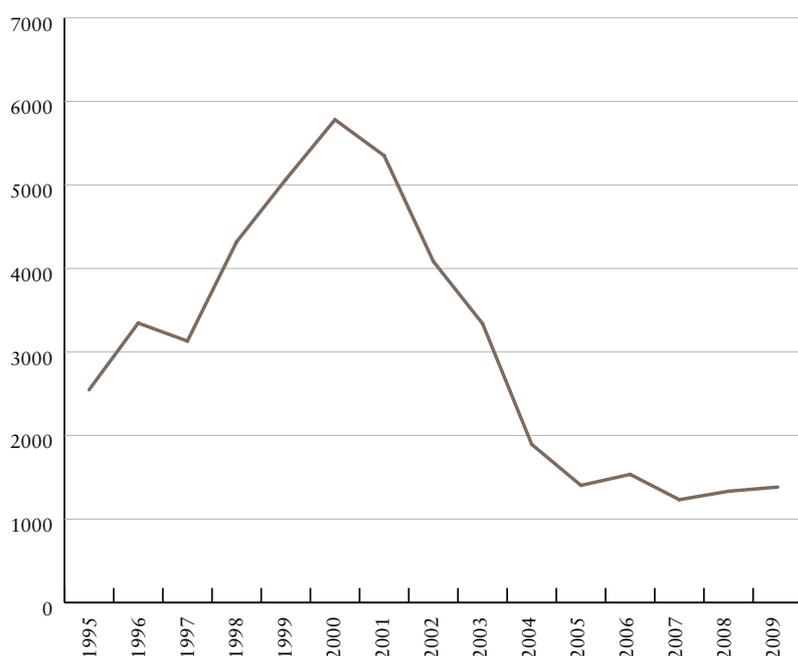
Plusieurs statistiques sont habituellement utilisées pour appréhender la réalité de l'immigration illégale et du séjour irrégulier :

- » Le nombre de refoulements, c'est-à-dire d'étrangers à qui l'on refuse l'entrée sur le territoire
- » Le nombre d'appréhensions d'étrangers en situation irrégulière
- » Le nombre d'écrous dans les centres fermés
- » Le nombre d'éloignements forcés d'étrangers en situation irrégulière

Ces données traduisent pour partie au moins une activité administrative et policière obéissant à des règles qui peuvent évoluer dans le temps. Il faut donc rester prudent quant à l'utilisation et l'interprétation de ces statistiques qui reflètent autant la pratique de contrôle et d'éloignement que le phénomène de l'immigration illégale et du séjour irrégulier.

2. Les refoulements

Le nombre de refoulements d'étrangers désirant franchir les frontières extérieures est *a priori* le principal indicateur pouvant être utilisé pour appréhender l'immigration illégale. Il est toutefois lié à l'activité administrative et policière de contrôle des points d'entrée de l'espace Schengen via une frontière belge. Depuis le pic de 5.781 refoulements observés en 2000, on constate que cette activité a fortement diminué les années suivantes. Depuis 2005, le nombre de refoulements connaît une certaine stabilité qui varie entre 1.200 et 1.550 refoulements annuels. Cette diminution du nombre de refoulements peut s'expliquer notamment par l'évolution de la provenance et une diminution de l'intensité du trafic aérien. On peut également y voir une modification des pratiques de gestion de l'immigration illégale, notamment par l'instauration de contrôles plus stricts exercés à l'égard des voyageurs dans les pays de départ.



...
Figure 39. Evolution du nombre de refoulements, 1995 à 2009
...

3. Les interceptions d'étrangers en situation irrégulière

Le nombre d'interceptions d'étrangers en situation irrégulière peut être utilisé pour approcher la présence des étrangers qui n'ont pas ou n'ont plus de droit au séjour sur le territoire. Comme pour les refoulements, cependant, cet indicateur dépend fortement de l'activité policière mais également de la probabilité d'interception qui peut varier selon les caractéristiques et les comportements de certains groupes. Cet indicateur est également biaisé par le fait qu'une même personne peut être appréhendée à plusieurs reprises.

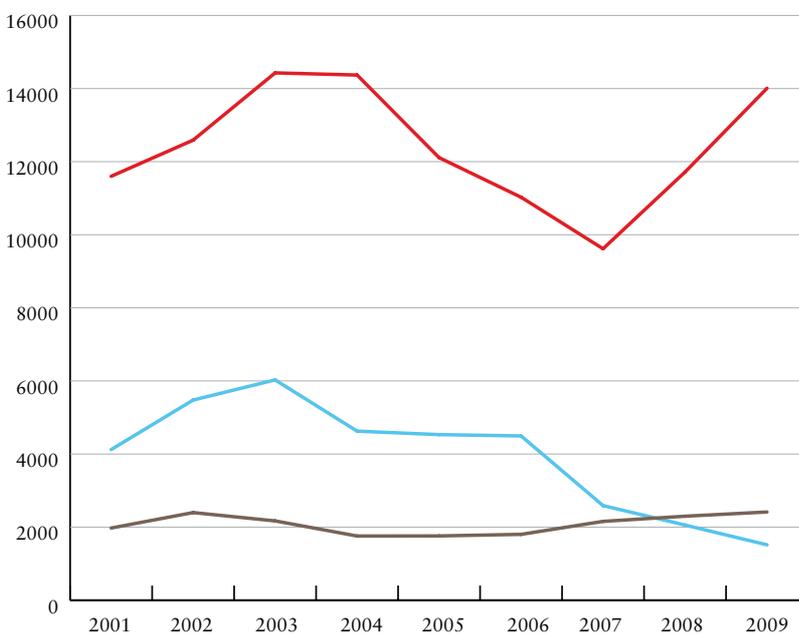
Alors que le nombre d'interceptions avait fortement décliné jusqu'à 1999, il a fortement augmenté de 1999 jusqu'à 2003, passant de plus ou moins 14.900 à 22.700, avant de diminuer à nouveau jusqu'à 14.300 en 2007. Depuis 2008, on constate une reprise des interceptions, qui atteint le nombre de 17.938 en 2009. Les interceptions d'étrangers en situation irrégulière enregistrées connaissent trois issues possibles : la simple délivrance d'un ordre de quitter le territoire (O.Q.T.), le rapatriement direct ou la mise sous écrou dans un centre fermé en vue d'éloignement (sans qu'il soit possible de déterminer le nombre de personnes écrouées qui après arrestation sur le territoire sont effectivement éloignées *in fine*).

78% des étrangers en situation irrégulière appréhendés en 2009 se sont simplement vu délivrer un O.Q.T, 13,5% ont fait l'objet d'un rapatriement direct et

8,5% enfin ont été placés en centre fermé : en 2009 le nombre de mises sous écrou continue à être plus élevé que le nombre de rapatriements directs. Les années où une diminution du nombre d'interceptions a été observée et en particulier celles caractérisées par un nombre moins élevé d'interceptions suivies de rapatriements directs coïncident avec les années d'adhésion des nouveaux pays membres de l'Union européenne (2004 et 2007). L'augmentation du nombre d'O.Q.T et plus largement du nombre d'arrestations provient du nombre de ressortissants d'Afrique du Nord. Ce constat montre l'impact de certains groupes spécifiques sur les pratiques en matière de répression de l'immigration illégale.

Depuis 2008, les données sur les interceptions d'étrangers en situation irrégulière sont ventilées par âge et par sexe, ce qui fournit une information sur les caractéristiques démographiques de cette population spécifique. Toutefois, certaines catégories de personnes sont davantage susceptibles d'être appréhendées que d'autres du fait de leurs caractéristiques, de leur comportement ou des pratiques policières.

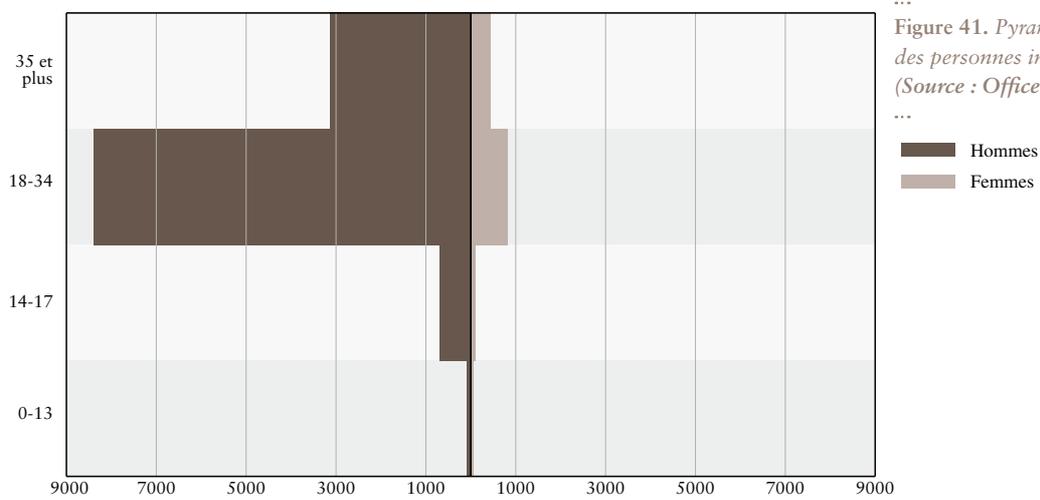
On constate que dans 89% des cas, ce sont les hommes qui sont appréhendés. Indépendamment du sexe, on remarque que ce sont principalement les 18-24 ans qui ont été interceptés en 2008. En effet, 61% des interceptions concernent des hommes de 18 à 24 ans et 6% des



...
Figure 40. Evolution des suites immédiates des interceptions d'étrangers en situation irrégulière de 2001 à 2009
...

■ Rapatriements (bureau C)
■ Ecrous
■ OQT

femmes du même groupe d'âge. Ensuite, on retrouve les plus de 35 ans suivi des 14-17 ans. Malgré les limites liées au fait que l'âge et le sexe peuvent influencer la probabilité d'interception, force est de constater que cette population en situation irrégulière est principalement une population masculine se situant dans les jeunes âges de la population active. On peut dès lors supposer que les caractéristiques de la population qui ne dispose pas ou plus d'un droit de séjour ne sont pas très éloignées des caractéristiques démographiques de la population en séjour irrégulier interceptée par la police.



4. La détention d'étrangers en centre fermé

L'analyse des suites des interceptions d'étrangers en situation irrégulière a montré une certaine stabilité dans le nombre de celles qui se traduisent par un écrou en centre fermé. Mais les détentions en centre fermé ne se limitent pas à celles qui font suite à une interception en séjour irrégulier. Outre les étrangers qui ont été arrêtés en séjour irrégulier, y sont également détenues des personnes qui se sont vu refuser l'accès au territoire, des demandeurs d'asile à la frontière et certaines catégories de demandeurs d'asile qui ont introduit leur demande sur le territoire. La détention en centre fermé est donc non seulement un instrument de gestion de la présence d'étrangers en séjour irrégulier et de l'immigration illégale mais également un instrument de contrôle et de maîtrise de certaines catégories de demandeurs d'asile.

L'Arrêté Royal qui régit le fonctionnement des centres fermés¹³⁸ impose à chaque centre fermé de produire un certain nombre de données chiffrées. Toutefois, le

principal constat est le manque d'informations précises qui permettent de distinguer entre ces différentes catégories. Ce manque de documentation des catégories statistiques impose une grande prudence dans l'interprétation des chiffres publiés. L'issue d'une détention en centre fermé est soit un éloignement¹³⁹, soit une libération¹⁴⁰, soit, mais dans une mesure évidemment bien moindre, une évasion. En dehors d'un pic de 2.235 libérations enregistré en 2003, on observe une certaine stabilité dans le nombre de libérations annuelles (entre 1.900 et 1.800 personnes libérées chaque année). L'on remarque en revanche une plus grande variabilité dans le nombre d'éloignements. Alors qu'en 2003 on dénombrait un peu moins de 6.700 éloignements, l'année suivante on dénombrait quelque 1.000 éloignements en moins. En 2005 et 2006 les éloignements vont à nouveau augmenter pour atteindre un

La détention en centre fermé est non seulement un instrument de gestion de la présence d'étrangers en séjour irrégulier et de l'immigration illégale mais également un instrument de contrôle et de maîtrise de certaines catégories de demandeurs d'asile.

138 Arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement et maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, article 135. Voir aussi l'article 84 de l'Arrêté royal du 8 juin 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui concerne spécifiquement les centres INAD.

139 Sous la forme d'un refolement, d'une reconduite à la frontière ou d'un rapatriement.

140 Les motifs de libération sont multiples : reconnaissance de la qualité de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire, libération en raison d'éléments qui n'étaient pas encore connus au moment de l'enfermement, libération à défaut d'obtention, par l'Office des étrangers, des documents de voyage requis, libération à la suite d'une décision judiciaire, etc.

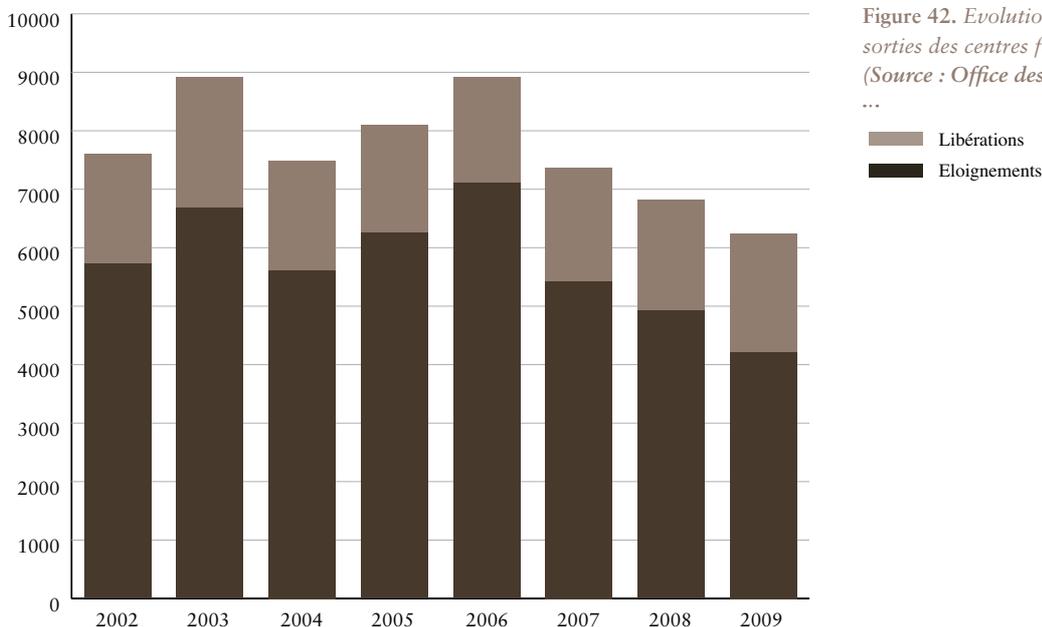


Figure 42. Evolution du nombre de sorties des centres fermés, 2002-2009 (Source : Office des étrangers)

Libérations
Eloignements

chiffre légèrement supérieur à 7.000 en 2006. Depuis 2007 les éloignements depuis un centre fermé baissent, pour tendre vers le nombre de 5.000 éloignements en 2008 et atteindre un peu plus de 4.200 en 2009.

Il nous semble pertinent de replacer la gestion des flux en centre fermé dans une politique globale de gestion de l'immigration illégale et du séjour irrégulier en Belgique.

Malgré le manque de documentation concernant les chiffres des centres fermés on constate que l'enfermement est un moyen non négligeable de contrôle de l'immigration illégale. Il semble donc important de développer les outils statistiques nécessaires afin de pouvoir analyser efficacement les évolutions de cette population. Les améliorations devraient principalement porter sur l'élaboration de définitions précises concernant les données publiées.

5. Les rapatriements forcés ou assistés

Alors que le début des années 2000 s'était caractérisé par une croissance du nombre de rapatriements, 2004 a amené un net recul suivi par une timide augmentation jusqu'en 2006. Depuis 2007, le nombre total de rapatriements connaît à nouveau une nouvelle tendance à la baisse pour atteindre le nombre de 3.443 rapatriements en 2009 (Centre, 2009b)¹⁴¹. On constate qu'entre 2008 et 2009, les principales nationalités qui ont contribué à cette diminution sont les Polonais (-71%), les Russes (-45%), les Nigériens (-35%) ou encore les Albanais (-26%). Soulignons l'augmentation des rapatriements de Roumains (+28%) alors que ces ressortissants ont contribué, avec les Bulgares, en grande partie aux baisses de rapatriements observées en 2007 et 2008 (Centre, 2009a). Enfin, on constate une augmentation du nombre de rapatriements pour certaines nationalités traditionnellement demandeuses d'asile telles que les Afghans, les Kosovars, les Irakiens ou encore les Congolais.

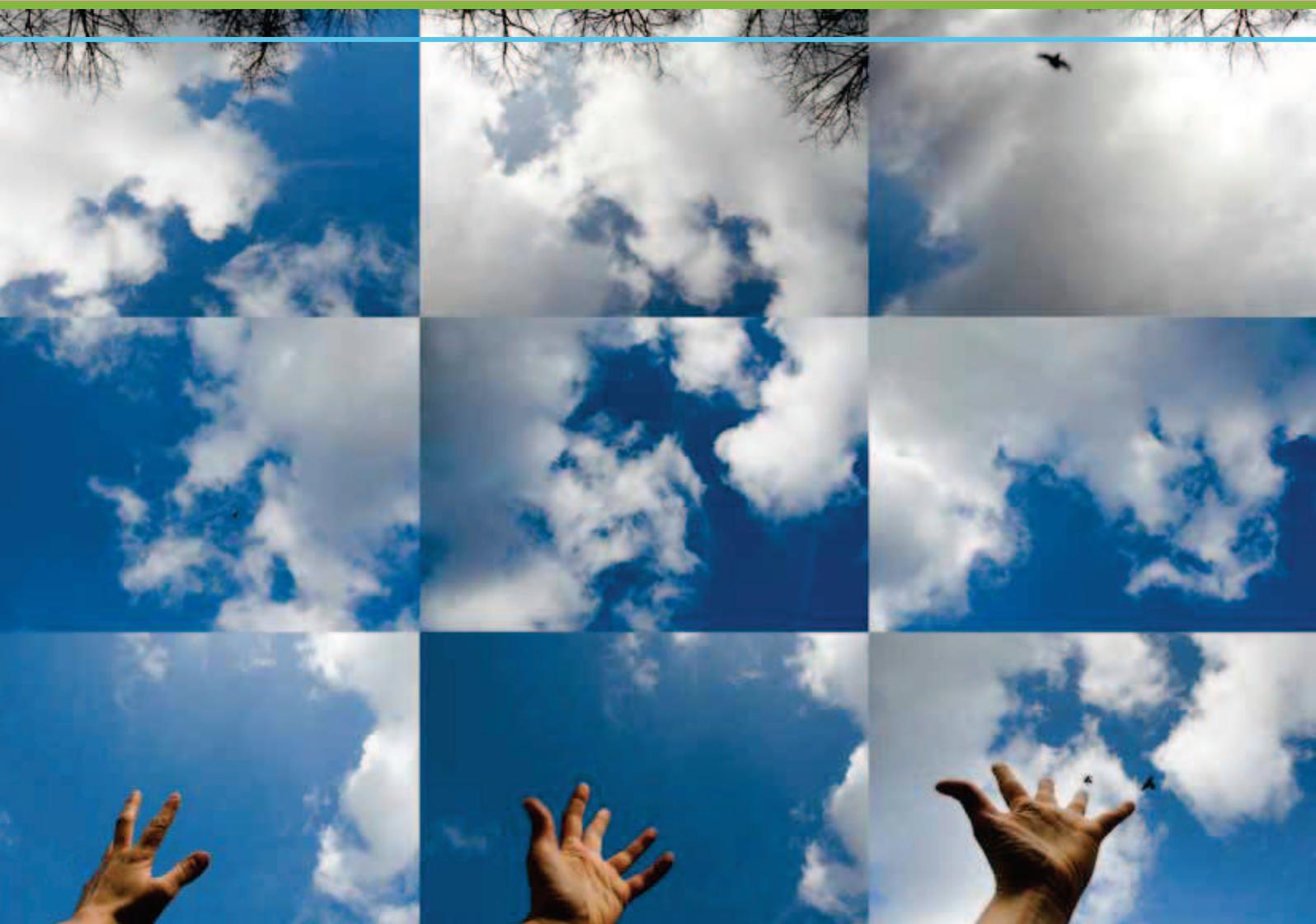
Soulignons que les éloignements de certains groupes de nationalités se font en grande majorité vers un pays européen, soit en application de la « Réglementation Dublin », soit en application d'accords bilatéraux. C'est le cas pour plus de 80% des Irakiens, des Afghans et des Russes.

Tableau 6. Principales nationalités d'étrangers en situation irrégulière rapatriés en 2008 et 2009 selon leur nationalité (Source : Office des étrangers)

	Effectifs en 2008	Effectifs en 2009	Acroissement (en %)	Prise et reprise en charge Dublin en 2009 (en %)
Roumanie	546	676	23,8%	0,0%
Brésil	427	378	-11,5%	0,0%
Bulgarie	331	296	-10,6%	0,3%
Pologne	327	93	-71,6%	0,0%
Maroc	266	248	-6,8%	1,6%
Russie	213	117	-45,1%	82,1%
Albanie	181	133	-26,5%	2,2%
Nigeria	132	86	-34,8%	19,8%
Turquie	101	83	-17,8%	10,8%
Serbie	69	63	-8,7%	39,7%
Irak	62	86	38,7%	89,5%
Afghanistan	60	98	63,3%	86,7%
Chine	54	57	5,6%	5,2%
Ukraine	49	70	42,9%	5,7%
Inde	44	53	20,5%	11,3%
R.D. Congo	44	46	4,5%	30,4%
Georgie	39	45	15,4%	51,1%
Algérie	38	39	2,6%	47,4%
Tunisie	31	23	-25,8%	0,0%
Kosovo	28	94	235,7%	55,3%
Pakistan	21	42	100,0%	28,6%
Total	3644	3443	-5,5%	18,4%

141 Les chiffres et les évolutions de rapatriement sont détaillés dans le rapport « Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique » (www.diversite.be)

B. ENJEUX



1. L'adaptation du régime des centres fermés aux exigences du Conseil d'État : une lecture a minima

Deux importants arrêtés royaux concernant le fonctionnement des centres fermés ont été adoptés le 8 juin 2009. Ils font suite à un arrêt du Conseil d'État qui, le 10 décembre 2008, avait annulé une série de dispositions jusque là en vigueur dans les centres fermés. Le Conseil d'État y rappelait notamment que rien ne pouvait justifier que les étrangers détenus dans un centre fermé – qui ne s'y trouvent ni en raison d'une condamnation, ni en raison d'une inculpation – y soient soumis à un régime plus sévère que les personnes détenues en prison¹⁴².

Le premier texte concerne les centres INAD des aéroports¹⁴³. Le Centre avait insisté à plusieurs reprises pour que soit réglementé le fonctionnement de ces lieux de détention. Il salue l'adoption de ce texte, tout en regrettant qu'il ait fallu attendre la sanction du Conseil d'État pour que le législateur s'y résolve.

Le second texte modifie la réglementation en vigueur dans les autres centres fermés¹⁴⁴. Les améliorations qu'il consacre sont bienvenues. Mais le Centre regrette qu'au-delà des avancées directement dictées par la décision du Conseil d'État, les changements apportés à la réglementation des centres fermés semblent traduire un souci sécuritaire plutôt que celui d'un plus grand respect des droits fondamentaux des étrangers.

1.1. L'adoption d'un arrêté royal qui réglemente le fonctionnement des centres INAD

Les droits que le nouvel arrêté royal sur les centres INAD reconnaît aux étrangers détenus sont assez largement calqués sur ceux inscrits dans l'arrêté royal qui régit les autres centres fermés.

A l'exception notable, cependant, du droit à la promenade.

Cette restriction est, d'après le rapport au Roi, liée aux

particularités dictées par les exigences de sécurité en vigueur dans les zones internationales des aéroports, où se trouvent les centres INAD.

Pour pallier les inconvénients liés à l'infrastructure et à la localisation de ces centres, il est prévu que la détention ne se prolonge pas au-delà de sept jours au centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-national, et qu'il ne dépasse pas 48 heures dans les centres INAD des aéroports régionaux, délai au delà duquel l'étranger qui n'a pas été refoulé ou qui n'a pas été autorisé à accéder au territoire est transféré dans un autre centre fermé.

Notons cependant que ces mesures ne répondent toujours pas aux recommandations émises par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT), qui a jugé que toute personne retenue au centre INAD de Zaventem « *pendant une période prolongée (24 heures ou plus) devrait se voir offrir une heure au moins d'exercice en plein air par jour* »¹⁴⁵.

L'adoption de cet arrêté royal n'a malheureusement pas non plus été mise à profit pour que soit suivie d'effet une autre recommandation du CPT, consistant à ce qu'un-e infirmier-ère se rende quotidiennement au centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-national.

Sur ces deux points, la construction d'un nouveau centre fermé appelé à remplacer tant le centre 127 que le centre INAD de l'aéroport de Zaventem, longtemps annoncée et finalement entamée le 5 mai 2009, pourrait contribuer à ce que les besoins des personnes retenues à la frontière soient mieux rencontrés¹⁴⁶.

Dans un autre ordre d'idée, l'argument des contraintes liées à la spécificité des aéroports ne permet pas d'expliquer pourquoi le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), qui figure parmi les organismes qui bénéficient d'un droit de visite exprès dans les centres fermés classiques¹⁴⁷, en est privé pour les centres INAD. Et ce, alors que les centres INAD

142 Voy. *Rapport Migration 2008*, p. 134.

143 Arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B. 25 juin 2009.

144 Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

145 Rapport relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe du 18 au 25 avril 2005, CPT/Inf (2006) 15, 20 avril 2006.

146 Voy. *Rapport Migration 2007*, p. 153.

147 L'article 44 de l'arrêté royal du 2 août 2002 prévoit l'accès des « personnes ou institutions suivantes et leurs membres dans le cadre de l'exercice de leur mission » : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés ; la « Commission européenne pour les Droits de l'Homme ». (NB : sans doute faut-il lire le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Conseil du contentieux des étrangers, le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, le Kinderrechtencommissaris et le Délégué général aux droits de l'enfant, le Comité des Nations Unies contre la torture. La disposition correspondante de l'arrêté royal du 8 juin 2009 qui régit les centres INAD, l'article 38, ne mentionne ni le HCR, ni le CCE, ni le CGRA.

sont des lieux où, précisément, des étrangers détenus sont particulièrement susceptibles de formuler une demande d'asile.

Le HCR¹⁴⁸, chargé de veiller à la protection des réfugiés reconnus et potentiels, devrait être en mesure de s'assurer que les personnes y sont informées de leurs droits en la matière et que, le cas échéant, elles aient effectivement accès à la procédure d'asile.

Les centres INAD des aéroports régionaux et la responsabilité de l'exécution d'une mesure privative de liberté

L'arrêté royal « centres INAD » régit non seulement le fonctionnement du centre INAD de l'aéroport de Zaventem, qui est géré par l'Office des étrangers, mais également celui des centres INAD des aéroports régionaux qui constituent des postes frontières Schengen, c'est-à-dire les aéroports de Bierset, de Deurne, de Gosselies, d'Ostende et de Wevelgem.

En 2008, en Belgique, 1.161 personnes ont fait l'objet d'une décision de refoulement au poste frontière d'un aéroport¹⁴⁹.

C'est l'aéroport de Zaventem qui enregistre, chaque année, le plus grand nombre de passagers : 18,5 millions en 2008, dont 8,2 dans le cadre d'un vol au départ ou à destination d'un endroit situé en-dehors de l'espace Schengen¹⁵⁰. Le contrôle aux frontières y porte sur un très grand nombre de passagers. C'est donc également à ce poste que le plus grand nombre de personnes sont susceptibles de faire l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire, et d'être, en conséquence, détenues dans l'attente de leur refoulement ou d'une décision d'accès au territoire. En 2008, 990 personnes ont été refoulées au départ de Bruxelles-national¹⁵¹. Parmi celles-ci, 808 ont été détenues au centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-national¹⁵²¹⁵³.

Pour autant, les décisions de refoulement et les mesures de détention qui peuvent les assortir dans les centres INAD régionaux ne sont ni exceptionnelles, ni anecdotiques : si, en 2008, aucun refoulement n'a été exécuté

au départ de Wevelgem¹⁵⁴ ou de Deurne¹⁵⁵, 2 refoulements se sont faits au départ d'Ostende¹⁵⁶, 7 au départ de Bierset¹⁵⁷ et 71 au départ de Gosselies¹⁵⁸.

Au contraire de celle du centre INAD de Zaventem, qui relève de l'Office des étrangers, la question de la gestion des centres INAD régionaux reste peu claire. Il faut donc se féliciter de ce que la détention dans le centre INAD de chacun de ces aéroports soit désormais cadrée.

L'adoption d'un arrêté royal ne règle cependant pas tout.

Comme le relevait le Conseil d'État dans l'avis qu'il a été appelé à rendre à propos de l'arrêté royal « INAD » qui était alors en projet « *La question se pose dès lors de savoir comment est organisée la chaîne hiérarchique au sein de chaque centre INAD : qui est, en définitive, responsable du respect par les membres du personnel des dispositions de l'arrêté en projet et comment sont organisées les relations entre ces membres du personnel et les membres de la police fédérale auxquels diverses tâches sont confiées par l'arrêté en projet, notamment en matière de fouille ? La section de législation n'aperçoit pas non plus qui est amené à s'assurer de la présence constante d'un nombre minimal de membres du personnel dans un centre INAD ou à prendre les mesures qui s'imposent en cas de trouble ou de menace grave pour la sécurité d'un centre INAD* »¹⁵⁹. Ces questions ne sont pas purement théoriques : se pose très concrètement, en cas de détention au centre INAD de Bierset, de Deurne, de Gosselies, d'Ostende, ou de Wevelgem, la question des responsabilités respectives de la police et du personnel de ces aéroports quant au respect des droits des occupants. Ainsi, qui assure l' « *assistance individuelle, médicale, psychologique,*

148 C'est le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) qui, en Belgique, est mandaté par le HCR pour assurer en son nom cette mission de protection.

149 *Rapport annuel 2008 de l'Office des étrangers*, p. 106.

150 Arrêtés au mois de novembre 2009, les chiffres indiquent une diminution de l'ordre de 8,7% pour l'année 2009. (www.brusselsairport.be)

151 *Rapport annuel 2008 de l'Office des étrangers*, p. 106.

152 *Jaarverslag 2008 transit centrum 127 Melsbroek Inad*.

153 Ces 808 personnes ne représentent pas l'entièreté des personnes détenues au centre INAD : y sont également hébergés des étrangers arrêtés sur le territoire en raison de l'irrégularité de leur séjour, dans l'attente d'un rapatriement « direct », mais aussi des étrangers qui ont été détenus dans un autre centre fermé et qui passent au centre INAD la nuit qui précède leur éloignement. Au total, en 2008, 1.067 personnes ont été détenues au centre INAD de Zaventem.

154 L'aéroport de Kortrijk-Wevelgem est essentiellement un aéroport pour les vols d'affaires, qui n'accueille pas de vols réguliers. En 2008, il a enregistré quelques 66.000 passagers, dont 18.000 en provenance ou à destination de l'étranger. (*Internationale Luchthaven Kortrijk-Wevelgem, Verslag van de raad van bestuur en van de commissaris aan de algemene vergadering van deelnemers in Kortrijk op dinsdag 19 mei 2009*, p. 6)

155 L'aéroport de Deurne accueille principalement des vols d'affaires en provenance ou à destination de la Grande-Bretagne. En 2009, quelques 170 000 passagers y ont été enregistrés. (www.antwerp-airport.be)

156 L'aéroport d'Ostende accueille essentiellement des vols cargo et des vols touristiques saisonniers. Il a enregistré près de 200 000 passagers en 2008, et un peu plus de 190 000 en 2009. (www.ost.aero/)

157 L'aéroport de Bierset accueille essentiellement des vols cargo et des vols touristiques saisonniers, mais également des vols passagers réguliers en provenance et à destination du Kosovo, de l'Albanie, et d'Israël il a enregistré près de 400 000 passagers en 2008. (www.liegeairport.be)

158 L'aéroport de Gosselies a enregistré près de 4 millions de passagers en 2009, contre 3 millions en 2008. (www.charleroi-airport.com). Il élargira, en 2010, le choix des destinations et des provenances, et notamment vers des pays situés en-dehors de l'espace Schengen.

159 Avis 46.498/4 du 18 mai 2009. Section de législation du Conseil d'Etat.

sociale et juridique » auquel l'arrêté royal proclame que l'occupant a droit ? Qui l'informe de ses droits et devoirs ? Qui veille à ce que ses besoins soient rencontrés ? Qui lui explique « *les motifs du maintien, les dispositions légales et réglementaires auxquelles il est soumis, ainsi que les recours existants, dans une langue qu'il comprend* », en faisant, « *si nécessaire, appel à un interprète* » ? Qui alerte un médecin en cas de problème de santé ? Qui veille à assurer que l'étranger détenu puisse matériellement exercer le droit à l'aide juridique qui lui est reconnu ? Qui l'assiste pour rendre possible la visite de ses proches ? Qui lui permet concrètement de saisir la Commission des plaintes auquel il est censé avoir accès ?

L'adoption de cette réglementation constitue un progrès. Il s'agit maintenant de rendre plus effectifs les droits qui y sont reconnus. La question de la responsabilité de l'exécution d'une mesure privative de liberté n'est pas anodine. Il est urgent, à cet égard, de définir clairement à qui il incombe de gérer les centres INAD régionaux : à la police fédérale, dont le contrôle est à l'origine de la décision de détention ? Aux régions dont relèvent les aéroports régionaux ? Aux exploitants des aéroports régionaux ? Ou, tout comme c'est le cas à Zaventem, à l'Office des étrangers qui, au nom du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, est auteur de la décision de détention ?

1.2. La modification de l'arrêté royal qui régit le fonctionnement des autres centres fermés

Le second arrêté royal adopté le 8 juin 2009 modifie plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 2 août 2002 qui régit le fonctionnement des autres centres fermés. Il y est tenu compte de la décision prononcée le 10 décembre 2008 par le Conseil d'État : c'est ainsi notamment qu'un droit de visite intime est organisé, que le principe de la confidentialité de la correspondance est mieux assuré ou que les visites de membres de la famille ne sont plus soumises à un rendez-vous préalable. Ce qui avait toujours été présenté comme matériellement impossible en raison de la situation géographique du centre 127, à savoir la visite aux étrangers détenus dans ce centre, de proches ou de membres de la famille, est désormais un acquis.

Le Conseil d'État rendait obligatoire la révision d'un

certain nombre de dispositions, dans le sens d'une amélioration des droits des étrangers détenus administrativement. Mais par la même occasion, l'arrêté royal adopté le 8 juin 2009 étend la liste des infractions disciplinaires, impose la présence d'un membre du personnel lors des visites familiales et restreint la liste des membres de la famille autorisés à ces visites.

A l'exception d'un article qui prévoit un examen médical après chaque tentative avortée d'éloignement, aucune des nouvelles dispositions n'a pour effet d'améliorer, au-delà des strictes obligations qui découlent d'une lecture *a minima* de l'arrêt du Conseil d'État, le respect des droits fondamentaux des étrangers qui sont détenus dans les centres fermés.

Le Centre regrette tout particulièrement que, au travers de cet arrêté royal, l'accès à l'aide juridique ne soit pas formellement renforcé, que l'isolement de sécurité ne soit toujours pas mieux encadré et qu'aucune amélioration ne soit apportée au système de plaintes. Trois points sur lesquels la Belgique venait pourtant d'être critiquée par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Monsieur Hammarberg¹⁶⁰.

La question de la responsabilité de l'exécution d'une mesure privative de liberté n'est pas anodine. Il est urgent, à cet égard, de définir clairement à qui il incombe de gérer les centres INAD régionaux.

160 Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, 17 juin 2009, CommDH (2009)14.

2. L'adaptation du délai du recours en suspension d'extrême urgence aux exigences de la Cour constitutionnelle

Le 19 mai, paraissait au Moniteur belge une loi du 6 mai 2009 « portant des dispositions diverses relatives à l'asile et à l'immigration ».

Cette loi a pour objet, entre autres, d'adapter la loi du 15 décembre 1980 aux exigences de l'arrêt du Conseil constitutionnel du 27 mai 2008 qui en annulait certaines dispositions.¹⁶¹

Ainsi, notamment, les délais pour introduire une requête en suspension d'extrême urgence sont assouplis : il faut dorénavant les introduire « dans les cinq jours, sans que ce délai puisse être inférieur à trois jours ouvrables »¹⁶², et non plus dans les 24 heures.

Il s'agit d'une disposition fondamentale pour les étrangers détenus en centre fermé.

Il faut se féliciter de ce que ce recours obéisse désormais au délai plus praticable que la Cour constitutionnelle avait imposé.

Il reste cependant plusieurs difficultés à souligner. Les conditions de forme attachées à ce recours restent contraignantes. Ses conditions de fond, que le Conseil du contentieux des étrangers interprète de manière restrictive, restent très sévères. Le CCE insiste régulièrement sur le fait qu'il s'agit à ses yeux d'une procédure qui doit rester exceptionnelle, compte tenu de ce que l'exercice des droits de la partie défenderesse (c'est-à-dire ceux de l'État belge qui a pris la décision d'éloignement et de détention) et que les possibilités d'instruction de la cause y sont réduits à un strict minimum. Certes, mais il s'agit également d'avoir égard aux « lourdes conséquences qu'une mesure d'éloignement ou de refoulement pourrait avoir pour l'intéressé », comme l'a souligné la Cour constitutionnelle. Il convient aussi de se rappeler que c'est le seul recours administratif potentiellement utile qui lui est ouvert. Il faut enfin souligner que l'étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement et, singulièrement, de refoulement, ne dispose bien souvent que de très peu d'éléments pour élaborer un recours qui doit obéir à une motivation complexe et technique, n'ayant généralement pas, au moment où il le formule, accès, matériellement, à d'autres informations – et notamment au dossier administratif – que celles que contient la décision d'éloignement dont il conteste le bien-fondé.

L'un des corollaires de l'élargissement du délai de recours en suspension d'extrême urgence de vingt-quatre heures à cinq jours est l'extension parallèle du délai durant lequel la mesure d'éloignement forcé ne

peut être exécutée. Il ne peut dorénavant être procédé à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement « qu'au plus tôt cinq jours après la notification de la mesure, sans que ce délai puisse être inférieur à trois jours ouvrables »¹⁶³. Il s'agit en effet de permettre à l'étranger d'exercer effectivement le recours que lui offre la loi. La conséquence paradoxale en est que la détention en vue de l'exécution d'une mesure d'éloignement et, singulièrement, celle de l'étranger qui est détenu dans un centre INAD en vue de l'exécution d'une décision de refoulement, pourrait s'en trouver rallongée. C'est la raison pour laquelle cette disposition permet l'exécution de la décision d'éloignement avant l'expiration du délai de cinq jours en cas d'« accord de l'intéressé ». La question de l'« accord », de la manière de le recueillir et de la manière de l'acter est sensible. Il s'agit d'éviter deux écueils : d'une part, celui de prolonger inutilement une privation de liberté liée à une mesure d'éloignement incontestable et incontestée, et d'autre part celui de priver un étranger de la possibilité effective d'exercer le recours que lui offre la loi. En donnant son « accord », l'étranger renonce à contester juridiquement le bien-fondé et l'exécution d'une mesure potentiellement grave pour lui. Il doit pouvoir revenir sur cet accord et exercer son droit de recours tant que le délai de cinq jours n'est pas expiré et que l'éloignement n'a pas eu lieu.

L'étranger qui fait l'objet d'une décision de refoulement est, en pratique, invité à signer un formulaire de renonciation à l'exercice du recours en extrême urgence et d'accord quant à l'exécution de la mesure d'éloignement dans les plus brefs délais.

L'utilisation de ces formulaires doit être examinée, notamment, en relation avec les délais de détention maximum prévus dans les centres INAD : 7 jours au centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-national, 48 heures dans les centres INAD des aéroports régionaux¹⁶⁴. Cette durée maximum de séjour dans les centres INAD est liée aux conditions de détention qu'ils offrent, et qui sont manifestement inappropriées à une détention prolongée. Elle peut cependant aussi, dans certains cas, être une arme à double tranchant : l'étranger qui exprime le souhait d'exercer le recours prévu par la loi contre la mesure de refoulement dont

163 Article 39/83 la loi du 15 décembre 1980

164 Article 3 de l'arrêté royal du 8 juin 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

161 Voy. *Rapport Migration 2008*, p.135.

162 Article 39/82, §4 de la loi du 15 décembre 1980.

il fait l'objet, ou qui, tout simplement, demande à réfléchir avant, soit d'introduire ce recours, soit de renoncer au bénéfice du délai de cinq jours sera transféré dans un « vrai » centre fermé. S'il est exact qu'il y bénéficiera d'un encadrement plus important, qu'il pourra y participer à des activités, qu'il pourra s'y aérer, ce transfert peut cependant être vécu comme une sanction. Le Centre a recueilli des témoignages selon lesquels des étrangers détenus dans des centres INAD avaient perçu la perspective du transfert vers un autre centre fermé comme un argument dissuasif quant à l'exercice d'un recours contre la décision de refoulement.

Il convient de s'assurer de la parfaite compréhension, par l'étranger, de la portée et des conséquences de la déclaration qu'il est invité à souscrire. Il devrait, à tout le moins, se voir donner des explications claires et complètes à son sujet, dans une langue qu'il comprend effectivement et donc en recourant aux services d'un interprète au besoin. Il devrait aussi avoir la possibilité effective de consulter un avocat quant aux possibilités de recours, quant à leur opportunité et quant à la portée de la déclaration d'accord qui est proposée à sa signature.

3. Le rapport d'investigation du Médiateur fédéral sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers

Le 29 juin 2009, le Collège des médiateurs fédéraux a rendu public son rapport d'investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers¹⁶⁵, auquel est annexé un rapport consacré au soins de santé dans les centres fermés, à la suite de la mission d'audit que lui avait confiée la Chambre au début de l'année 2008¹⁶⁶.

Au terme d'une investigation fouillée, le Collège émet pas moins de 183 recommandations, dont certaines visent les centres fermés dans leur ensemble, et d'autres sont particulières à chacun des six centres fermés évalués¹⁶⁷.

Le Collège y souligne avec force que la détention est et doit rester une mesure d'exception et de dernier ressort. En cas de détention, les seules restrictions aux libertés admissibles dans un centre fermé sont celles qui sont inhérentes à la détention et à son objectif. En aucun cas, le régime de détention ne peut y être plus restrictif qu'en prison.

Les recommandations du Médiateur fédéral à propos du fonctionnement des centres fermés recourent et renforcent celles d'autres acteurs soucieux d'un plus grand respect des droits fondamentaux des étrangers, et notamment celles du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : transposition de la directive « accueil » dans les centres fermés, attention particulière aux groupes vulnérables, amélioration des conditions matérielles de détention, assouplissement du régime de groupe aux besoins d'intimité des étrangers détenus, encadrement du régime « adapté » qui doit se distinguer nettement de l'isolement disciplinaire, mise en place de permanences juridiques au sein des centres fermés, refonte d'un système de plainte dont l'indépendance et l'efficacité laissent à désirer, ... A cet égard, le Médiateur insiste entre autres sur la nécessité d'informer correctement le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme à propos de toutes les plaintes introduites par des personnes détenues

dans un centre fermé¹⁶⁸ : le Centre « doit être informé, de la manière la plus complète, de la suite réservée à la plainte. Le Secrétariat permanent doit lui adresser, dans un souci de transparence, une copie de la plainte et de la décision qui la clôture ou du procès-verbal de conciliation. »¹⁶⁹

Comme l'a souligné le Secrétaire d'État à la politique de migration et d'asile à l'occasion de la présentation de l'audit en Commission « Intérieur » de la Chambre, le 21 octobre 2009, le rapport du médiateur fédéral constitue un important outil d'amélioration de la situation dans centres fermés. Il s'agit d'en traduire les recommandations dans la réalité.

165 Le Médiateur fédéral, *Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers*, jui, 2009 http://www.mediateurfederal.be/sites/default/files/auditCF2008-FR_0.pdf

166 Le 28 février 2008, la Chambre des représentants confiait au Collège une mission d'audit sur le fonctionnement des centres fermés de l'Office des étrangers et des centres ouverts de Fedasil ». Les présents développements concernent uniquement le rapport consacré par le Collège aux centres fermés.

167 A savoir, le centre de transit 127, le centre de rapatriement 127bis, le centre pour illégaux de Bruges, le centre pour illégaux de Merksplas, le centre pour illégaux de Vottem et le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-national. Les centres INAD des aéroports régionaux ne sont pas couverts par cet audit, en raison du fait qu'ils ne sont pas « gérés par l'Office des étrangers ».

168 Ce devoir d'information au Centre pour l'égalité des chances est inscrit aux articles 130 et 132 de l'arrêté royal du 2 août 2002. Il est actuellement interprété de manière minimaliste et les informations effectivement communiquées au Centre pour l'égalité des chances à propos des plaintes introduites ne sont que peu exploitables. Voy. à ce sujet Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés. Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, janvier 2008.

169 Le Médiateur fédéral, op.cit, p. 195, §1030 et recommandation 133.

4. La fin des familles en centres fermés : un dispositif à pérenniser et à renforcer au plan juridique

Dans son rapport annuel précédent, le Centre avait salué la volonté affichée de ne plus détenir de familles avec enfants dans les centres fermés. C'est en octobre 2008, en effet, que des « maisons de retour » furent mises en service : des familles dont la Belgique avait ordonné l'éloignement et dont, précédemment, tous les membres, y compris les enfants, auraient été détenus au centre 127 bis ou au centre fermé de Merksplas, y furent hébergées pour la première fois. Le Centre insistait cependant sur deux points : d'une part, il s'agissait de formaliser ce qui n'était encore qu'une solution pratique sans garantie juridique et d'autre part, il fallait l'étendre à toutes les catégories de familles, y compris celles retenues à la frontière, soit parce qu'elles font l'objet d'une décision de refoulement, soit parce qu'elles y ont fait une demande d'asile.

De nouveaux progrès ont été enregistrés en 2009 : d'une part, un arrêté royal a été adopté¹⁷⁰ : les « lieux d'hébergement des familles » y trouvent un ancrage réglementaire, encore insuffisant, mais réel ; d'autre part, la volonté d'en faire bénéficier toutes les familles a été affirmée. Et de fait, depuis la fin de l'année, même des familles « frontières » y ont été hébergées, échappant ainsi à la détention au centre INAD, au centre 127 ou au centre 127bis. Il reste à pérenniser le dispositif et à le renforcer juridiquement. L'on pense notamment à la possibilité d'inscrire dans la loi du 15 décembre 1980 la notion de lieux d'hébergement des familles accompagnées d'enfants mineurs, et à celle d'assimiler ces maisons à des « lieux situés aux frontières ».¹⁷¹ Le 19 janvier 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé la Belgique coupable de violation des articles 3 et 5§1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales : la détention de quatre enfants tchéchènes au centre 127bis était irrégulière et leurs conditions de détention constitutives de traitements inhumains ou dégradants¹⁷². Cette nouvelle condamnation ne fait que rendre plus impérieuse la pleine consécration du principe selon lequel la détention d'enfants dans les centres fermés est inacceptable.

Notons par ailleurs que la Cour européenne des droits de l'Homme juge très sévèrement le système des plaintes en vigueur dans les centres fermés. Elle « doute de l'efficacité » d'un recours devant la Commission des plaintes, indiquant que « *Ni les modalités d'exercice du recours, ni la procédure qu'il prévoit ne permettent d'affirmer qu'il remplissait les exigences d'efficacité telles que définies par la Cour dans sa jurisprudence* »¹⁷³.

Cette nouvelle condamnation ne fait que rendre plus impérieuse la pleine consécration du principe selon lequel la détention d'enfants dans les centres fermés est inacceptable.

170 Arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

171 Voy. au sujet de ces « maisons-retour », l'étude « *Een alternatief voor de opsluiting van gezinnen met kinderen. Open woonunits en terugkeerwoaches voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum : evaluatie na één jaar werking* », Vluchtelingenwerk Vlaanderen, décembre 2009.

172 Affaire Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique (requête n°41442/07).

173 Affaire Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique, § 50.

5. L'amélioration de l'aide juridique en centres fermés par la mise en place de permanences juridiques

Fin 2008, les ONG qui visitent régulièrement les centres fermés publiaient un important rapport dans lequel elles recensaient les innombrables difficultés auxquelles sont confrontés les étrangers détenus dans un centre fermé¹⁷⁴ pour accéder à l'aide juridique, et formulaient une série de recommandations susceptibles d'y remédier. Parmi celles-ci, la mise en place de permanences juridiques figure en bonne place¹⁷⁵.

Par ailleurs, la Commission d'aide juridique et le Barreau de Liège, en accord avec l'Office des étrangers, ont mis sur pied une permanence juridique tenue par des avocats volontaires, spécialisés en droit des étrangers, au sein du centre fermé de Vottem. Elle y fonctionne à un rythme hebdomadaire depuis le mois d'août 2009.

L'une des leçons principales à retenir est celle d'une nécessaire souplesse. Ce qui compte, ce n'est pas tant la manière dont les acteurs de l'aide juridique s'organisent, mais la qualité et la comparabilité du service offert.

En concertation avec les associations, le Centre a organisé, le 3 décembre 2009, une « table ronde » réunissant les représentants des principaux acteurs concernés : après une série de rencontres, il s'agissait de mettre en présence des responsables de l'Office des étrangers, des directeurs et des représentants du personnel des centres fermés, des représentants des Barreaux situés dans les mêmes arrondissements judiciaires que les centres fermés, des Bureaux d'aide juridique, des Commissions d'aide juridique locales, de l'Orde van Vlaamse Balies et de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone, et du secteur associatif. Les discussions étaient structurées autour de quatre grands thèmes : les permanences juridiques, pour qui ? par qui ? comment ? pour quoi faire ?

Elles ont permis de dégager un consensus de principe autour de questions importantes, et d'esquisser des pistes de solutions concrètes.

L'expérience entamée au centre fermé de Vottem et les premières leçons qui peuvent en être tirées y ont largement contribué.

L'une des leçons principales à retenir de la « table ronde » est celle d'une nécessaire souplesse. Chaque Barreau, chaque Bureau d'aide juridique, chaque Commission d'aide juridique ont leurs particularités, leurs contraintes propres et leur autonomie. Ce qui compte, ce n'est pas tant la manière dont les acteurs de l'aide juridique s'organisent, mais la qualité et la comparabilité du service offert. La nécessité d'organiser de manière adéquate l'accès à l'aide juridique en faveur des étrangers détenus dans tous les centres INAD du pays a été soulignée : non seulement à Zaventem, mais aussi à Bierset, Deurne, Gosselies, Ostende et Wevelgem.

Il appartient maintenant à chacun de prendre sa part de responsabilité pour faire avancer les choses, et dégager des solutions locales adaptées pour répondre aux besoins des étrangers détenus dans chacun des centres fermés.

La fréquence de la permanence juridique inaugurée à Vottem en août 2009 devrait augmenter en 2010. Un projet-pilote, géré par la Commission d'aide juridique de Bruges, a démarré au centre fermé de Bruges en janvier 2010. Des discussions sont en cours entre le Barreau de Turnhout et le centre fermé de Merksplas. Et la réflexion est ouverte à Bruxelles, pour les centres 127, 127bis et INAD de Zaventem.

174 Aide aux personnes déplacées, Caritas international-Belgique, Centre social protestant, Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers CIRÉ, Jesuit Refugee Service-Belgium, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (Mrax), Point d'appui, Service social de solidarité socialiste (SESO), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Faire valoir ses droits en centre fermé. Un état des lieux de l'accès à l'aide juridique dans les centres fermés pour étrangers en Belgique, novembre 2008.

175 A la voix des associations qui prônaient l'instauration de permanences dans les centres fermés, s'en sont ajoutés de nombreuses autres, et non des moindres : celle du médiateur fédéral dans le rapport d'investigation qu'il a consacré aux centres fermés (voy. infra), et celle du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Monsieur Hammarberg, dans le rapport qu'il a publié à la suite de la visite qu'il a faite en Belgique en décembre 2008. La Ministre Turtelboom a publiquement déclaré être partisane de permanences juridiques au sein des centres fermés. Son successeur, le Secrétaire d'Etat Wathelet, a exprimé sa volonté de les voir se mettre en place, notamment dans la note de politique générale qu'il a présentée le 5 novembre 2009 à la Chambre.

CONTRIBUTION EXTÉRIEURE:

L'asile, le Règlement Dublin et le cas de la Grèce (actualisation)

par Tristan Wibault (CBAR)

Le Règlement dit de « Dublin » est selon son appellation officielle, le règlement « *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers* ».

A de trop rares exceptions près, la Belgique a tout au long de l'année 2009, maintenu sa politique de transfert des demandeurs d'asile vers la Grèce, malgré toutes les alarmes. Le Conseil du Contentieux des étrangers, juridiction administrative, exerce un contrôle de légalité des décisions prises par l'Office des Étrangers (OE), et n'a jusqu'à ce jour pas considéré que ces décisions relevaient de « *l'erreur manifeste d'appréciation* »¹⁷⁶. Essayons de résumer les éléments principaux dont ils ont eu à connaître.

Au cours de l'année 2008, les autorités grecques ont finalement transposé les différentes directives européennes établissant un régime d'asile commun.

Le 4 février 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Monsieur Hammarberg prenait bonne note de ces avancées législatives, mais regrettait de devoir exprimer ses inquiétudes sérieuses quant à l'absence de tout signe indiquant un quelconque développement positif dans les pratiques liées à la protection des réfugiés. Le Commissaire évoquait l'existence de centres de détention secrets pour étrangers et le danger du transfert de réfugiés en Turquie par application d'un accord de réadmission bilatéral, alors que ce pays ne leur reconnaît pas la protection de la Convention de Genève.

Le 2 avril 2009, le HCR écrivait à Madame la Ministre Turtelboom pour maintenir son évaluation du système grec d'asile et les recommandations s'y rapportant exprimées dans sa position d'avril 2008, à savoir que

les gouvernements s'abstiennent de transférer des demandeurs d'asile vers la Grèce et prennent en charge la responsabilité de l'examen de ces demandes d'asile en vertu de la clause dite de souveraineté du Règlement Dublin.

Le 11 juin 2009, une plainte déposée par un demandeur d'asile devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) aboutissait à la condamnation de la Grèce pour détention arbitraire, absence de recours effectif contre la détention et conditions de détention constitutives de traitements inhumains et dégradants.

Le 30 juin 2009, le Comité de Prévention contre la Torture du Conseil de l'Europe (CPT) énumérait des conditions de détention particulièrement pénibles pour les migrants. Notamment les conditions de détention au camp de Lesbos étaient qualifiées d'abominables. Le Comité regrettait que malgré ses visites successives depuis 1993 et ses efforts pour convaincre les autorités grecques d'appliquer ses recommandations, peu de résultats étaient à constater.

En juillet 2009, la procédure d'asile grecque était fondamentalement réformée. Les 50 commissaires de police étaient dorénavant désignés comme agents de protection et le degré d'appel était purement et simplement supprimé. Le HCR a immédiatement mis un terme à sa collaboration avec les autorités grecques estimant que cette réforme rendait à l'évidence l'octroi d'une protection encore plus illusoire qu'elle ne l'était déjà. En 2008, le taux de reconnaissance grec en première instance était de 0,05%.

Le 17 août 2009, la Croix-Rouge autrichienne rendait compte du désarroi des demandeurs d'asile retournés en Grèce et constatait que malgré les garanties données avant transfert par les autorités grecques, ces demandeurs d'asile retombaient exactement dans les mêmes difficultés que celles qu'ils avaient quittées.

En octobre 2009, un rapport publié par des associations grecques et norvégiennes faisait état de nombreux témoignages relatifs à des pratiques courantes de refoulement vers la Turquie et montrait à quel point les demandeurs d'asile étaient en peine de trouver un soutien légal en Grèce. Les refoulements recensés touchent également des demandeurs d'asile enregistrés. Le même mois, l'association Human Rights Watch publiait également une série de reportages accablants

¹⁷⁶ Pour plus de justesse, ceci concerne plus spécifiquement les chambres néerlandophones, lesquelles sont de fait responsables de la quasi-exclusivité de ce contentieux qui touche principalement des demandeurs d'asile afghans, irakiens inscrits au rôle linguistique néerlandophone.

sur les pratiques d'expulsions illégales menées par les autorités grecques.

En dépit de la masse d'informations disponible, le CCE s'en tient aux dires des autorités grecques, selon lesquelles leur politique d'asile répond aux normes européennes. Le Conseil se retranche encore derrière la décision d'irrecevabilité KRS c UK prise le 2 décembre 2008 par la CEDH. Par cette décision, la Cour européenne estimait d'une part ne pas avoir suffisamment d'informations pour établir un risque de refoulement et d'autre part, rappelait que dans ce cas, elle pouvait être saisie à partir du territoire grec.

Si l'on peut admettre que la CEDH se montre particulièrement prudente dans des dossiers concernant deux États signataires, une telle décision serait peu imaginable aujourd'hui alors qu'un faisceau d'informations fiables contredit toujours plus les affirmations des autorités grecques. Parallèlement, cette décision n'a pas empêché la Cour de continuer à enjoindre aux États, et notamment à la Belgique de suspendre le transfert en Grèce dans un certain nombre de requêtes qui lui étaient soumises.

Enfin, faisant fi des témoignages rapportés, le CCE estime que les demandeurs d'asile ne démontrent pas en quoi les informations objectives les concernent individuellement, ce qui revient à leur demander de produire dans la plupart des cas une preuve impossible. Dans les affaires où un requérant allègue faire partie d'un groupe systématiquement exposé à une pratique de mauvais traitements, la jurisprudence constante de la CEDH est de considérer que la protection de l'article 3 de la Convention entre en jeu lorsque l'intéressé démontre qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire à l'existence de la pratique en question et à son appartenance au groupe visé. Les nombreux rapports existant nous conduisent à penser que les demandeurs d'asile constituent en Grèce un tel groupe risquant d'être systématiquement victime de traitements inhumains et dégradants.

En niant de la sorte les manquements des autorités grecques, c'est tout le régime d'asile européen commun qui perd de sa substance et l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » qui se transforme en lieu d'errance pour des milliers de réfugiés, des bidonvilles de Patras aux jungles de Calais.



C. RECOMMANDATIONS - DETENTION ET ELOIGNEMENT



1. Le Centre est d'avis que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés doit figurer parmi les institutions auxquels l'Arrêté royal qui régit les centres INAD et leur reconnaît un droit d'accès inconditionnel, comme c'est le cas pour les autres centres fermés.
2. Le Centre exerce une vigilance particulière pour l'effectivité des droits reconnus aux étrangers détenus dans les centres INAD régionaux par l'arrêté royal du 8 juin 2009 qui en régit le fonctionnement. Le Centre demande la clarification de la responsabilité et du rôle respectif des différents acteurs impliqués dans la gestion des centres INAD régionaux et des mesures privatives de liberté qui y sont prises (Office des Etrangers, police fédérale, personnel des aéroports).
3. Pour garantir que l'étranger privé de liberté comprenne pleinement la décision dont il fait l'objet et toutes les conséquences de l'éventuelle renonciation à l'exercice d'un recours, le Centre recommande que l'accès à une information claire et complète soit garanti par tous moyens y compris l'assistance d'un interprète et l'accès à un avocat.
4. Le Centre appelle le législateur, le Ministre ayant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences ainsi que l'Office des étrangers à traduire dans la réalité les recommandations émises par le Médiateur fédéral à propos du fonctionnement des centres fermés.
5. Le Centre rappelle qu'il demande à être informé, de la manière la plus complète, de la suite réservée aux plaintes introduites par les étrangers détenus en centre fermé, notamment par la réception d'une copie de la plainte, et de la décision qui la clôture ou du procès-verbal de conciliation.
6. Le Centre recommande la pérennisation et la consolidation des alternatives à la détention des familles avec enfants à la détention en centre fermé. A cet égard, il y a lieu d'inscrire et de définir dans la loi la notion de lieux d'hébergement des familles et d'assimiler ces lieux d'hébergement à des « lieux situés aux frontières ».
7. Le Centre appelle tous les acteurs concernés (Barreaux, Commissions d'aide juridique, Office des

étrangers, directions et services sociaux des centres fermés, associations) à prendre leurs responsabilités afin de renforcer et de pérenniser les permanences juridiques existantes et de développer des initiatives similaires au sein de tous les centres fermés. Il appelle les Ministres compétents à se concerter afin de dégager les moyens budgétaires nécessaires à la mise en place et au maintien de telles permanences.

Anciennes recommandations (2008):

1. *Le Centre appelle au développement de données statistiques fiables, transparentes, intégrées, homogènes et comparables entre elles sur les centres fermés.*
2. *Le Centre appelle le Gouvernement à faire procéder à une évaluation aussi objective que possible, de type « coûts-bénéfices », de la politique d'enfermement des demandeurs d'asile et d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier. Cette évaluation devra comprendre l'examen d'alternatives à la détention. Elle devrait être présentée au Parlement, et y faire l'objet d'un débat public approfondi.*
3. *Il appelle par ailleurs à la création de la « commission permanente pour la politique d'éloignement » préconisée par la Commission Vermeersch II dans la recommandation 34 de son rapport.*
4. *Le Centre insiste sur l'obligation de fournir à tous les étrangers qui font l'objet d'une mesure de refoulement ou d'éloignement du territoire et une mesure privative de liberté une information précise et complète dans une langue qu'elles comprennent sur la portée de ces décisions et sur les possibilités qui s'offrent à eux d'en contester le bien-fondé. Le Centre insiste, en particulier, pour que les personnes qui font l'objet d'une décision de refoulement et de maintien dans un centre Inad soient informées systématiquement de leur droit de consulter un avocat et de bénéficier de l'aide juridique gratuite.*
5. *Le Centre appelle le législateur à assouplir les conditions de forme de la demande de suspension en extrême urgence, de manière à rendre ce recours plus effectif et plus utile.*

6. *Le Centre recommande une refonte complète du système de plaintes actuellement en centre fermé. Il suggère que le système à venir soit conforme aux standards internationaux en la matière et offre, a minima, les mêmes garanties que celles prévues au bénéfice des personnes détenues dans des établissements pénitentiaires, par la « Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus » du 12 janvier 2005. La Belgique doit se doter d'un instrument accessible, ouvert et offrant toutes les garanties aux personnes détenues.*
7. *Le Centre appelle les autorités à faire une application plus large de la clause de souveraineté du Règlement Dublin II.*
8. *Le Centre invite l'Office des étrangers à ne recourir à la détention des demandeurs d'asile en vue d'une éventuelle prise en charge ou reprise en charge par l'État qui serait compétent pour l'examen de la demande d'asile qu'en l'absence réelle d'alternative et compte dûment tenu de la situation individuelle des intéressés.*
9. *Le Centre est d'avis qu'il y a lieu d'éviter au maximum la présence d'anciens prisonniers dans les centres fermés : il appelle à cet effet à l'amélioration de la collaboration entre le SPF Justice et l'Office, de manière à ce que, si une mesure d'éloignement paraît devoir se justifier à l'issue de la peine subie par l'étranger concerné, elle puisse avoir lieu au départ de la prison, dès la libération pénale.*
10. *Le Centre appelle l'Office des étrangers à élargir encore la place réservée à la prévention et à la gestion non violente des conflits dans les formations offertes au personnel des centres fermés et, en particulier, au personnel de sécurité.*
11. *Le Centre invite les autorités compétentes à adapter les normes minimales applicables à l'accueil des demandeurs d'asile dans les centres fermés également, et ce aussi longtemps que se poursuit la détention des demandeurs d'asile en centre fermé.*
12. *Le Centre insiste pour que les « coaches » chargés d'accompagner les familles accueillies dans des maisons individuelles en vue de garantir l'exécution d'une mesure d'éloignement bénéficient d'un statut conforme aux principes fondamentaux du travail social.*
13. *Le Centre recommande l'ancrage réglementaire (dans l'AR du 02/08/2002) d'un véritable droit de visite au profit des ONG dont le mandat porte sur la promotion et la défense des droits des étrangers, ainsi que l'organisation d'une procédure transparente d'accréditation.*
14. *Le Centre appelle au développement de solutions structurelles permettant une prise en charge adéquate, par des institutions spécialisées, des étrangers qui sont gravement malades ou qui sont atteints d'affections psychiatriques graves et qui ne peuvent être détenus en centre fermé en raison de leur état de santé.*
15. *Le Centre rappelle qu'il y a lieu, dans les centres fermés, « d'éviter autant que possible, dans la conception et l'agencement des lieux, toute impression d'environnement carcéral ¹⁷⁷ » : toute mesure de construction et d'aménagement envisagé doit en tenir compte.*
16. *Le Centre appelle à un assouplissement du régime de groupe actuellement en vigueur dans les centres fermés, en rappelant que ce régime est en principe limité à la journée - que si le régime de groupe est la règle, l'infrastructure nécessaire afin de respecter les besoins de vie privée des personnes qui y sont détenues doit être mise à leur disposition - que la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité d'autoriser les personnes détenues dans les centres fermés à y « fournir des prestations de travail contre rémunération ».¹⁷⁸*
17. *Le Centre plaide pour un encadrement réglementaire strict du recours à l'isolement « de sécurité », et pour une distinction nette entre isolement « de*

177 10^{ème} des « Vingt principes directeurs sur le retour forcé » du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 9 mai 2005.

178 Article 74/8§4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

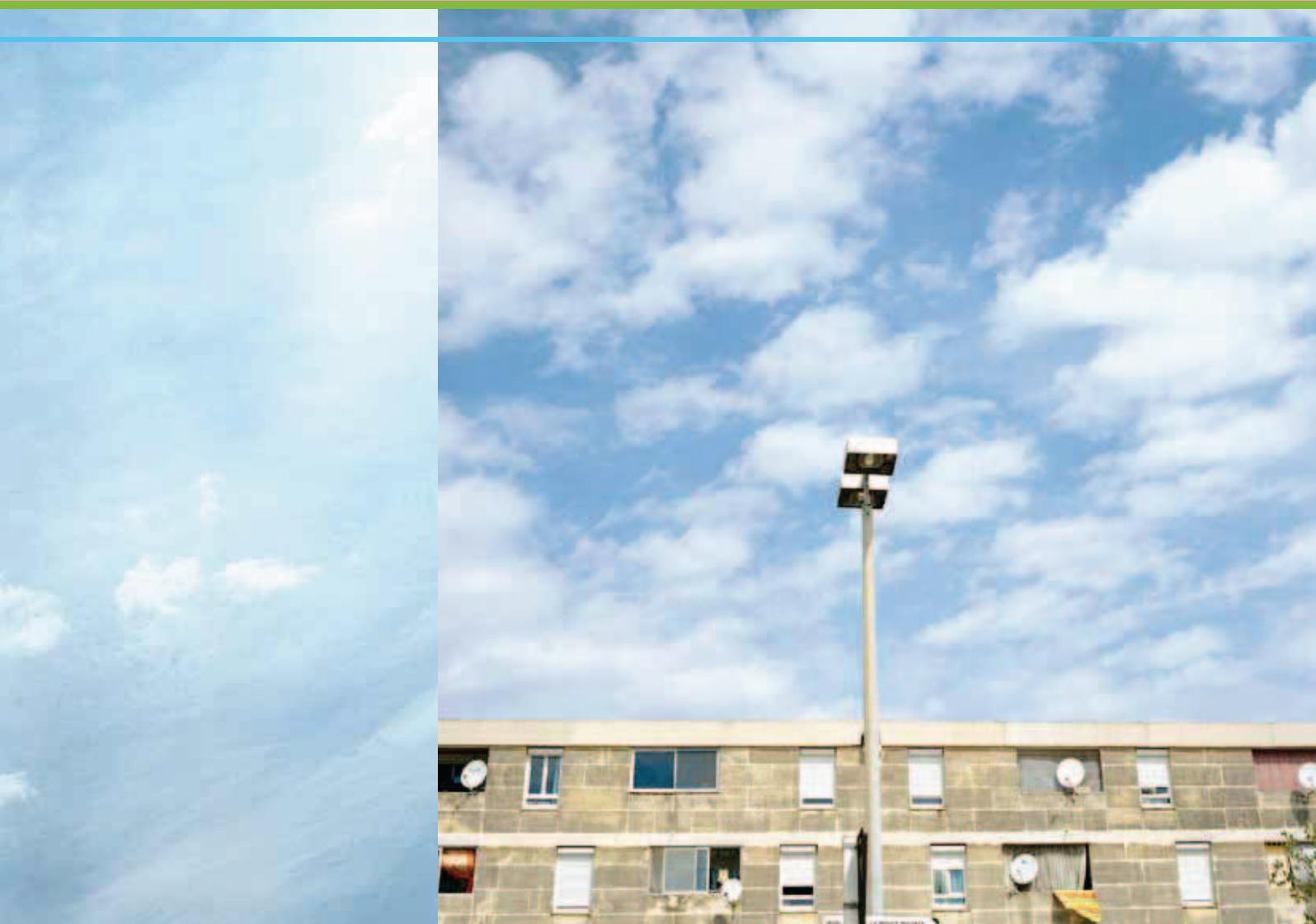
sécurité », isolement « disciplinaire » et isolement « médical ». Les mesures d'isolement liées à un risque de suicide ne devraient être prises, comme l'exige l'arrêt du Conseil d'État du 10 décembre 2008, qu'après un avis médical, et non seulement psychologique, conforme.

18. *Le Centre recommande que les personnes détenues à la frontière, libérées par décision des juridictions compétentes et qui disposaient d'un visa et d'un passeport dont l'authenticité et le mode de délivrance ne sont pas contestées soient autorisées au séjour pour une période débutant à la date de la libération qui soit égale à la durée de validité du visa initialement délivré.*

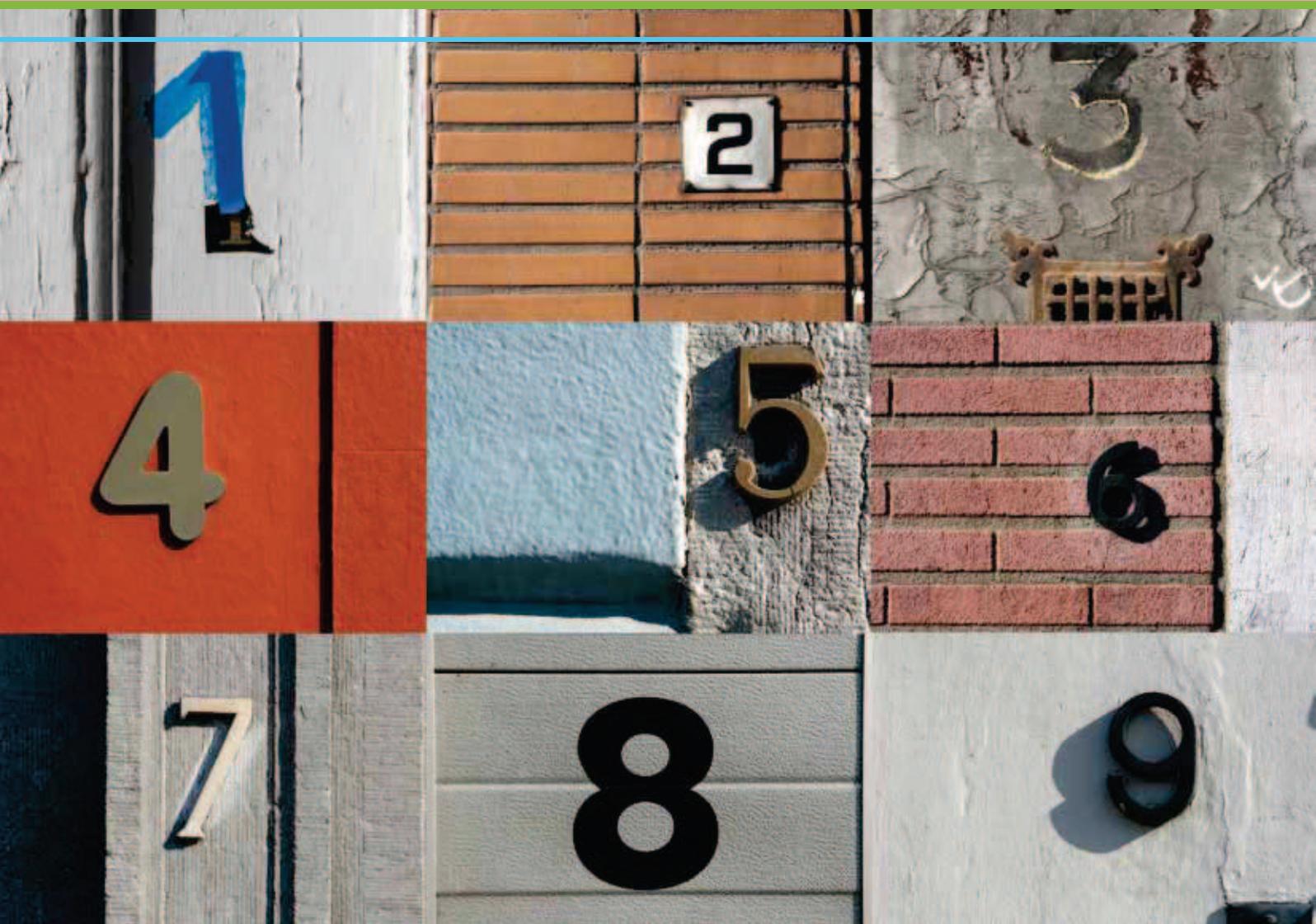
Chapitre 6

LIBRE CIRCULATION ET MIGRATION ECONOMIQUE





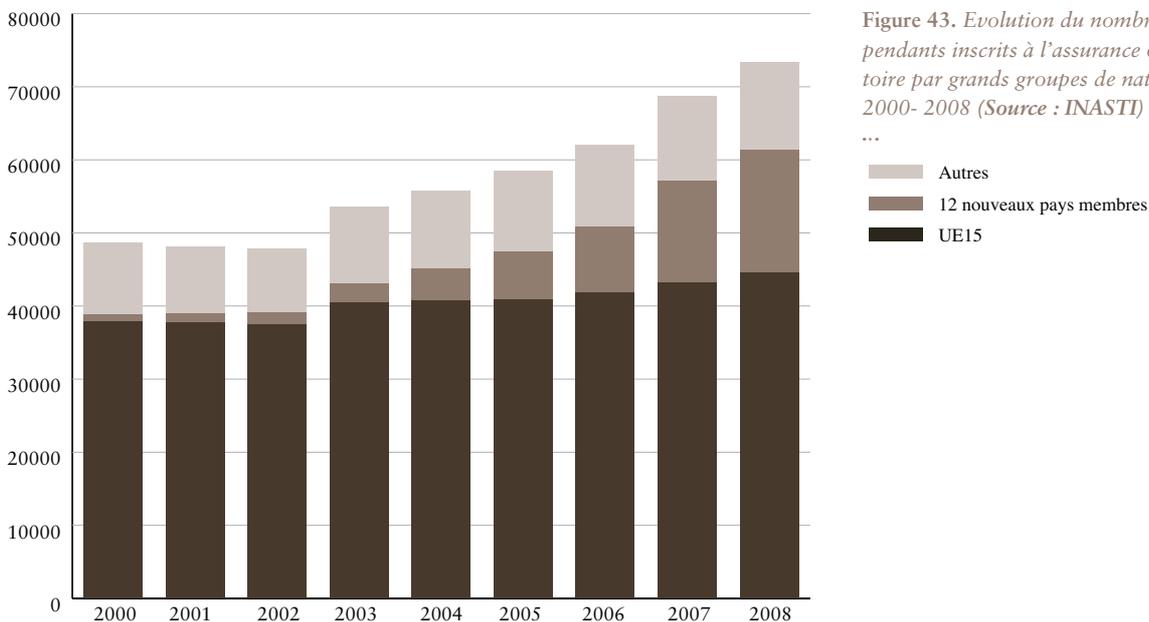
A. CHIFFRES ET DEMOGRAPHIE



1. Le travail indépendant

Les entrées des travailleurs non salariés en Belgique peuvent être approchées par les données de l'Institut national d'assurance sociale pour les travailleurs indépendant (INASTI). Les informations proposées par cet organisme mesurent le nombre d'étrangers qui exercent une activité économique indépendante au cours de l'année. On observe que la majorité des inscriptions à l'assurance des indépendants sont effectuées par les ressortissants des anciens pays membres de l'Union européenne. Bien que le nombre d'inscriptions des ces ressortissants ne cesse d'augmenter, on remarque que proportionnellement ce groupe perd de son importance (il représentait 78% des inscriptions en 2000 pour atteindre 61% en 2008). A l'inverse, on remarque que les 12 nouveaux pays membres l'Union européenne (les 10 pays entrés au 1^{er} mai 2004 ainsi que la Bulgarie et la Roumanie entrées au 1^{er} janvier 2007) ne cessent de prendre de l'importance. En effet, en 2000 ces pays représentait 2,2% des inscriptions d'étrangers à l'assurance des indépendants alors qu'en 2008 ils représentent 23% des ces inscriptions. Il est donc important de souligner que ces mêmes pays ont contribué d'une manière non négligeable à l'augmentation du nombre d'activités professionnelles non salariées (figure 43). Soulignons également que ce sont principalement les Polonais, suivi des Roumains et dans une moindre mesure des Bulgares, qui alimentent cette progression d'activités indépendantes. Il est intéressant de voir que, durant l'année d'adhésion de ces

pays à l'Union européenne, le nombre d'inscriptions à l'assurance des indépendants augmente fortement (2004 pour les Polonais et 2007 pour les Roumains et Bulgares).



...
 Figure 43. Evolution du nombre d'indépendants inscrits à l'assurance obligatoire par grands groupes de nationalités, 2000-2008 (Source : INASTI)
 ...

Autres
 12 nouveaux pays membres
 UE15

2. Le travail salarié

Les étrangers qui souhaitent travailler en Belgique doivent obtenir un permis de travail, sauf s'ils en sont dispensés. L'étendue des exemptions rend les informations sur les permis de travail difficiles à utiliser. En effet, les citoyens de l'Espace économique européen ne doivent pas demander un permis de travail pour exercer une activité professionnelle. Cependant les ressortissants des nouveaux pays membres (à l'exception de Chypre et Malte) sont ou ont été soumis à des restrictions temporaires destinées à disparaître progressivement. Les pays entrés dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 ne sont plus soumis aux restrictions depuis le 1^{er} mai 2009, alors que la Roumanie et la Bulgarie y seront encore probablement soumis au moins jusqu'en 2011. Ajoutons que ces mêmes pays bénéficient ou ont bénéficié de procédures simplifiées pour certaines professions en pénurie de main-d'œuvre. De ce fait, le permis de travail ne reflète pas de manière exhaustive la migration de travail en Belgique. De plus, la seule information permettant d'appréhender les entrées des travailleurs étrangers est l'octroi du premier permis A et B¹⁷⁹. En effet, en principe, l'autorisation d'occupa-

tion doit être obtenue avant que le travailleur n'arrive en Belgique. Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour.

On constate qu'entre 2000 et 2004, le nombre de permis délivrés n'a cessé de baisser passant de 7.467 à 4.373 premiers permis accordés à des étrangers. La forte baisse enregistrée en 2003 coïncide avec l'année de création du permis de travail de type C. La proportion de permis délivrés à des Africains a également baissé cette même année (en 2002, 21,5% des premiers permis A ou B était délivrés à des Africains, ce chiffre est descendu à 12% en 2003 et 6% en 2004). Notons que les ressortissants Africains sont les principaux bénéficiaires des permis de type C. Depuis 2005 et jusqu'en 2008, on observe une forte augmentation continue du nombre de premiers permis octroyés à des étrangers (passant de 6.428 à 24.980 permis délivrés). Cette progression est en grande partie imputable aux Européens, et dans une moindre mesure aux Asiatiques. Pour les Européens, cette tendance résulte du nombre croissant de permis délivrés à des Polonais (1.046 permis délivrés en 2004, 7.212 en 2006, 12.792 en 2007 et 12.320 permis délivrés en 2008). En 2004, on comptait un quart de ces permis délivrés à des Polonais, alors que depuis 2006 ce sont au moins la moitié des premiers permis qui sont octroyés à ces mêmes ressortissants. Notons que les ressortissants roumains et bulgares ont également contribué à l'augmentation observée en 2007 et 2008, puisque 20% des

179 Depuis le 1^{er} avril 2003, seul les permis B peuvent faire l'objet d'un premier octroi. Actuellement, le permis A (d'une durée illimitée) est accordé si le travailleur justifie quatre années de travail couvertes par un permis B (moins une année si le conjoint et/ou enfants ont rejoint le travailleur et si le travailleur est ressortissant d'un pays à convention). Ce type de permis est de moins en moins délivré puisque la possibilité d'acquérir la nationalité belge ou le statut d'étranger établi ne nécessite plus l'obtention d'une autorisation de travail.

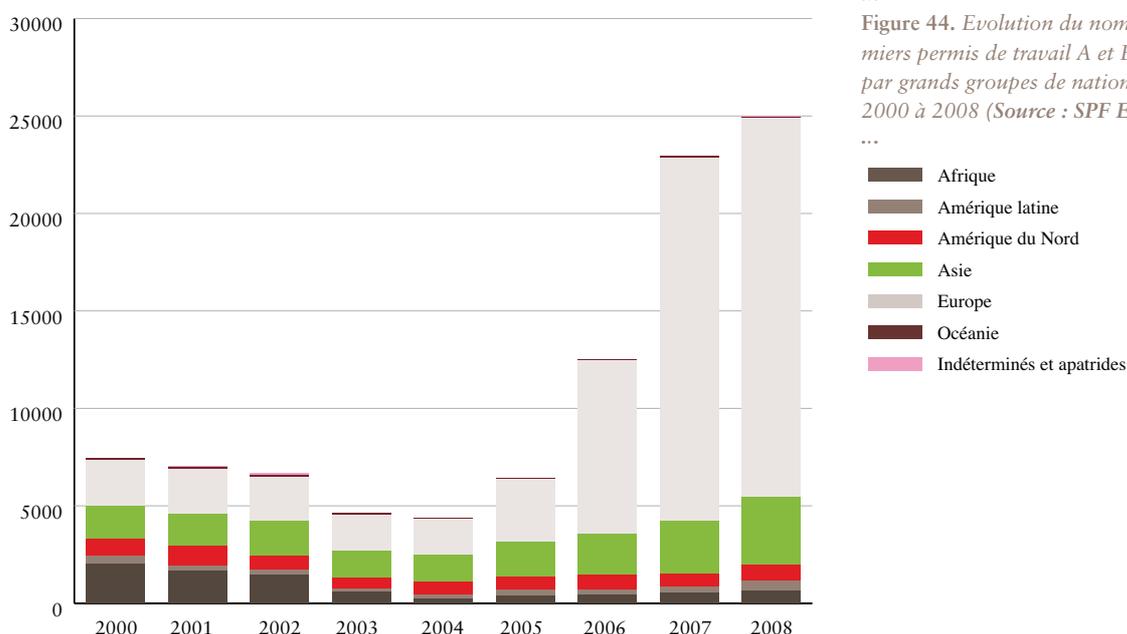
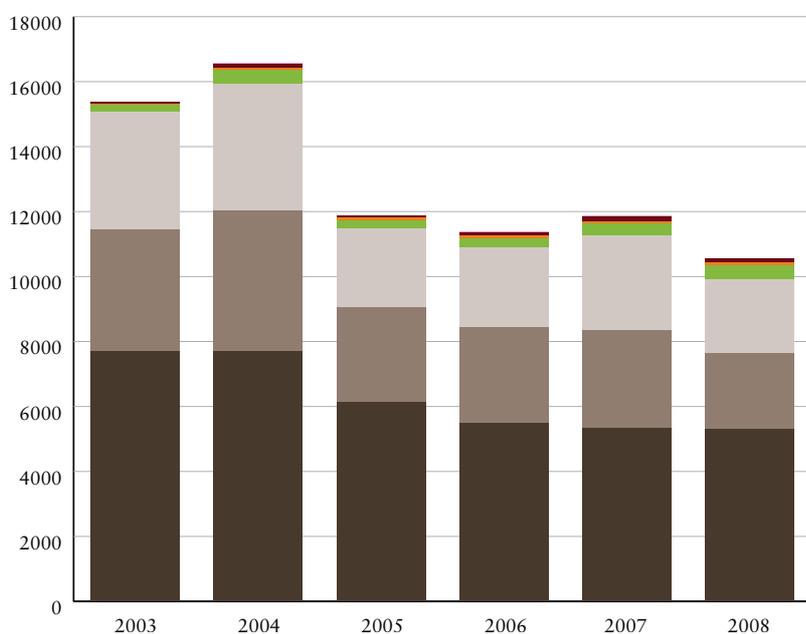


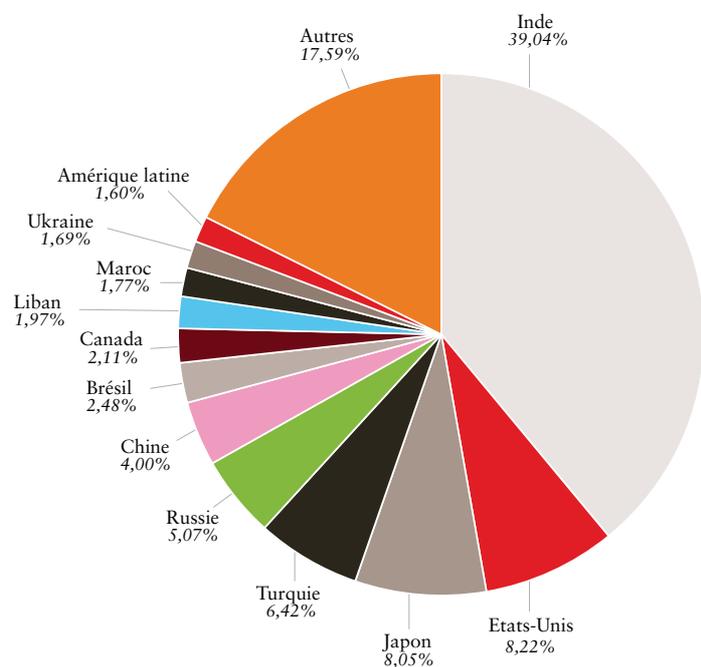
Figure 44. Evolution du nombre de premiers permis de travail A et B délivrés par grands groupes de nationalité de 2000 à 2008 (Source : SPF Emploi)



...
 Figure 45. Evolution du nombre de premiers permis de travail C délivrés par grands groupes de nationalité de 2003 à 2008¹ (Source : SPF Emploi)
 ...

...
 ● Afrique
 ● Asie
 ● Europe
 ● Amérique latine
 ● Amérique du Nord
 ● Indéterminés et apatrides
 ● Océanie

1 En 2003, a été créé le permis C, qui est destiné aux étrangers en séjour provisoire (étudiants, demandeurs d'asile en procédure) en Belgique dont l'entrée sur le territoire n'est pas liée au travail. Ce type de permis ne garantit pas l'exercice effectif d'un emploi pour les personnes qui le possèdent.



...
 Figure 46. Principales nationalités ayant obtenu un visa pour un travail salarié ou une activité indépendante (Source : Base de données des « visas » du SPF Affaires étrangères)
 ...

permis octroyés l'ont été à une de ces deux nationalités. Du côté extra européen, notons le groupe croissant des travailleurs indiens sur la période 2003-2008. Au vu de ces résultats, on peut se demander comment va évoluer la délivrance des permis de travail, puisque depuis le 1^{er} mai 2009 les ressortissants polonais en sont dispensés. Va-t-on assister à une chute du nombre de permis octroyés ? Les permis délivrés à des ressortissants roumains et bulgares vont-ils limiter cette chute ou au contraire la suppression des restrictions pour certains groupes va-t-elle entraîner un ralentissement des octrois de permis de travail ?

Comme nous venons de le remarquer, l'introduction du permis de travail de type C coïncide avec une baisse assez nette du nombre de premiers permis B délivrés. En fait, ce type de permis est destiné à des personnes autorisées au séjour sur le territoire belge de manière limitée comme les étudiants ou encore les demandeurs d'asile dont la demande a été jugée recevable. Pour le permis de type C, c'est le droit au séjour qui ouvre le droit au travail.

La délivrance des premiers permis de type C a été la plus élevée en 2003 et 2004 avec respectivement 15.379 et 16.561 permis accordés. Depuis 2005, le nombre de permis C délivrés annuellement varie de 10.500 à 11.900, ce qui constitue une nette diminution par rapport aux deux premières années. Notons que la révision de la procédure d'asile intervenue le 1^{er} juin 2007 a eu pour conséquence de faire disparaître l'étape de la recevabilité qui est une condition d'octroi du permis C pour les demandeurs d'une protection internationale. On peut supposer que cette modification a eu des conséquences sur la délivrance des permis C, ce qui peut expliquer la diminution observée en 2008.

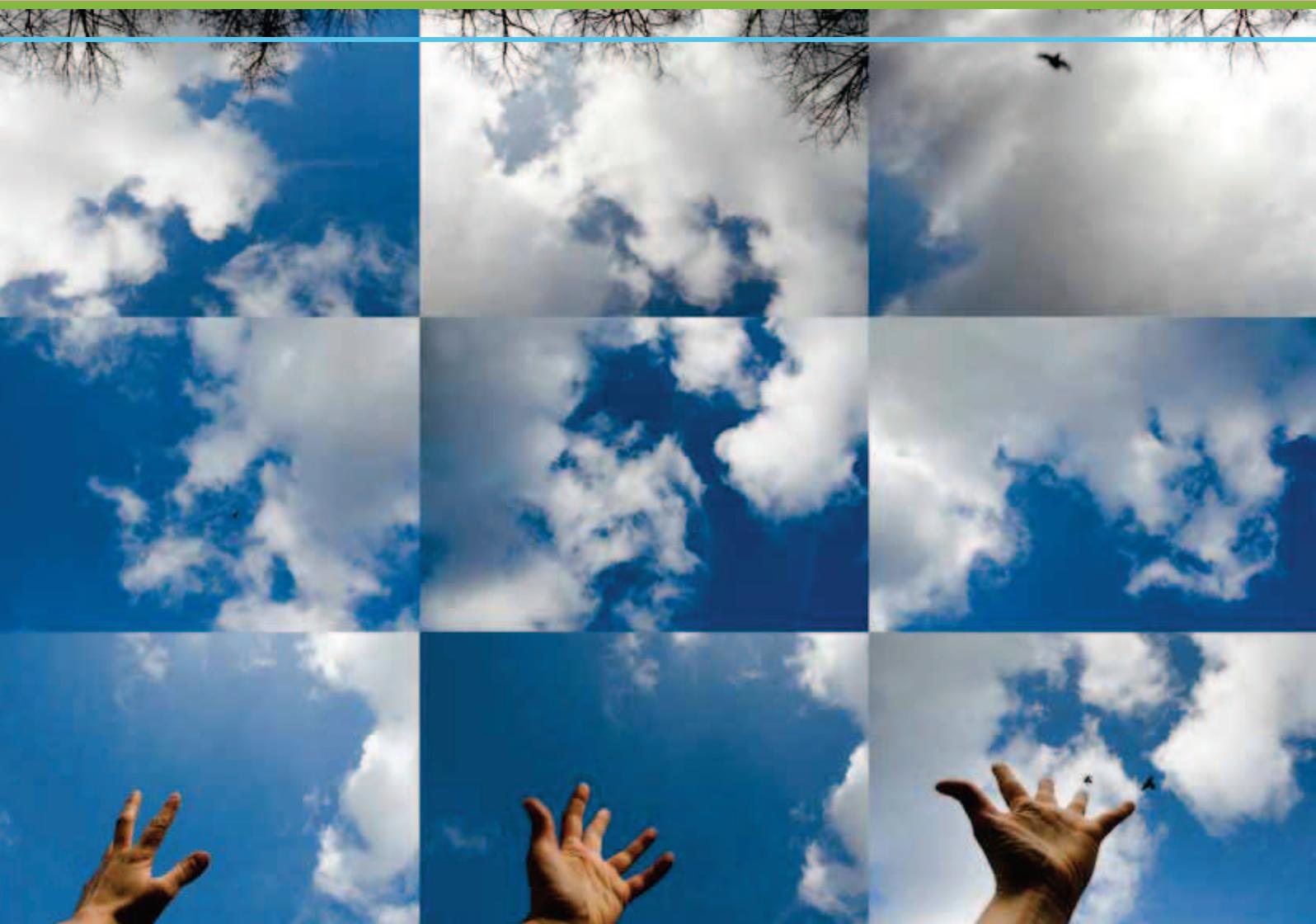
Avec une proportion qui varie de 45% à 50% des permis C délivrés, les Africains sont les premiers bénéficiaires de ce type d'autorisation de travail. Ensuite, on retrouve les Asiatiques, suivis de très près par les Européens (entre 20% et 25% des permis délivrés annuellement).

Les données du SPF Affaires étrangères sur les visas longs séjours délivrés sont des informations indirectes sur les motifs légaux de la migration. Malgré les limites inhérentes à cette source de donnée, 3.445 visas (soit 13,7% des visas de longue durée) ont été délivrés pour

un motif de travail salarié et 98 visas pour exercer une activité indépendante. En comparaison avec l'année précédente, le nombre de visas délivrés pour ce motif s'est stabilisé alors que le nombre total d'octrois de visas a augmenté, ce qui fait du travail un motif de migration proportionnellement moins important en 2008 qu'en 2007. En 2008, les ressortissants indiens se sont vu délivrer 39% des visas pour un travail salarié ou une activité indépendante contre 33% l'année précédente. Ensuite, on retrouve les Américains et les Japonais, qui se sont vu délivrer chacun 8% des visas de travail alors qu'en 2007 cette proportion avoisinait les 11%. Néanmoins, ces trois groupes de nationalité ont reçu plus de la moitié des visas de travail octroyés en 2008. Avec à peine 2% de visas de travail délivrés, le Maroc apparaît comme le premier pays d'Afrique en termes de ressortissants ayant reçu une autorisation de séjour pour travailler.



B. ENJEUX



1. La migration économique - Contextualisation et rapport du PNUD

1.1. Introduction

Le thème de la migration économique avait connu un franc intérêt politique et médiatique en 2008. La crise financière et économique qui a frappé la planète fin 2008 et tout le long de l'année 2009 a littéralement gelé la problématique, renversant les priorités en termes d'emploi et de sécurité, mettant en avant des mesures d'austérité et de lutte contre les effets désastreux de la crise sur l'emploi, et menaçant de précarité une population moins encline que jamais à accepter une migration de travail. Bien que l'accord de gouvernement ait prévu un débat sur la question de la mise en œuvre d'une migration économique, à négocier avec les Régions et les partenaires sociaux, c'est peu dire que le sujet ne semble plus prioritaire – à la nuance près, cependant, des mesures de régularisation entreprises le 19 juillet 2009 et permettant l'obtention d'un permis de séjour à certaines conditions incluant la possibilité d'insertion professionnelle¹⁸⁰.

La question d'une migration économique organisée, pourtant, risque bien de continuer à subsister comme pression permanente sur les politiques migratoire des États dits d'accueil. D'abord parce que la crise n'aura qu'un temps, et que lorsque la reprise économique se profilera, la demande en main-d'œuvre de tout type se réinscrira à l'agenda. Ensuite parce que ladite crise a également frappé, bien entendu, les pays de départ, qui aujourd'hui plus qu'hier ont une population potentiellement désireuse de se déplacer là où la vie sera moins dure. Enfin parce que la question démographique, dans de nombreux pays européens, se profile comme un enjeu majeur de politique publique en matière d'équilibre des recettes et des dépenses entre la population active et inactive, et qu'il ne faut pas être grand clerc pour supposer qu'une migration proactive sera examinée comme l'une des voies possibles de solution à cet état de fait, quel que soit l'avis de l'opinion publique.

1.2. Les conditions d'une migration économique

Une telle migration est, en théorie, potentiellement bénéfique tant pour le migrant lui-même que pour la société d'accueil en termes d'innovation et de producti-

tivité. D'une part la migration permet aux personnes de se spécialiser et de tirer un meilleur parti de leurs atouts et talents propres ; d'autre part, les migrants peuvent être à la source de taux d'innovation plus élevés. Le PNUD, en agrégeant une série de données liées aux flux, aux stocks mais aussi à la nature des emplois, aux heures travaillées et au capital accumulé dans 74 pays, conclut même que « *l'immigration accroît l'emploi, qu'il n'existe aucune preuve d'un effet d'éviction sur les autochtones et que l'investissement constitue une suite logique. (...) A court terme, la croissance démographique résultant des migrations augmente le PIB réel par habitant dans une proportion d'un pour un (c'est-à-dire que si la population s'accroît de 1% grâce à l'immigration, le PIB augmente de 1%)* »¹⁸¹.

En mars 2009, le Centre a présenté un rapport sur les trois conférences sur la migration économique qu'il a organisées en partenariat avec la Fondation Roi Baudouin courant 2008. Dans cette synthèse, disponible sur le site du Centre, on retiendra les éléments suivants, en lien avec les préoccupations identifiées avec le rapport 2009 du PNUD, et qui sont autant de conditions nécessaires à toute mise en œuvre d'une politique de migration économique :

1.2.1. La nécessaire détermination des besoins

C'est la question lancinante, clairement moins d'actualité en période de crise économique, mais dont le manque de réponse claire traduit une difficulté que l'on ne peut négliger : la détermination des coûts et des bénéfices de la migration est ardue, et ne pourrait être réalisée qu'avec la récolte de données qui, aujourd'hui, font défaut. Au premier rang de ces données déficitaires, manque une objectivation constante des besoins du marché de l'emploi pour définir une politique de migration économique, quelle qu'elle soit. C'est un constat partagé par les partenaires sociaux, même s'ils diffèrent dans leur approche de la solution. Seule une détermination des carences existantes sur le marché de

Seule une détermination des carences existantes sur le marché de l'emploi, en lien avec les partenaires sociaux et tenant compte d'autres facteurs (présence de sans-papiers, lutte contre les discriminations, mobilité intérieure...) permettra de définir une politique axée sur les besoins.

l'emploi, en lien avec les partenaires sociaux et tenant compte d'autres facteurs (présence de sans-papiers, lutte contre les discriminations, mobilité intérieure...) permettra de définir une politique axée sur les besoins.

L'autre angle de la détermination des besoins est naturellement la question démographique. Le PNUD établit qu'en 2050, dans le monde entier à l'exception notable de l'Afrique, il y aura davantage de personnes âgées de plus de 60 ans que d'enfants de moins de 15 ans. Même si la migration ne peut constituer l'unique réponse au problème que va constituer, à l'avenir, la forte diminution du manque d'actifs, il paraît évident que de telles réalités statistiques « *plaident en faveur d'un assouplissement des barrières à l'entrée des immigrants* ». Ce même rapport met en exergue une forte complémentarité potentielle entre les compétences des résidents locaux et des migrants, et le fait que c'est au niveau de la gestion de cette complémentarité que résident les enjeux. Il existe en effet, sur le plan documentaire, « *un consensus selon lequel les migrants peu qualifiés complètent généralement la force de travail en Europe* »¹⁸², d'une part parce qu'ils sont davantage mobiles, d'autre part parce qu'ils sont davantage disposés à accepter des emplois dont les autochtones ne veulent plus et dont la demande, pourtant, explose, tels que la garde d'enfants et les soins aux personnes âgées.

1.2.2. La nécessaire information des migrants

Quels sont les migrants qu'une politique devrait favoriser, et avec quels moyens de mise en œuvre ? Toute politique de migration économique devrait veiller à rendre la Belgique administrativement plus attractive pour les migrants, quel que soit leur niveau de formation. Les candidats migrants, en effet, sont régulièrement confrontés à un manque d'informations disponibles sur les voies légales de migration existantes. Tant le Centre et la Fondation Roi Baudouin, en conclusion de leurs débats, que le PNUD dans son rapport, incluent cette transparence comme une condition nécessaire d'une politique de migration économique ouverte et équitable. Cette information déficitaire, du reste, ne concerne pas seulement les travailleurs faiblement qualifiés, mais également les « *high skill level* » pouvant trouver plus facilement, même aujourd'hui, des opportunités d'emploi en Belgique.

1.2.3. L'ouverture de canaux de migration légale pour les travailleurs faiblement qualifiés

Si la Belgique, avec l'Union européenne, avance sur la question de la migration des personnes hautement qualifiées via la directive sur une future « carte bleue », il paraît plausible que l'ouverture de voies migratoires devra aussi être envisagée pour les personnes peu qualifiées. Force est de constater que ce sujet, pourtant essentiel au regard des données disponibles, a bien du mal à se fixer à l'agenda politique. Ce qui se produit en Europe correspond à une tendance observée mondialement¹⁸³, visant à voir avec bienveillance la migration de hauts revenus et avec méfiance la venue de migrants moins qualifiés, en raison de craintes liées à la pression sur le taux d'emploi et les salaires que pourraient représenter de tels flux.

Une telle ouverture trouverait pourtant ses fondements dans des motifs tant liés aux pays d'accueil (choc démographique, vieillissement de la population) que liés aux pays de départ (la migration actuelle concerne tous les niveaux d'éducation). La diversification des niveaux et des types de formation des personnes migrantes peut permettre de contribuer à contrer la question de la fuite des cerveaux. Il convient donc d'imaginer l'ouverture de canaux de migration permettant, en partie à tout le moins, à des personnes peu qualifiées de se porter plus aisément candidats à la migration légale. Le PNUD place la recommandation de « *libéraliser et simplifier les canaux légaux permettant aux personnes de chercher du travail à l'étranger* » comme premier de ses six axes visant à optimiser le développement humain, et propose, en particulier, deux pistes pour ouvrir des voies d'entrées légales¹⁸⁴ : d'une part l'élaboration ou le renforcement de véritables programmes de travail saisonnier dans des secteurs comme l'agriculture ou le tourisme. Certains projets ont déjà produit des résultats dans une série de pays (Espagne, Nouvelle-Zélande), leur succès étant conditionné par l'implication des employeurs, syndicats, ainsi que par une collaboration bilatérale entre autorités des pays d'origine et de destination ; d'autre part, l'augmentation de visas pour personnes faiblement qualifiées, en adéquation avec la demande locale. Selon les « bonnes pratiques » relevées, cela implique de garantir le droit des migrants à changer d'employeur – ce que l'on nomme la *transférabilité* de l'emploi -, la possibilité de prolon-

182 PNUD, op. cit., p. 96.

183 PNUD, op. cit., p. 3.

184 PNUD, op. cit., p. 5.

ger le séjour et de demander une résidence permanente, ainsi que la facilitation du voyage de retour durant la période de validité du visa, couverte éventuellement par l'autorisation du transfert de certaines prestations sociales, comme l'a fait la Suède. A noter que la portabilité des droits sociaux est également une idée reprise, en Belgique, par le CNCD¹⁸⁵, et ce même si cette piste ne fait pas l'unanimité ni n'est exempte de difficultés. Une telle ouverture engendrerait probablement la définition de quotas – le PNUD parle de « seuil » d'immigration acceptée en fonction des besoins réels du marché de l'emploi – et requerrait un meilleur respect des droits fondamentaux des migrants.

1.2.4. *Un nécessaire suivi individualisé*

Certains pays, comme le Canada, organisent un accompagnement individualisé du migrant¹⁸⁶. Celui-ci commence avant sa venue, et se poursuit jusqu'à l'acquisition de la citoyenneté. Ce processus prouve qu'il est possible de lier migration et intégration, par une méthode qui porte l'attention sur le suivi à chaque étape. Un éventuel accompagnement de ce type devrait viser des compétences de type professionnel, mais également fournir des informations permettant un accès rapide à la citoyenneté et à l'ensemble des droits qui en découlent.

1.2.5. *Le respect des droits fondamentaux*

Les travailleurs migrants ont des droits fondamentaux qui ne sont pas intégralement respectés. Certains outils internationaux peuvent aider à assurer un tel respect : la Convention 45/158 des Nations unies sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, que la Belgique – ainsi que l'immense majorité des pays d'accueil – n'a pas ratifiée, ainsi que la Convention internationale de l'OIT C143 sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité des chances et de traitement des travailleurs migrants. Dans son rapport précité, le PNUD souligne l'importance du respect des droits, en particulier s'agissant de l'égalité de rémunération, du droit de négociation collective, du droit de ne pas faire

l'objet d'une détention arbitraire, etc. Il souligne également que le respect de ces droits est une responsabilité du gouvernement du pays d'accueil, et que leur information se doit également d'être assurée en concertation avec employeurs, syndicats et ONGs¹⁸⁷.

1.2.6. *Une politique concertée avec les pays de départ*

Plusieurs États (l'Espagne avec l'Afrique de l'Ouest par exemple) ont développé des collaborations bilatérales avec certains pays de départ concernant le développement d'une migration économique. Cette collaboration peut permettre de définir une politique intégrant à la fois les besoins et carences des deux parties, mais aussi d'organiser la portabilité de certains droits sociaux dans le cadre de migrations temporaires et circulaires. En outre, toute politique de migration économique se doit-elle d'être coordonnée avec la coopération au développement organisée vis-à-vis des pays d'origine. A ce titre, les chiffres concernant les transferts effectués par les migrants nous apprennent qu'en 2007, le volume des transferts officiellement relevés vers les pays en développement représente quatre fois le montant de l'aide au développement institutionnelle¹⁸⁸.

1.2.7. *L'implication de l'opinion publique*

L'opinion a une importance majeure car c'est elle qui influence la souplesse ou la fermeté des pouvoirs publics, dans des proportions parfois bien plus élevées que les données de fond et statistiques. Il n'est guère aisé, en effet, de parler de migration à l'opinion publique, en particulier en période de crise économique, car cela avive une série de craintes liées à l'emploi des autochtones, la possible baisse de salaire des résidents locaux, craintes que le PNUD considère comme exagérées : « *lorsque les compétences des migrants viennent compléter celles des locaux, ce sont les deux groupes qui en profitent* »¹⁸⁹. Il reste que l'inquiétude nourrie par la population concernant la migration de travail est bien réelle ; le PNUD, sur la

185 Voir « *Quelle politique de migration économique pour la Belgique ? – Rapport de trois débats* », p.51.

186 Ibid., p. 19.

187 PNUD, op. cit., p. 114.

188 Ce différentiel prend une amplitude importante dans certains pays ; le Sénégal, par exemple, a enregistré en 2007 des transferts douze fois supérieurs à l'aide étrangère. Voir PNUD, op. cit., p. 87.

189 PNUD, op. cit., avant-propos.

base de l'enquête *European Social Survey* de 2002, observe que « jusqu'à 50 % de la population européenne s'inquiètent de la charge budgétaire nette que représentent les migrants, les plus inquiets ayant tendance à être moins bien instruits, plus âgés et/ou sans emploi »¹⁹⁰. L'opinion publique, sur ces questions, est clairement conditionnée par l'état de l'offre en matière d'emploi, et nourrit une image négative de la migration, comme nous l'avons vu¹⁹¹. Or, aucune réforme durable en matière migratoire ne semble réaliste sans un travail réalisé envers l'opinion publique¹⁹². Comme nous l'indiquions dans notre Rapport Migration 2008, la manière dont l'État traite les ressortissants étrangers a un impact direct sur la lutte contre la xénophobie¹⁹³. Néanmoins, un tel travail ne passe pas tant par des campagnes de sensibilisation que par des actions concrètes susceptibles de démontrer la plus-value réelle de la migration ; faire mieux correspondre la migration à la demande de main-d'œuvre locale est la piste principale proposée par le PNUD, en s'assurant que cette démarche concerne aussi les travailleurs non qualifiés, et que la transparence et l'efficacité des mesures de passerelle vers le séjour permanent soit mieux assumées.

190 PNUD, op. cit., p. 98.

191 Voir, p. 171.

192 « La réforme est possible, mais uniquement si des mesures sont prises pour rassurer les autochtones, de façon à ce qu'ils ne perçoivent plus l'immigration comme une menace à leur personne ou à leur société » (PNUD, op. cit., p. 123).

193 Voir *Rapport Migration 2008*, p.7.

2. La « carte bleue » européenne sur les rails

2.1. Rétroactes

La directive introduisant une « carte bleue » au sein de l'Union européenne, nommée ainsi en référence à la « green card » américaine, a finalement été adoptée par le Conseil des Ministres, en date du 25 mai 2009. Les États membres ont jusqu'au 19 juin 2011 pour l'intégrer dans leur législation nationale. Cette adoption marque l'issue d'un long processus commencé voici plusieurs années.

Dans le cadre du programme de Stockholm adopté le 2 décembre 2009¹⁹⁴, le chapitre consacré à une politique migratoire dynamique et globale aborde la migration économique avec pour priorité de développer une politique concertée, en phase avec les besoins du marché du travail national. Pour permettre à l'immigration de main-d'œuvre d'accroître la compétitivité et la vitalité de l'économie, le Conseil invite l'Union à encourager la création de régimes d'admission flexibles, qui répondent aux priorités, besoins, nombres et volumes définis par chaque État membre et qui permettent aux migrants de valoriser pleinement leurs aptitudes et compétences. Il souligne la nécessité d'évaluer mieux l'efficacité des politiques d'immigration en termes d'intégration pour déterminer les aptitudes recherchées sur les marchés du travail européens.

Fin 2006, la Commission a présenté une proposition visant à encourager la migration des connaissances vers l'Union européenne¹⁹⁵ par l'instauration d'un permis de travail pour les travailleurs hors UE hautement qualifiés. Par analogie avec la « green card » américaine, ce permis est appelé la carte bleue européenne. L'idée sous-jacente est de permettre à ces migrants de travailler directement et ainsi d'exercer une influence positive sur notre économie, tout en résolvant en partie le problème du vieillissement de la population. Il est constamment souligné que l'UE accuse un retard considérable par rapport à l'Australie, aux États-Unis et au Canada par exemple, lorsqu'il est question d'attirer de la main-d'œuvre étrangère hautement qualifiée¹⁹⁶.

La directive 2009/50/CE du Conseil établissant les

conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié a été adoptée le 25 mai 2009.¹⁹⁷ Il s'agit là du texte de base instaurant la carte bleue européenne.¹⁹⁸ La directive proposée du Conseil sur le « permis unique »¹⁹⁹ n'a pas encore été approuvée par celui-ci. Cette directive « horizontale » devrait être applicable à tous les migrants qui viennent dans l'UE pour travailler et leur octroierait certains droits socioéconomiques de base.

2.2. Contenu et critères de la directive 2009/50/CE

Outre la « carte bleue », les dispositions nationales restent d'application. Les migrants hautement qualifiés peuvent par exemple choisir soit le permis de travail belge, soit le permis européen. La carte bleue européenne offre cependant plus de possibilités de mobilité pour les travailleurs migrants qui peuvent également travailler à certaines conditions dans d'autres pays de l'UE. Pointons-en quelques caractéristiques :

- » Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne participent pas. Principe de la préférence communautaire - La définition de la préférence communautaire est reprise d'une résolution du Conseil de l'Europe du 20 juin 1994 et peut s'assimiler à une différence de traitement sur base du statut de séjour plutôt que sur base de la nationalité. Ce principe est appliqué dans la réglementation belge puisque la délivrance d'une autorisation d'occupation d'un travailleur étranger et la délivrance d'un permis B sont en principe (une exception pour les « hautement qualifiés ») conditionnées à un examen du marché de l'emploi en Belgique (article 8 de l'A.R. du 9 juin 1999).
- » La directive est exclusivement applicable aux ressortissants de pays tiers qui introduisent une demande d'accès au territoire national d'un État membre en

194 Doc 17024/09, p. 63.

195 COM (2005) 669 « Programme d'action relatif à l'immigration légale », dd. 21 décembre 2006.

196 A l'heure actuelle, l'UE n'attire pas plus de 1,72 % de personnel étranger hautement qualifié. Dans des pays comme l'Australie, ce chiffre atteint quasiment 10 %, au Canada plus de 7 %, 5,3 % en Suisse et 3,2 % aux États-Unis.

197 Ce fut après plusieurs mois de retard : le Conseil devait à l'origine se pencher le 8 décembre 2008 sur cette proposition mais cette date a été reportée à plusieurs reprises pour différentes raisons (la Tchéquie avait bloqué le dossier jusqu'à obtenir l'accès au marché européen pour ses citoyens).

198 La Commission européenne veut également adopter un règlement communautaire pour les travailleurs saisonniers et les stagiaires payés et enfin assouplir les dispositions applicables en matière de déplacement des travailleurs des entreprises multinationales mutés en interne.

199 La directive du Conseil sur le permis unique porte sur (1) une procédure de demande unique d'un permis combiné pour les ressortissants de pays tiers qui séjournent et travaillent sur le territoire national d'un état membre et (2) un ensemble commun de droits pour les travailleurs des pays tiers en séjour légal dans un état membre. COM (2007) 638 final.

vue d'exercer une profession hautement qualifiée (les réfugiés et les candidats au regroupement familial ne peuvent invoquer cette disposition).

- » Les requérants doivent présenter un contrat de travail valable ou une offre contraignante pour un emploi hautement qualifié, pour une durée minimale d'un an dans l'État membre concerné.
- » Le salaire qui sera perçu par le requérant doit être au minimum une fois et demi²⁰⁰ supérieur au salaire annuel brut moyen dans l'État membre concerné.²⁰¹
- » Les États membres peuvent fixer des quotas.
- » Les États membres peuvent refuser une carte bleue (ou refuser de la prolonger) lorsque le poste vacant en question pourrait être occupé par de la main-d'œuvre nationale ou communautaire ou un ressortissant d'un pays tiers déjà présent, mais aussi afin de lutter contre la fuite des cerveaux dans les pays d'origine (les « normes de recrutement éthique »).
- » Un élément important est l'harmonisation de la procédure de demande (décision dans les 90 jours, etc.).
- » La durée de validité de la carte bleue européenne est comprise entre un et quatre ans. Si le contrat de travail stipule une durée moins longue, la carte bleue européenne est octroyée ou prolongée pour la durée du contrat de travail et trois mois supplémentaires.
- » Le titulaire de la carte bleue doit retourner au pays au terme de 3 mois de chômage (il/elle a donc 3 mois pour chercher un autre emploi qui répond aux critères).
- » La carte bleue ouvre à son titulaire le droit au regroupement familial après une certaine durée.
- » Le titulaire bénéficie de l'égalité de traitement dans les domaines social et économique.
- » Après 18 mois de séjour dans un État membre, le titulaire de la carte bleue peut déménager vers un autre État membre où il a obtenu un emploi hautement qualifié.

2.3. Conclusion

La carte bleue constitue une avancée importante sur le plan de la reconnaissance d'une certaine migration légale, et apparaissait comme indispensable pour

rendre l'Union européenne, dont de nombreux diplômés partent chaque année, elle-même plus attractive pour les personnes hautement qualifiées. On notera qu'elle tend aussi à harmoniser l'application d'un certain nombre de droits des personnes concernées – au regroupement familial par exemple. Le principal mérite de cette carte est de proposer, à l'échelle de l'Union européenne, un canal légal de migration de travail. Cela constitue un pas important, même s'il s'accompagnera rapidement d'autres interrogations – liées à la fuite des cerveaux, notamment – et qu'il ouvre inévitablement une voie vers l'examen d'autres formes de migrations de travail. Ainsi, si cette disposition a pu aboutir à un certain consensus, c'est parce qu'elle s'inscrit dans une vision favorable des autorités vis-à-vis d'une migration de travail spécifique, qui n'est pas perçue comme dangereuse. Cela ne dispense pas les autorités européennes, ni les autorités belges, de réfléchir à une politique migratoire intégrant aussi la question des personnes faiblement ou non diplômées, qui représente, de fait, une large part de la migration. Les conditions salariales auxquelles les contrats des travailleurs hautement qualifiés originaires de pays hors UE doivent satisfaire pour pouvoir prétendre à un permis de travail et à une carte de travail B en vue d'une migration de travail sont, sur la base de la législation belge actuelle, moins exigeantes que les normes minimales stipulées par la directive carte bleue. Rien ne permet aujourd'hui de supposer que la transposition de la directive sera l'occasion de rendre la législation belge plus sévère qu'elle ne l'est actuellement sur le plan des exigences salariales.

En tout cas, la vigilance sera de nouveau de mise pour les situations professionnelles sur la base desquelles des travailleurs titulaires d'une carte bleue dans un autre pays de l'UE, pourront travailler ensuite en Belgique par une forme de détachement via la libre circulation des services.

200 Dans la proposition de la Commission, c'était 3 fois le salaire minimum brut dans l'Etat membre.

201 Pour certaines professions, le minimum est fixé à 1,2 fois le salaire annuel brut moyen.

3. Les Résidents de longue durée

Lors du Conseil de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, le Conseil européen a proclamé que le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des États membres et qu'une personne résidant légalement dans un État membre, et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer dans cet État membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne.

La directive européenne 2003/109/CE du 25 novembre 2003 a créé le statut de résident de longue durée (RLD). Celui-ci doit permettre aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis plus de 5 ans dans un pays de l'Union européenne d'obtenir, sous condition de ressources et d'assurance maladie, le statut de résident de longue durée qui leur offre une protection élevée contre l'expulsion, le retrait ou la perte de leur droit de séjour. Cette directive a créé ce que nous appelions dans notre Rapport Migration 2008 la « *figure sans doute la plus innovante de ces dernières années en droit des étrangers* ».

Les bénéficiaires de ce statut ont un droit à une forme de libre circulation, même si son exercice est plus conditionnel que le droit à la libre circulation qui est reconnu aux citoyens européens. Les résidents de longue durée ont cependant le droit d'aller exercer une activité économique dans un autre pays européen que celui qui leur a délivré le statut tout en conservant un droit de retour dans ce pays pendant une durée de 6 ans. L'objectif est que les RLD obtiennent des droits aussi proches que possible de ceux des ressortissants européens (considérant 2 de la directive).

La Belgique a transposé ces deux aspects de la directive : la reconnaissance du statut pour les personnes déjà en Belgique et le droit de circulation pour les RLD ayant obtenu le statut dans un autre pays européen. Mais pour ce deuxième volet la transposition n'est pas satisfaisante.

La condition mise à l'installation en Belgique des RLD en tant que travailleurs est l'obtention d'une carte professionnelle ou d'un permis de travail B, ainsi que la preuve qu'ils disposent de ressources suffisantes et d'une assurance maladie-hospitalisation. Ceci est en conformité avec la directive, qui prévoit que les États membres peuvent examiner leur marché de l'emploi avant d'autoriser les RLD en provenance d'un autre

pays européen à exercer une activité salariée ou indépendante. Les deux outils utilisés par la Belgique sont le permis de travail et la carte professionnelle. L'article 38septies de l'arrêté royal sur l'emploi de main-d'œuvre étrangère dispense les RLD en provenance d'un autre pays européen de contrôle du marché du travail lorsqu'ils ont un emploi dans un secteur dit en pénurie²⁰².

Lorsqu'un RLD ayant obtenu son statut dans un autre pays européen fait une demande d'installation en Belgique auprès de l'administration communale, l'Office des étrangers est tenu de lui répondre entre le 4^{ème} et le 7^{ème} mois suivant sa demande. Or, le séjour de cette personne en provenance d'un autre pays européen ne sera couvert que pour les trois premiers mois, au moyen d'une déclaration d'arrivée. Le document qui est délivré au RLD demandeur d'installation en Belgique (une Annexe 41) n'est pas un document de séjour. Il risque donc de se retrouver en séjour illégal à partir du 4^{ème} mois de sa présence en Belgique. Telle situation emporterait l'annulation du permis de travail ou de la carte professionnelle qui aurait été délivrée, sur base des législations en vigueur.

Le risque est donc réel que la réglementation européenne créant ce statut de séjour se voie privée d'effet utile en raison d'une procédure administrative entraînant des complications importantes, voire insurmontables, découlant de mesures d'exécution inadéquates.

Il ne nous paraît pas raisonnable qu'une personne qui bénéficie d'un séjour permanent dans un pays de l'Union européenne et qui s'inscrit dans une procédure légale lui permettant, sous conditions, de s'installer en Belgique, ne puisse pas disposer d'un document attestant de la légalité de son séjour, fut-il temporaire et précaire, pendant l'examen de sa demande.

202 Voir Rapport Migration 2008, p.154.

Impact du Traité de Lisbonne sur la politique d'asile et de migration

Jusqu'à la ratification récente du Traité de Lisbonne, les matières de l'asile et de l'immigration ont longtemps relevé de ce qu'on appelait le « troisième pilier ». Cette organisation en piliers, instituée par le Traité de Maastricht en 1993, a subi de nombreuses adaptations entre 1993 et la récente ratification du Traité de Lisbonne. Il n'en a pas été autrement pour les matières relevant de la Justice et des Affaires intérieures. Rangées sous le troisième pilier dans un premier temps, ces matières étaient réglementées au niveau européen grâce à la méthode dite « intergouvernementale » – autrement dit, un consensus entre États membres – même si le Parlement européen était consulté sur certains aspects.

Le Traité d'Amsterdam, ratifié en 1999, a permis d'instaurer un cadre institutionnel pour transférer certaines compétences en matière de Justice et Affaires intérieures vers le « premier pilier », celui où la méthode communautaire était prioritairement utilisée pour la prise de décision.

Par conséquent, l'asile et l'immigration ont graduellement été soumis à de nouvelles règles. En effet, sous la méthode communautaire, la Commission européenne peut être à l'origine de propositions législatives ; les textes de loi sont adoptés à majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne et sont soumis à la codécision du Parlement européen.

Cependant, toutes ces modifications n'ont pas pris effet au même moment dans toutes les matières de la Justice et des Affaires intérieures et de nombreuses exceptions demeuraient. Ainsi, en 2001, le Traité de Nice prévoyait que la méthode communautaire serait appliquée aux décisions en matière d'asile, mais seulement après la finalisation de la première génération de législation européenne sur l'asile.

En 2004, le Conseil européen décide de passer à la méthode de codécision en matière de lutte contre l'immigration illégale. À partir de 2005, la codécision (Conseil EU/Parlement) est appliquée dans le champ de l'asile.

Cependant, d'autres domaines des politiques de migration sont restés soumis à l'unanimité entre États membres : les politiques d'admission sur le

territoire national pour des séjours de plus de trois mois par exemple, ou la mobilité des ressortissants des États tiers au sein de l'UE.

Le Traité de Lisbonne a été ratifié en décembre 2009 ; quels changements cela représente-t-il en matière de mécanismes institutionnels et de prises de décision au niveau européen ?

Premièrement, en règle générale, les décisions en matière de migration et d'asile seront prises à majorité qualifiée par le Conseil européen, en codécision avec le Parlement européen. Quelques domaines feront toujours exception, comme la coopération administrative entre États membres ; les procédures d'évaluation ; les décisions en matière de délivrance des documents d'identité, passeports et permis de résidence, qui feront eux l'objet de procédures législatives spécifiques.

Deuxièmement, le champ de compétence de l'Union européenne en matière de migration et d'asile sera globalement étendu. Par exemple, en matière d'asile, l'UE ne sera pas seulement habilitée à déterminer des standards minimums de procédure et d'accueil ; elle aura pleine compétence pour légiférer. Dans d'autres domaines, les compétences européennes restent clairement limitées. Par exemple, l'intégration reste l'objet d'une coopération entre États membres, mais rien de plus. Et les volumes de travailleurs migrants acceptés dans un État membre donné restent la prérogative de cet État membre.

Autre conséquence importante de la ratification du Traité de Lisbonne, la Cour européenne de justice aura pleine juridiction dans les matières de l'asile et de l'immigration, ce qui signifie que n'importe quel tribunal pourra dorénavant adresser une question préjudicielle à la CJE. Ceci devrait aider à augmenter le nombre de réponses produites par la CJE sur l'interprétation de la législation EU en matière d'asile et d'immigration, et, par conséquent, contribuer à maintenir la cohérence de la jurisprudence sur ces matières dans les différents États membres.

Enfin, dernière conséquence, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 1er décembre 2009, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a maintenant force de loi

dans tous les États membres. Dotée par ailleurs d'une valeur symbolique très forte, la Charte constitue un catalogue de droits dont toute personne devrait jouir. Dans le cadre du droit et des compétences de l'Union, la Charte accorde des garanties et des droits supplémentaires ainsi que plus de libertés aux citoyens européens. Elle représente une avancée dans la défense des droits fondamentaux des citoyens européens, mais elle ne donne pas de nouvelles compétences à l'Union.

La Charte prévoit de nouveaux droits qui s'ajoutent à ceux consacrés par la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) : la protection des données à caractère personnel, le droit d'asile, l'égalité en droit et la non-discrimination, l'égalité entre femmes et hommes, les droits de l'enfant et des personnes âgées ainsi que des droits sociaux importants, tels que la protection en cas de licenciement injustifié, l'accès à la Sécurité sociale et l'aide sociale. Il faut savoir que tous les États membres de l'Union européenne ont adhéré à la CEDH et que les principes généraux de la CEDH font depuis le début du processus d'intégration européenne partie du droit de l'Union.

D'autres droits, déjà prévus par la CEDH, voient leur champ d'application étendu : le droit à l'éducation, le droit à un tribunal impartial.

Dans la mesure où la Charte sera juridiquement contraignante, la Cour de Justice de l'Union européenne veillera à son respect. Un protocole restreindra toutefois son application pour le Royaume-Uni, la Pologne et la République tchèque.

Service pour la Migration économique

Créé en 2008, avant la crise financière du dernier trimestre 2008, le nouveau « *Service pour la Migration économique* » (SMEDEM) est opérationnel au sein de l'Office des étrangers depuis le 15 septembre 2008. Ce service entend constituer un point de contact central pour l'accueil et l'information des investisseurs, des entrepreneurs et des travailleurs étrangers en Belgique. Ce service se veut l'interface entre les investisseurs, entrepreneurs et travailleurs étrangers d'un côté et l'État fédéral (3 SPF : Affaires étrangères, Emploi et Économie), les Régions, les postes consulaires et diplomatiques belges, les communes, les entreprises et employeurs belges de l'autre.

Concrètement, le SMEDEM est compétent pour toute demande d'instruction ou d'information qui lui serait envoyée depuis les postes consulaires et diplomatiques à l'étranger ou par les administrations communales. Ces demandes peuvent émaner d'un certain nombre de publics cibles : les investisseurs et hommes d'affaires étrangers, les travailleurs étrangers en possession d'un permis de travail B ou exemptés de cette obligation, les indépendants en possession d'une carte professionnelle ou exemptés de cette obligation, ainsi que les membres de la famille des étrangers appartenant aux catégories précitées. Le SMEDEM est ainsi chargé de faciliter les démarches auprès des postes consulaires et diplomatiques, des communes, du SPF économie et des Régions, sans pour autant déroger aux procédures légales. Par ailleurs, le SMEDEM offre un soutien aux postes diplomatiques et consulaires à l'étranger et aux communes dans le traitement des demandes introduites par les publics cibles du service. Si besoin est, le service assurera un traitement rapide et proactif des demandes de visa et de titres de séjour. Enfin, une

tâche non moins essentielle de ce service consiste à informer les employeurs qui désirent engager un travailleur étranger en Belgique, et à informer les travailleurs et indépendants étrangers qui désirent venir en Belgique pour exercer une activité lucrative. Les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger et les administrations communales en Belgique restent bien entendu habilités à délivrer, respectivement, des visas et des autorisations à séjourner sur le territoire à des migrants dits « économiques ». Cependant, le SMEDEM doit prendre le relais et traiter les demandes proactivement si les postes ou administrations ne sont pas à même de délivrer les documents demandés, parce que les conditions fixées par la loi ne sont pas remplies, ou parce que l'intervention de l'Office des étrangers est souhaitée.

La création du SMEDEM n'est pas une initiative isolée. Les autorités fédérales semblent voir l'intérêt d'une plus grande coordination entre instances compétentes en matière de migration économique. Le projet pilote Fast Track du SPF Affaires étrangères constitue un autre exemple d'initiative visant à faciliter les relations économiques avec l'étranger. Grâce à ce projet, les investisseurs et hommes d'affaires étrangers bénéficient d'un soutien plus actif des services consulaires belges à l'étranger lorsqu'ils introduisent leurs demandes de visa. Le projet a été mis en place pour la Chine et l'Inde dans un premier temps, mais devrait être généralisé. L'approche, centrée sur le traitement rapide (dans la semaine) et l'automatisation de la délivrance de visas depuis l'étranger, est complémentaire à la création d'un service spécialisé dans la migration économique comme le SMEDEM.

CONTRIBUTIONS EXTÉRIEURES

Migration économique et lutte contre l'exploitation

Ludo Beck, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Contrôle des lois sociales

La migration économique est depuis toujours une donnée importante sur notre marché du travail. En principe, la Belgique a toutefois sonné le glas de ces migrations en 1974. Les étrangers ne sont autorisés sur notre marché du travail que dans la mesure où une étude de marché établit que, sur le marché interne, aucun candidat n'est capable d'occuper le poste vacant, fût-ce au terme d'une brève formation.

D'un côté, cette règle générale est loin d'être absolue. En effet, la libre circulation des travailleurs est applicable au sein de l'UE, offrant ainsi déjà à un grand nombre d'étrangers la possibilité de migrer en Belgique pendant une durée indéterminée pour des motifs économiques. Ils peuvent habiter, travailler et payer en Belgique des impôts et des cotisations à la sécurité sociale comme n'importe quel travailleur belge. Toutefois, dans certains États membres ayant récemment adhéré à l'UE, la libre circulation des travailleurs n'a pas encore cours pendant la période de transition.

De l'autre, cette interdiction est fréquemment contournée par des personnes provenant de pays tiers. Ils entrent en Belgique en tant que touristes, étudiants ou demandeurs d'asile mais cherchent en réalité uniquement un travail dans un pays occidental riche. Une partie de la migration du travail peut être décrite et analysée. L'autre alimente l'économie informelle du pays concerné et n'est donc pas enregistrée. Les données officielles les plus fiables sur la migration du travail enregistrée proviennent du nombre de permis de travail octroyés et des enregistrements électroniques obligatoires via le système « Limosa » d'emploi des travailleurs détachés.

Les permis de travail sont obligatoires pour les travailleurs issus des pays hors UE et des États membres de l'UE pour lesquels la Belgique n'autorise pas encore la libre circulation pendant la période de transition. Ces travailleurs doivent payer des cotisations au fisc et à la sécurité sociale en Belgique. Les travailleurs détachés n'ont pas besoin d'un permis de travail. Un

travailleur est dit « détaché » lorsqu'il est temporairement envoyé dans notre pays à des fins professionnelles par son employeur étranger. Les travailleurs détachés conservent le régime de sécurité sociale de leur pays d'origine. Le pays d'origine des travailleurs détachés peut être soit un État membre de l'UE, soit un pays avec lequel la Belgique a conclu un accord au niveau de la sécurité sociale.

Cet enregistrement des travailleurs détachés est obligatoire depuis avril 2007 et doit avoir lieu avant le début de l'embauche. Il doit permettre aux services d'inspection d'examiner leur travail en Belgique et le cas échéant d'exécuter des contrôles ciblés afin d'empêcher par exemple le détachement illégal et le dumping social.

Les migrants qui essaient d'accéder à notre marché du travail affichent généralement leur méconnaissance de la législation belge en matière de conditions salariales et professionnelles. Ils subissent ainsi plus facilement des conditions de travail inacceptables qui menacent leur sécurité et leur santé. Ils échappent en grande partie aux dispositifs de surveillance santé et ne bénéficient de facto pas de la même protection sociale en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle. Ils font souvent l'objet de mécanismes frauduleux et de dumping sociaux.

Le statut de séjour des ressortissants des pays tiers et des nouveaux Européens pendant la période de transition ne leur permet pas de travailler officiellement en l'absence de permis de travail. Ces étrangers sont donc facilement exploités. Les ressortissants de pays tiers sont souvent employés totalement en noir. Diverses constructions sont mises sur pied pour les Européens. Leur embauche objective sous une autorité et contre un paiement n'est pas présenté comme un contrat de travail : ces travailleurs sont appelés sous-traitants, voire coassociés. Plusieurs intermédiaires interviennent également, créant ainsi des constructions nébuleuses au sein desquelles l'employeur qui utilise en fin de compte leurs services peut éluder sa responsabilité quant au respect de conditions de salaire et de travail correctes. Dans toute l'UE, ce phénomène est une source problématique de concurrence déloyale et d'exploitation sociale.

La législation communautaire prévoit que les travailleurs détachés doivent être embauchés conformément aux règles de l'État où ils travaillent mais que les cotisations

fiscales et sociales qui découlent de cet emploi doivent être payées dans le pays d'origine. Il est donc très difficile pour des services d'inspection organisés sur le plan national dans les pays d'origine et d'accueil de contrôler en connaissance de cause le respect par les employeurs de leurs obligations, tant sur le plan des conditions de travail correctes qu'au niveau du paiement des cotisations dues pour l'assurance santé, la pension et d'autres mesures indirectes de protection sociale.

Il y a également une grande différence au niveau de la situation de séjour. Les ressortissants de pays tiers viennent généralement avec l'objectif de s'établir ici, tandis que les Européens – travailleurs détachés en particulier – ne viennent pas travailler en Belgique dans le but de se fixer ici avec leur famille. Même s'ils travaillent ici pendant des mois voire des années, ils gardent leur point d'attache dans le pays d'origine et alternent des longues périodes de travail avec des séjours en famille relativement longs. Souvent, leur objectif est de rester quelques années à l'étranger pour gagner suffisamment d'argent et ainsi bénéficier dans leur pays de meilleures conditions de vie. Cette approche est lourde de conséquences. Compte tenu des liens durables qu'ils entretiennent avec leur pays d'origine, il n'est pas évident qu'ils apprennent et connaissent leurs droits dans le pays où ils travaillent. Ils restent des 'visiteurs' et les informations concernant leurs droits de travailleurs leur parvient difficilement. Dans la mesure où le fossé qui sépare le niveau de vie dans le pays d'accueil et le pays de résidence est grand, ces travailleurs acceptent plus facilement des conditions moins favorables que celles dont bénéficie la main-d'œuvre locale du pays d'accueil puisque le pouvoir d'achat de l'argent ainsi gagné est bien supérieur dans leur patrie. Cette migration circulaire crée également une situation dans laquelle l'employeur et l'employé peuvent plus aisément se soustraire à leurs cotisations fiscales, pour leur profit commun à court terme. Par ailleurs, ces migrants circulaires ne comprennent souvent pas qu'une déclaration incomplète de leurs prestations à la sécurité sociale entraîne à long terme un effet négatif sur leurs allocations de pension, de chômage ou de maladie.

Afin de lutter contre l'exploitation sociale dans les situations susmentionnées, il est primordial que les différents services d'inspection dans les pays d'accueil et d'origine unissent leurs efforts et ne se bornent pas à contrôler sommairement le respect de la réglementation relevant de leur compétence. Un bon exemple est

l'enregistrement Limosa obligatoire mentionné plus haut pour les indépendants, les travailleurs et les stagiaires. Cet enregistrement est apparu dans le cadre de la directive 96/71 relative aux conditions de salaire et de travail des travailleurs détachés, mais a *de facto* lieu dans les institutions belges chargées de la sécurité sociale (ONSS et INASTI), premières à surveiller la sujétion à la sécurité sociale dans le bon État membre, laquelle devrait être établie par le document individuel obligatoire E101. Il paraît évident que l'enregistrement Limosa des (faux) indépendants, en sus de l'examen de leur document E101, devrait offrir aux services de contrôle des affaires économiques l'opportunité de vérifier immédiatement si l'indépendant possède les certificats de compétence indispensables à l'exécution de l'activité annoncée en Belgique, comme le prévoit la directive européenne 2005/36. Chasser ou infliger des amendes aux indépendants qui exercent en Belgique des activités pour lesquelles ils ne disposent pas des qualifications requises semble être une première arme souvent oubliée dans la lutte contre l'emploi déloyal des faux indépendants.

Une autre piste possible consiste à lutter contre la mise à disposition interdite. Compte tenu de la formulation actuelle de la législation en la matière, il est aujourd'hui particulièrement difficile pour le service d'inspection compétent, chargé de la « surveillance des lois sociales », de démontrer qu'un utilisateur exerce en réalité une autorité partielle sur les travailleurs qui lui sont prêtés, autorité qui appartient normalement à l'employeur. Mais des dispositions de la législation fiscale stipulent bel et bien qu'un utilisateur doit observer les obligations d'un employeur pour tous les travailleurs dont il assume au final le coût salarial. Des perspectives sont donc ouvertes qui ne peuvent rester inexploitées.

Au fond, ces migrants circulaires constituent un nouveau genre de travailleurs frontaliers. Leur situation réelle est en contradiction flagrante avec l'ensemble des cas – bref séjour, séjour de longue durée et établissement – prévus dans notre législation applicable en matière de séjour. Même s'ils séjournent souvent plus de 3 mois, une mesure de « contrôle à domicile » n'est en fait pas efficace pour constater un séjour de longue durée : ces travailleurs habitent de facto toujours dans leur pays d'origine et ne logent en Belgique que temporairement. En ce sens, il serait peut-être mieux de concevoir à leur intention des règles de séjour similaires à celles applicables aux frontaliers des pays voisins.

Immigration et crise

Frédéric Docquier, FNRS et IRES (Université Catholique de Louvain)

Depuis la seconde moitié de l'année 2008, les pays industrialisés sont entrés en récession. Des effets marqués sur l'emploi ont été observés dans de nombreux pays en 2009 et les annonces récentes de fermetures d'entreprises incitent à penser que la situation sur le marché du travail continuera de se dégrader dans les prochains mois. Dans ce contexte conjoncturel difficile, que peut-on attendre des flux migratoires et de la politique d'immigration ?

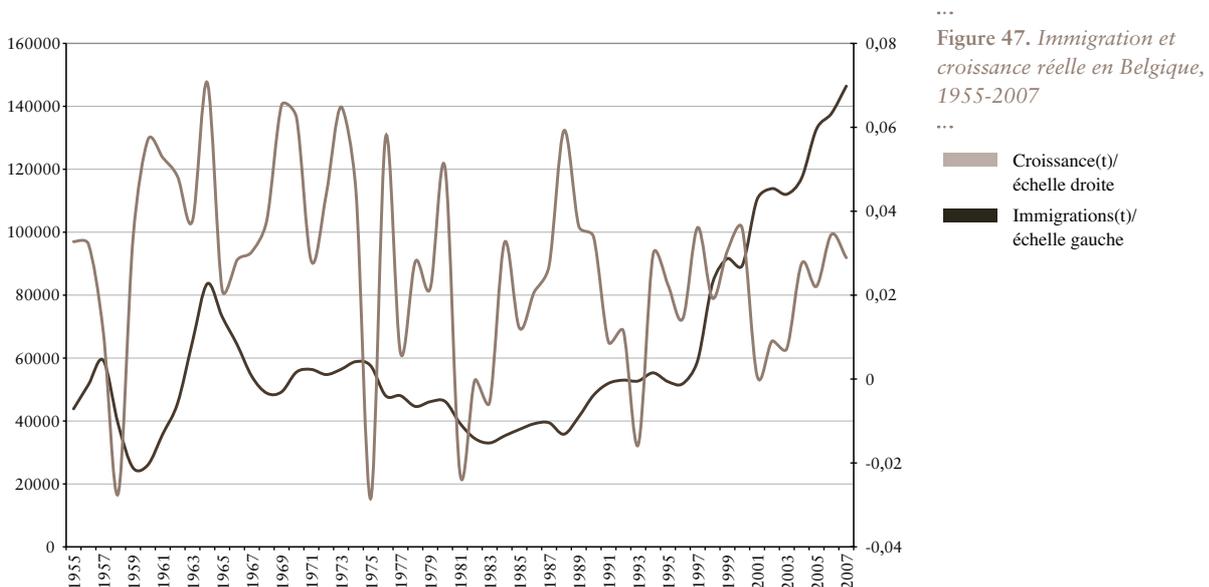
L'évolution des flux migratoires résulte des variations dans l'offre et la demande de migrants. L'offre correspond à la pression migratoire des candidats à la migration ; la demande est liée aux politiques d'immigration des pays d'accueil.

L'offre d'immigration est difficile à prévoir. Premièrement, la crise et les sombres perspectives d'emploi peuvent décourager l'immigration et encourager les travailleurs immigrés qui perdent leur emploi à rentrer dans leur pays d'origine. Cet effet semble dominer dans le cas des travailleurs qualifiés philippins (plus de 5.000 émigrants qualifiés sont rentrés entre octobre 2008 et janvier 2009) ou polonais (près d'un tiers ont quitté le Royaume Uni). Deuxièmement, avec la

propagation de la crise aux pays en développement, des effets ambigus sont à l'œuvre. D'une part, les contraintes financières plus serrées limitent les possibilités migratoires. D'autre part, la crise est probablement plus facile à supporter dans des pays où la protection sociale est généralisée. Pour les travailleurs non qualifiés, la Banque mondiale a récemment souligné que les retours sont sporadiques. Les migrants craignent une situation précaire dans leur pays d'origine ou un durcissement des politiques migratoires futures.²⁰³

Du côté de la demande, il est intéressant de distinguer les objectifs généraux de politique économique et les sentiments anti-immigration de la population. Une politique économique de l'immigration vise des objectifs de long terme et de court terme. A long terme, l'immigration est utilisée pour atténuer le vieillissement, pallier les pénuries structurelles de main-d'œuvre, offrir une alternative légale à l'immigration illégale ou un complément à l'aide au développement. La crise étant un phénomène de court terme, elle ne devrait pas interférer avec ces objectifs. A court terme, l'immigration est utilisée pour pallier les déficits conjoncturels de main-d'œuvre ou flexibiliser le marché du travail. On peut ainsi justifier une baisse temporaire

203 Par exemple, les données américaines révèlent que la crise a réduit à la fois le nombre de migrants illégaux appréhendés le long de la frontière mexicaine et le nombre de retours.



des flux migratoires en période de ralentissement de la demande de travail. Il faut toutefois garder à l'esprit que les pénuries professionnelles qui ont précédé la crise peuvent entraver ou retarder la reprise de l'activité dans les prochains mois.

En matière de sentiments anti-immigration, l'Eurobaromètre de 1997 révèle que 33% des Européens se déclarent très racistes ou plutôt racistes (55% en Belgique). De plus, il est démontré que les conditions conjoncturelles affectent négativement l'attitude vis-à-vis de l'immigration. On peut donc s'attendre à des pressions populistes qui peuvent infléchir les décisions politiques.

Aux États-Unis, une loi de février 2009 a restreint le recours à l'immigration de travailleurs pour les entreprises aidées par l'État. En Espagne, le gouvernement Zapatero a offert aux immigrés extra-européens sans emploi la possibilité d'encaisser leurs allocations de chômage en échange d'un retour. En Malaisie ou en Arabie Saoudite, les entreprises sont invitées à licencier en priorité les travailleurs étrangers. L'Irlande est sur le point de reconsidérer sa politique libérale d'immigration...

En conclusion, il y a plusieurs façons d'ajuster la politique migratoire à la crise et il est extrêmement difficile de prévoir l'évolution de l'immigration en Belgique. L'histoire offre peu d'éclaircissements. La figure 47 compare le flux d'immigration et le taux de croissance du PIB de la Belgique entre 1955 et 2007. La corrélation entre les entrées et la croissance retardée d'une année est positive (+0,043) : une faible croissance en l'année t implique un très léger tassement de l'immigration en $t+1$. Toutefois, la corrélation ne peut être considérée comme significative et perceptible, sauf lorsque les crises sont fortement persistantes, comme ce fut le cas dans les années septante.



C. RECOMMANDATIONS - LIBRE CIRCULATION ET MIGRATION ECONOMIQUE

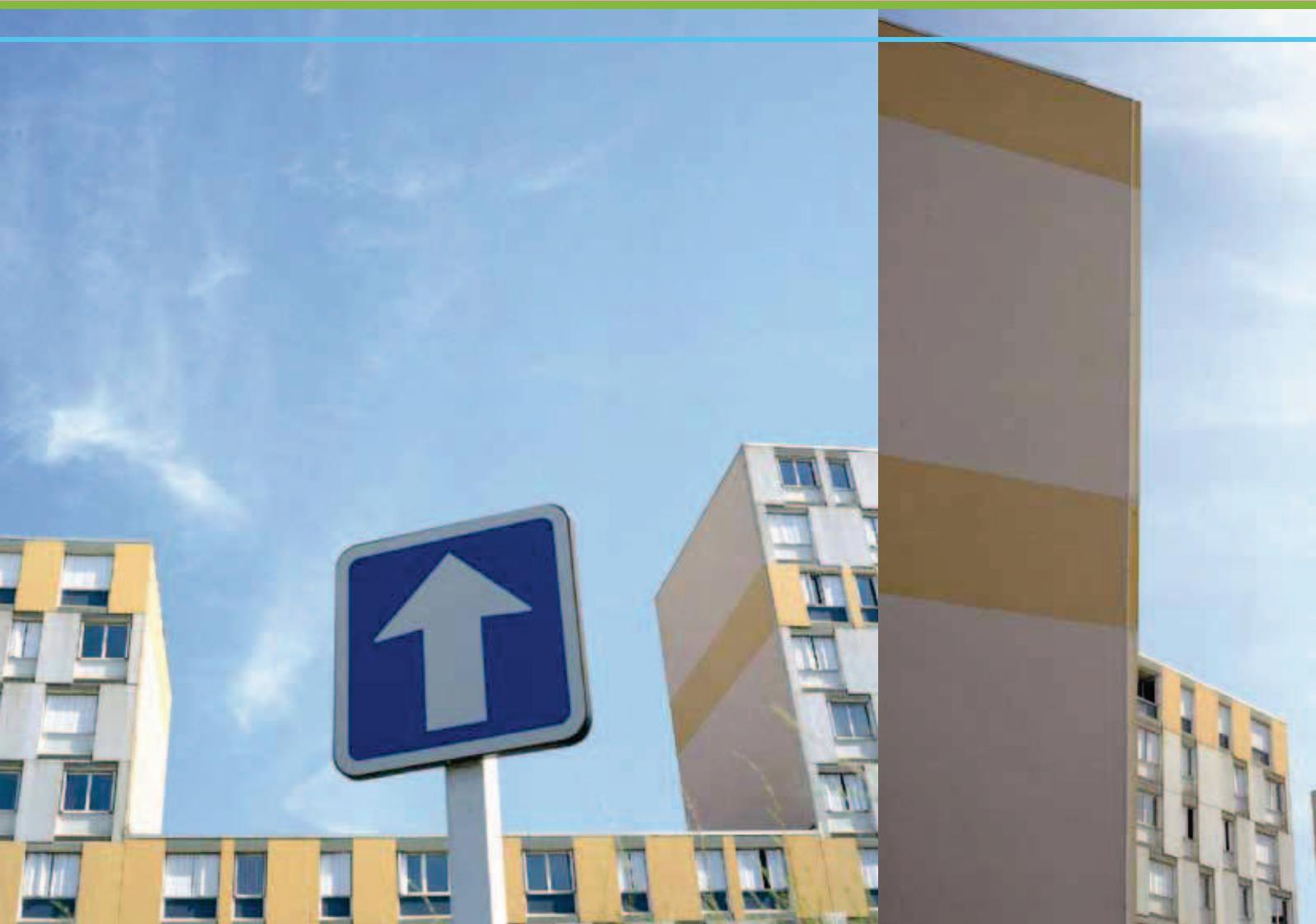


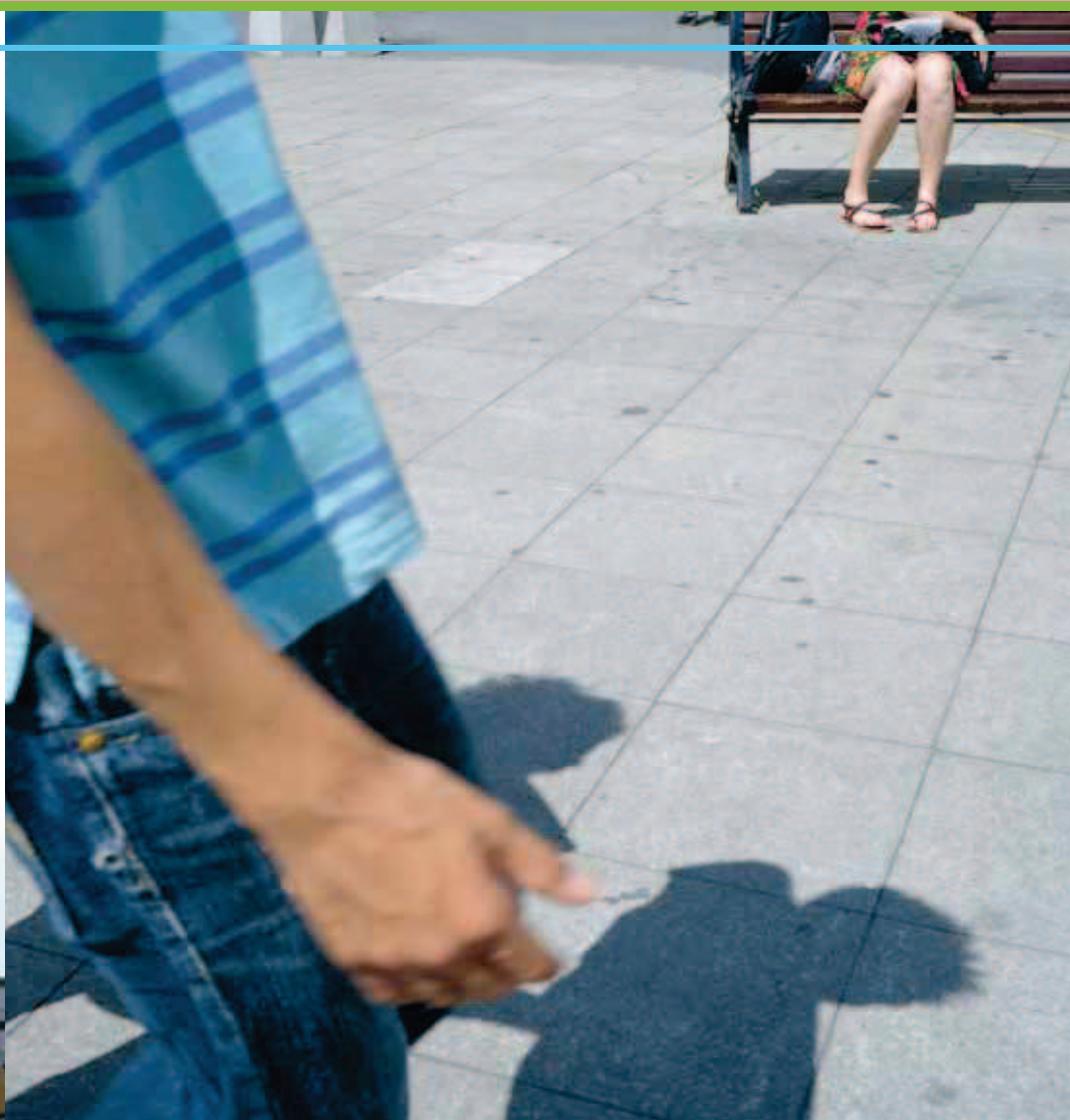
1. Le Centre estime essentiel que toute politique de migration économique soit soucieuse d'un strict respect des droits fondamentaux des migrants concernés.
2. Le Centre recommande que la « carte bleue » européenne soit transposée rapidement dans la législation belge, tout en veillant à ce que cette mise en œuvre ne se traduise pas par un durcissement des exigences salariales actuellement en vigueur pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés.
3. Le Centre recommande que l'ouverture à de nouvelles formes de migration économique intègre l'état réel du marché du travail, et que celui-ci fasse donc l'objet d'un monitoring permanent, que les autorités fédérales pourraient mettre en place en concertation avec les partenaires sociaux et les Régions.
4. Le Centre recommande l'examen par les autorités, et en concertation avec les partenaires sociaux, de la possibilité d'ouvrir des canaux migratoires réels et transparents à destination des migrants faiblement qualifiés.
5. Le Centre propose que soit examinée, en lien avec les politiques existant en matière d'intégration, la possibilité d'un suivi individualisé et adéquat du migrant, dès ses premières démarches.
6. Le Centre recommande qu'une information plus claire et transparente sur les voies de migration légales soit disponible auprès des consulats et ambassades pour les candidats à la migration, quel que soit leur niveau de qualification.
7. Le Centre recommande au Ministre compétent de modifier l'arrêté royal de 1981 de manière telle que l'Office des étrangers délivrera au résident de longue durée demandeur de s'installer en Belgique, en plus de l'annexe 41, une attestation d'immatriculation valable pour les 4 premiers mois et prolongeable jusqu'à 7 mois.

Anciennes recommandations (2008):

1. *Le Centre recommande, au niveau intra-européen, que la Belgique lève dès que possible les restrictions au marché du travail encore subsistantes envers les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie.*
2. *Le Centre recommande que le Gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour que les résidents longue durée puissent obtenir, avec un permis B, un accès au marché de l'emploi sans qu'il soit procédé à un examen préalable du marché de l'emploi. Il demande également que la situation des résidents longue durée désirant exercer une activité d'indépendant soit facilitée et clarifiée.*
3. *Le Centre recommande la ratification par la Belgique de la Convention sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille.*

CONCLUSION





Le droit et le mérite

De la gestion de l'urgence...

L'année 2009 a été sans aucun doute une année de changement et de mouvement sur le plan de la politique migratoire de la Belgique, là où l'année 2008 avait vu, comme nous le déplorions l'an dernier, succéder les effets d'annonce et les frustrations du fait des politiques non appliquées, et ce malgré l'existence d'un accord gouvernemental. La régularisation annoncée a eu lieu et, outre une série de critères permanents confirmés par le biais d'une instruction gouvernementale, une opération « one shot » de trois mois axée sur l'ancrage durable et l'obtention d'un contrat de travail aura permis de mettre fin à une série de situations humainement insupportables, et ce bien que ladite instruction ait fait l'objet d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État qui interroge sérieusement, si besoin en était, la gestion législative du droit au séjour dans notre pays. L'année 2009, en outre, a vu perdurer une crise de l'accueil des demandeurs d'asile, que l'État, via l'agence Fedasil, éprouve beaucoup de difficultés à résoudre. C'est dire qu'on ne peut se croire dispensés de jeter, demain, les bases d'une politique migratoire proactive. L'enjeu migratoire sera posé avec de plus en plus d'acuité à l'avenir, et ce pour trois raisons : le respect des droits fondamentaux des étrangers reste l'objet d'équilibres constamment redéfinis ; la connaissance de la réalité migratoire basée sur des données fiables reste un défi essentiel ; et la politique migratoire comme visée proactive est plus que jamais nécessaire pour assurer le lien entre ces deux plans.

Si les mesures prises en matière de régularisation ont

La question du droit au séjour des personnes et celle des critères de leur passage du séjour irrégulier au séjour régulier constituent des matières trop sérieuses pour ne pas être régulées par la loi, par l'expression d'une assemblée démocratique.

d'aucun des statuts organisés par le droit européen, et plus particulièrement les droits des personnes inéloignables doivent être davantage assurés, en particulier leur droit à l'accès au marché du travail et l'octroi d'un statut véritable durant la période d'inéloignabilité. Mais l'organisation du droit au séjour au niveau

national connaît aussi encore de nombreux défis en termes de droits fondamentaux, qui vont des améliorations à apporter à l'actuelle procédure 9ter afin de mieux garantir la protection des demandeurs, à l'aménagement des suites de la régularisation dans le cadre de l'actuel 9bis. Le Centre, en l'espèce, ne peut que réitérer sa préoccupation concernant une politique de régularisation qui, depuis des années, se traduit par l'utilisation d'outils juridiquement trop peu fiables, tendance que l'annulation des « instructions gouvernementales » de juillet 2009 par le Conseil d'État vient de démontrer. La question du droit au séjour des personnes et celle des critères de leur passage du séjour irrégulier au séjour régulier constituent des matières trop sérieuses pour ne pas être régulées par la loi, par l'expression d'une assemblée démocratique. Indépendamment du caractère ouvert ou restrictif de la politique migratoire qu'il entend mener, l'État belge n'a pas encore atteint toute la transparence souhaitable dans sa définition des situations humanitaires susceptibles de donner lieu à une mesure de régularisation. Et le choix des instruments dont il se dote détermine largement cette transparence, ainsi que la sécurité juridique des personnes concernées.

L'année 2009 a vu un accord en comité ministériel restreint se dessiner concernant la nationalité et le droit de vivre en famille ; un aboutissement de ces réformes en 2010 est donc probable. S'agissant de la nationalité, le Centre attire l'attention sur le fait que toutes les périodes de séjour légal doivent entrer en compte pour l'obtention de la nationalité. S'agissant du droit de vivre en famille, l'évolution des conditions du regroupement familial vers un critère de revenus doit être encadrée avec soin, de manière à ce que les décisions de refus soient dûment motivées et proportionnées ; et si un tel critère de revenus devait voir le jour, il devrait remplacer les critères introduits lors de la précédente réforme (logement et assurance maladie). La lutte contre les mariages simulés, en outre, ne peut se poursuivre sans offrir davantage de garanties de respect de leurs droits fondamentaux aux personnes concernées. La mise en place d'une base de données centralisée n'est envisageable qu'à condition que son contenu et les modalités de sa consultation soient déterminés dans le souci du respect de la vie privée des personnes concernées.

La détention et l'éloignement des étrangers reste un sujet constant de préoccupation du Centre. A

cet égard, l'année 2009 a été marquée par une série d'adaptations légales ou réglementaires contraintes : elles faisaient suite à des décisions du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle. Certaines de ces adaptations constituent de véritables avancées. Mais elles sont encore insuffisantes pour rencontrer les critiques sévères émises, notamment, par le Comité contre la torture des Nations Unies et par le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Le rapport d'investigation que le Médiateur fédéral, mandaté par la Chambre, a consacré aux centres fermés constitue un important outil d'amélioration. Il s'agit d'en traduire les recommandations.

D'autre part, la politique migratoire doit reposer sur des chiffres les plus fiables possibles. Le Centre participe au premier chantier par l'édition du présent rapport reprenant les principaux chiffres en matière de démographie migratoire, mais surtout par le Rapport démographique et statistique qu'il publie chaque année, et qui reprend tout le détail et les analyses des données disponibles en la matière. Le Centre met également beaucoup d'espoir dans le mouvement d'harmonisation des pratiques statistiques relatives aux migrations internationales actuellement initié au niveau européen grâce au Règlement européen CE 862/2007 du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale. De plus, par le biais de sa participation au point de contact belge du Réseau européen des migrations, le Centre espère contribuer au développement de ce qui pourrait devenir à terme un référent incontournable en matière de production d'informations fiables, objectives et comparables, tant au niveau national qu'au niveau européen.

... au développement de politiques

Enfin, et c'est aussi un enjeu crucial pour le Centre, la politique migratoire consistera en l'ouverture de débats sur les questions qui, demain, se poseront inévitablement à tous les responsables politiques en charge de cette matière. La définition d'une politique migratoire implique d'oser aborder un certain nombre d'enjeux, de mettre en rapport chiffres et réalité de terrain pour poser non seulement la question du respect des droits fondamentaux, mais également celle qui induira

le respect de ces droits dans une politique cohérente : à savoir la question de la manière dont, demain, le thème migratoire sera pris au sérieux par les autorités.

Il ne revient pas au Centre d'élaborer une telle politique, mais il peut aider à en fournir le cadre de référence et à en clarifier les enjeux. Cela concerne, par exemple, les évolutions futures en matière de migration économique, thème gelé par la crise économique de fin 2008 malgré sa présence dans l'accord de gouvernement, et qui reviendra avec acuité si non à court terme lors d'une reprise économique, à long terme lorsque viendra l'heure d'affronter le choc démographique que les démographes annoncent à l'Europe. Cela concerne aussi les évolutions futures du lien entre gestion des flux migratoires et droit de vivre en famille, où les tensions entre le droit des individus au regroupement familial et leur participation économique et sociale à la société font débat de manière de plus en plus aiguë ; cela concerne l'harmonisation européenne des formes de protection internationale, en vue de l'avènement d'un espace où l'examen d'une telle demande peut se voir traiter de manière équivalente sur l'ensemble du territoire européen ; bref cela concerne tous les enjeux qui, demain, conditionneront le séjour à des critères de *droit* ou de *mérite*.

De fait, la question se pose : sommes-nous en train, imperceptiblement, de passer de l'ère du droit à celle du mérite ? Pendant longtemps, les États d'accueil ont cru pouvoir trier les flux de migrants en distinguant ceux qui avaient un droit fondamental à migrer en raison de la mise en danger de leur vie ou du respect de l'un de leurs droits fondamentaux (protection internationale, regroupement familial) et les profiteurs ne migrant « que » pour motifs basement économiques d'amélioration de leur niveau de vie. Cette distinction a aujourd'hui suffisamment démontré ses failles : elle élude la complexité des motifs de migration et des situations qui provoquent le trajet migratoire tout en offrant la figure rassurante d'une forteresse forte face à un monde potentiellement envahissant, forte

La définition d'une politique migratoire implique d'oser aborder un certain nombre d'enjeux, de mettre en rapport chiffres et réalité de terrain pour poser non seulement la question du respect des droits fondamentaux, mais également celle qui induira le respect de ces droits dans une politique cohérente : à savoir la question de la manière dont, demain, le thème migratoire sera pris au sérieux par les autorités.

mais dotée d'ouvertures humanitaires en phase avec le besoin de protection consacré dans certaines situations par l'évolution du droit international. Elle flatte également notre bonne conscience collective. Le mérite, lui, tend à faire une percée de plus en plus évidente, car le filtre du droit ne s'avère en pratique, pour les autorités, ni aisé à contrôler ni suffisant à gérer l'obstacle migratoire. Le droit tend donc à céder du terrain à ce critère plus malléable, par lequel les autorités tentent d'être demain moins liées qu'elles ne le sont aujourd'hui par le respect des droits fondamentaux. C'est peut-être bien ce qui se donne à voir à travers l'introduction, dans la législation fédérale relative au séjour ou à la nationalité, de critères relatifs à la volonté d'intégration. Ce critère souvent doté d'une haute valeur symbolique, est plus ou moins assorti d'éléments objectivables comme des connaissances relatives à la structure de la société ou la maîtrise d'une des langues nationales. C'est peut-être aussi la tendance à l'œuvre en matière de migration économique, qui se précise et s'harmonise pour les personnes dotées de hauts revenus via la carte bleue européenne, mais reste en rade pour les personnes les moins qualifiées.

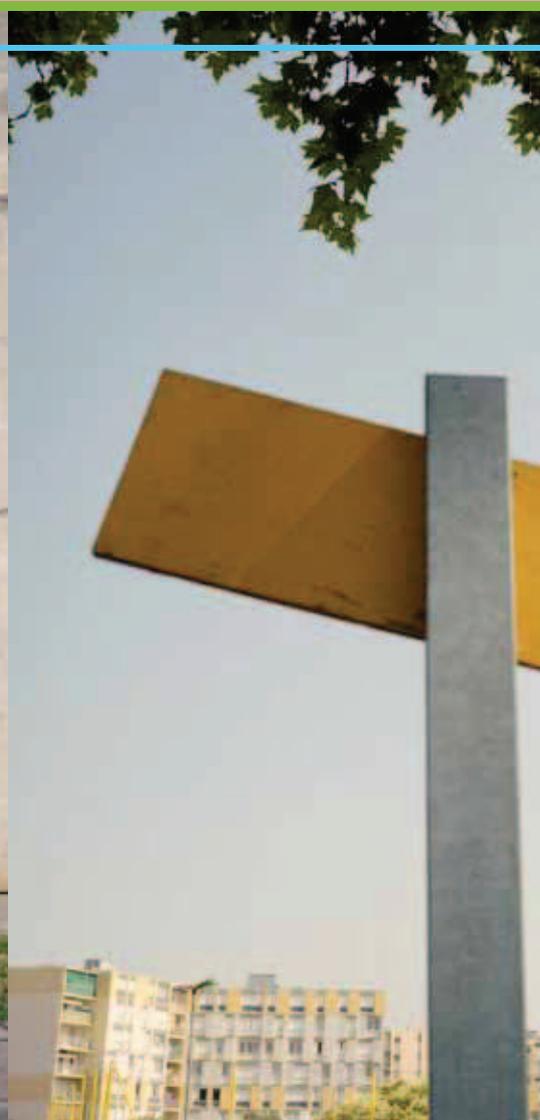
La montée en puissance de critères axés sur la volonté et l'action des personnes n'est pas problématique en soi ; toutefois, il serait dangereux de le considérer comme un nouvel axe de gravité universel. Moins encore que le droit, le mérite individuel n'est ni la panacée ni le critère magique susceptible, demain, de régler par enchantement les problèmes migratoires. Il est, lui aussi, susceptible d'instrumentalisation. Il propose, lui aussi, la substitution de certaines inégalités par d'autres. Et il ne résout en rien le problème fondamental de départ : l'inégalité des migrants dans leurs moyens et leur accès à la migration, légale ou non. Le débat récurrent sur la régularisation apparaît à cet égard comme un rocher de Sisyphe, car il ne fait que colmater les brèches d'une politique inégale par définition : celle qui tolère l'inégalité des migrants dans leur droit d'accès à notre territoire par défaut de proactivité sur les flux.

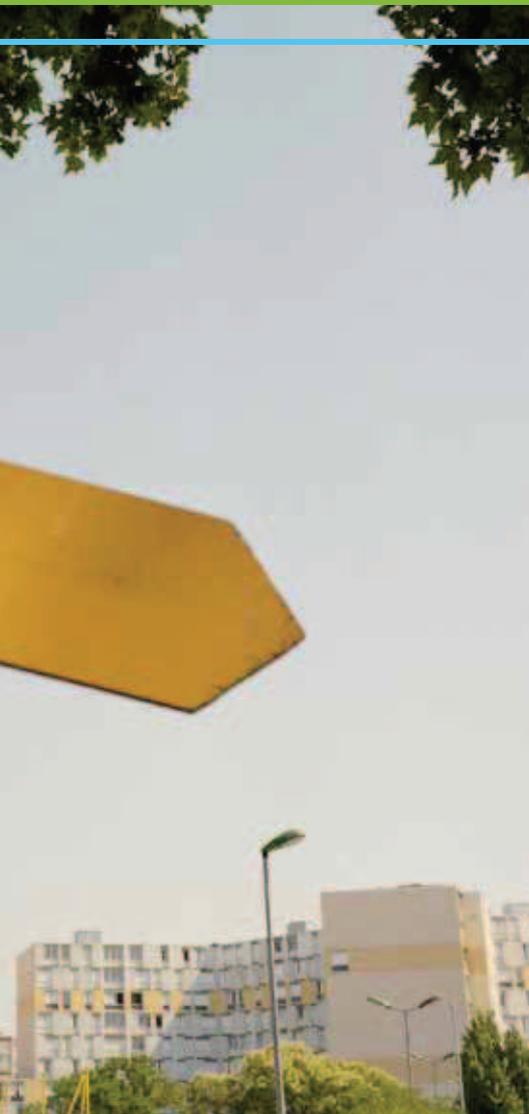
Pourtant, qui ne voit que, par définition, le débat d'aujourd'hui sur les « flux » conditionne celui sur les « stocks » de demain ? Le Centre appelle à une politique migratoire adaptée au monde globalisé dans lequel nous vivons, qui ne repose ni sur des appréhensions ni sur des spéculations, mais se construise comme un projet global de société sur l'élaboration d'outils

spécifiques, sur des données fiables et sur des faits. Il reste une politique migratoire à construire, et qui constitue un défi bien plus passionnant et valorisant que le colmatage de brèches nées de l'absence d'anticipation en cette matière si difficile, où l'écart entre ce que préconisent les experts et ce que craint l'opinion publique est si grand, et où seul le courage politique peut, au jour le jour, permettre de stimuler des avancées susceptibles de nous aider d'arrêter de subir les événements. Le défi sera donc de traiter la migration comme un sujet de politique publique décripé, émancipé de la peur des uns et de l'ignorance des autres.



ANNEXES





ANNEXE I :

Liste des recommandations

I. Entrées et sorties d'étrangers, asile et protection internationale

Intitulé - Objet	Destinataires
<p>La Belgique organise un accès limité à l'assistance judiciaire pour les étrangers en séjour illégal. Pour mettre la Belgique en conformité avec l'arrêt Anakomba Yula c. Belgique du 10 mars 2009, le Centre recommande de réformer l'article 668 du Code judiciaire en supprimant au litt. c) de cet article les mots « d'une manière régulière » ainsi que les mots « ou qui est en situation régulière de séjour dans l'un des États membres de l'Union européenne » afin d'ouvrir l'assistance judiciaire à tous les étrangers et pour tous les types de procédures.</p>	<p>Office des étrangers Ministre de la Justice Parlement fédéral</p>
<p>La Belgique doit transposer avant le 24 décembre 2010 la directive 2008/115/CE dite « directive retour ». Certaines de ses dispositions sont facultatives, d'autres obligatoires. Dans le cadre de son travail sur les droits des personnes inéloignables, le Centre recommande que la Belgique transpose l'article 9.2 de cette directive (facultatif) qui permet de reporter un éloignement pour une période appropriée en tenant compte des circonstances propres à chaque cas afin de mieux prendre en compte la réalité des situations d'inéloignabilité.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers CGRA Parlement fédéral</p>
<p>La Belgique doit transposer avant le 24 décembre 2010 la directive 2008/115/CE dite « directive retour ». Certaines de ses dispositions sont facultatives, d'autres obligatoires. Dans le cadre de son travail sur les droits des personnes inéloignables, le Centre recommande que la Belgique organise, lors de la transposition de l'article 14.2 (obligatoire) qui prévoit la délivrance à l'intéressé d'une confirmation écrite de ce que la décision de retour le concernant ne sera temporairement pas exécutée, un socle minimum officiel de droits (c'est-à-dire un statut) pendant la période d'inéloignabilité. Le Centre se tient à la disposition des pouvoirs publics pour participer à la réflexion sur et à l'élaboration de ce statut.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers CGRA Parlement fédéral</p>
<p>Le Centre demande, en application de l'arrêt 193/2009 de la Cour Constitutionnelle du 26 novembre 2009, l'adaptation immédiate des dispositions légales relatives aux conditions d'introduction de la demande introduite sur la base de l'article 9ter pour qu'elles ne posent pas de conditions d'accès (documents d'identité) supplémentaires par rapport à la procédure d'octroi de la protection subsidiaire.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration Parlement fédéral</p>
<p>Le Centre recommande d'octroyer au Conseil du contentieux des étrangers pleine juridiction dans le cadre des recours introduits contre des décisions de rejet basées sur l'article 9ter.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration Parlement fédéral</p>

<p>Le Centre demande qu'il soit garanti que l'examen des besoins médicaux dans le cadre de l'accueil matériel et l'examen de la situation de santé et de l'impossibilité d'obtenir un traitement médical dans le pays d'origine soient des opérations distinctes. Au besoin, des instructions claires devraient être adressées aux administrations compétentes.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration Office des étrangers</p>
<p>Le Centre plaide en faveur d'une durée indicative pour le traitement des demandes introduites sur la base de l'article 9ter, sur le plan tant de la recevabilité que du bien-fondé.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration Office des étrangers Parlement fédéral</p>

2. Séjour

Intitulé - Objet	Destinataires
<p>Le Centre recommande d'être attentif au respect du principe d'égalité et de non discrimination lors de la définition de critères relatifs à la régularisation.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral</p>
<p>Le Centre recommande de modifier l'article 9bis de la loi de 1980 afin d'une part d'ancrer dans la loi qu'une demande d'autorisation de séjour peut être introduite en Belgique lorsqu'elle émane d'un étranger qui se trouve dans une situation humanitaire spécifique et d'autre part d'habiliter le Ministre à définir par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ces situations humanitaires.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral</p>
<p>Le Centre recommande de conserver les données relatives aux personnes qui feront appel aux dispositions des instructions gouvernementales du 19 juillet 2009 afin de pouvoir assurer un suivi longitudinal des celles qui ont bénéficié de ces mesures et de pouvoir analyser, tant de manière quantitative que qualitative, leur parcours social et professionnel après régularisation.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers</p>

3. Nationalité

Intitulé - Objet	Destinataires
Le Centre recommande que lors des réformes du Code de nationalité belge, le séjour légal préalable à la demande d'acquisition de la nationalité soit défini de manière telle que toutes les périodes couvertes par une autorisation de séjour, fût-elle provisoire, puissent être prises en compte, à condition que ce séjour légal n'ait pas été interrompu.	Ministre de la Justice Parlement fédéral
Le Centre recommande, lors de la modification de l'article 12bis §1, 2° du Code de nationalité belge d'insérer dans la loi de 1980, dans le respect des engagements internationaux de la Belgique entre autres des accords de Schengen, le droit pour les non européens membres de la famille d'un Belge d'obtenir un visa court séjour de visite familiale à entrée multiples dont l'octroi pourrait être soumis à des conditions strictes de respect des durées de séjour autorisées.	Ministre de la Justice Ministre des Affaires étrangères Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration Parlement fédéral
Le Centre recommande l'élaboration, dans la procédure de naturalisation, d'un dispositif permettant d'attester un certain niveau standard de connaissances linguistiques, comme élément déterminant dans l'exercice de droits politiques.	Ministre de la Justice Parlement fédéral Régions et Communautés
Pour favoriser l'obtention de la nationalité par déclaration et diminuer le nombre de demandes de naturalisations, le Centre recommande de ramener le délai fixé à l'article 12bis§1, 3° du Code de la nationalité belge à 5 années.	Ministre de la Justice Parlement fédéral

4. Droit de vivre en famille

Intitulé - Objet	Destinataires
Un dispositif équilibré de lutte contre les mariages simulés doit explicitement poursuivre les finalités de préserver au maximum la vie de famille et les intentions des partenaires candidats au mariage, ainsi que de mener une lutte efficace contre les abus et la traite des êtres humains.	Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral Ministre de la Justice
L'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre les mariages simulés doit respecter le droit à la vie privée des personnes concernées. Le Centre recommande que ce soit une loi qui crée une base de données centrale et distincte, en prenant en considération un avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée.	Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice Parlement fédéral

<p>Le Centre recommande de prendre en considération, au sein des critères de durabilité du partenariat, d'autres aspects pertinents qui constituent de bons indicateurs des intentions du couple d'entretenir une relation durable.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Parlement fédéral</p>
<p>Dans le cadre de ses décisions relatives au droit au regroupement familial, le Centre invite l'Office des étrangers à tenir compte de la notion de « cellule familiale », comprise comme un ensemble exhaustif d'éléments, sans se fonder uniquement sur le résultat d'un simple contrôle de résidence.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice Office des étrangers</p>
<p>Le Centre est partisan de poursuivre la réflexion sur la charge de la preuve dans le cadre de l'établissement de la notion de « cohabitation » et propose de contribuer à cette réflexion.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers</p>
<p>Pour remédier aux pratiques divergentes des communes dans l'établissement des déclarations de mariages et les conséquences que cela emporte quant à la protection contre l'éloignement des candidats au mariage en séjour illégal, le Centre recommande d'insérer entre l'alinéa 2 et 3 de l'article 63§ 2 du Code civil un nouvel alinéa rédigé comme suit : « <i>L'acte de déclaration de mariage énonce la date du mariage si sa mention est demandée</i> ». Ceci afin de donner la possibilité aux époux de faire inscrire une date de mariage dans la déclaration de mariage au moment de sa rédaction. A défaut, la circulaire du 13 septembre 2005 doit être revue afin de prévoir expressément que la protection des candidats au mariage contre l'expulsion se prolonge tout au long de la validité de la déclaration de mariage, soit 6 mois et 14 jours conformément à l'article 165 du Code civil.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice Parlement fédéral Office des étrangers</p>
<p>Le Centre recommande que le dispositif de protection des candidats au mariage instauré par la circulaire du 13 septembre 2005 soit respectueux des articles 8, 12 et 13 de la CEDH (garantissant respectivement le droit à la vie familiale, le droit de se marier et le droit de disposer d'un recours effectif) et entamera la concertation sur ce point avec les acteurs concernés.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice</p>
<p>Le Centre recommande de réviser le champ d'application de la circulaire du 13 septembre 2005 pour qu'il couvre toutes les situations, à la seule exception de celle des couples dont l'un des partenaires a reçu un ordre de quitter le territoire en raison d'un trouble ou d'une menace contre l'ordre public ou la sécurité nationale.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de la Justice Parlement fédéral</p>

Conformément à l'interprétation qu'a donnée la Cour de Justice des Communautés européenne, le Centre recommande que la Belgique organise explicitement dans la procédure de vérification de la condition de ressource, l'examen au cas par cas de toutes les situations individuelles qui seront soumises au titre du regroupement familial et donc la motivation individualisée des éventuelles décisions négatives prises pour défaut de remplir cette condition matérielle précise.

Ministre et Secrétaire d'État
Asile et Migration, Premier
Ministre
Parlement fédéral

5. Détention et éloignement

Intitulé - Objet	Destinataires
Le Centre est d'avis que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés doit figurer parmi les institutions auxquels l'Arrêté royal qui régit les centres INAD et leur reconnaît un droit d'accès inconditionnel, comme c'est le cas pour les autres centres fermés.	Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers
Le Centre exerce une vigilance particulière pour l'effectivité des droits reconnus aux étrangers détenus dans les centres INAD régionaux par l'arrêté royal du 8 juin 2009 qui en régit le fonctionnement. Le Centre demande la clarification de la responsabilité et du rôle respectifs des différents acteurs impliqués dans la gestion des centres INAD régionaux et des mesures privatives de liberté qui y sont prises (Office des étrangers, police fédérale, personnel des aéroports).	Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers
Pour garantir que l'étranger privé de liberté comprenne pleinement la décision dont il fait l'objet et toutes les conséquences de l'éventuelle renonciation à l'exercice d'un recours, le Centre recommande que l'accès à une information claire et complète soit garanti par tous moyens y compris l'assistance d'un interprète et l'accès à un avocat.	Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers
Le Centre appelle le législateur, le Ministre ayant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences ainsi que l'Office des étrangers à traduire dans la réalité les recommandations émises par le Médiateur fédéral à propos du fonctionnement des centres fermés.	Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers Parlement fédéral
Le Centre rappelle qu'il demande à être informé, de la manière la plus complète, de la suite réservée aux plaintes introduites par les étrangers détenus en centre fermé, notamment par la réception d'une copie de la plainte, de la décision qui la clôture ou du procès-verbal de conciliation.	Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers SPF Intérieur

<p>Le Centre recommande la pérennisation et la consolidation des alternatives à la détention des familles avec enfants à la détention en centre fermé. A cet égard, il y a lieu d'inscrire et de définir dans la loi la notion de lieux d'hébergement des familles et d'assimiler ces lieux d'hébergement à des « lieux situés aux frontières ».</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers Parlement fédéral</p>
<p>Le Centre appelle tous les acteurs concernés (Barreaux, Commissions d'aide juridique, Office des étrangers, directions et services sociaux des centres fermés, associations) à prendre leurs responsabilités afin de renforcer et de pérenniser les permanences juridiques existantes et de développer des initiatives similaires au sein de tous les centres fermés. Il appelle les Ministres compétents à se concerter afin de dégager les moyens budgétaires nécessaires à la mise en place et au maintien de telles permanences.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers Ministre de la Justice</p>

6. Libre circulation et migration économique

Intitulé - Objet	Destinataires
<p>Le Centre estime essentiel que toute politique de migration économique soit soucieuse d'un strict respect des droits fondamentaux des migrants concernés.</p>	<p>Gouvernement fédéral Régions Partenaires sociaux</p>
<p>Le Centre recommande que la « carte bleue » européenne soit transposée rapidement dans la législation belge, tout en veillant à ce que cette mise en œuvre ne se traduise pas par un durcissement des exigences salariales actuellement en vigueur pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés.</p>	<p>Gouvernement fédéral Ministre de l'Emploi Régions Partenaires sociaux</p>
<p>Le Centre recommande que l'ouverture à de nouvelles formes de migration économique intègre l'état réel du marché du travail, et que celui-ci fasse donc l'objet d'un monitoring permanent, que les autorités fédérales pourraient mettre en place en concertation avec les partenaires sociaux et les Régions.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Régions Partenaires sociaux</p>
<p>Le Centre recommande l'examen par les autorités, et en concertation avec les partenaires sociaux, de la possibilité d'ouvrir des canaux migratoires réels et transparents à destination des migrants faiblement qualifiés.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Ministre de l'Emploi Partenaires sociaux Régions</p>

<p>Le Centre propose que soit examinée, en lien avec les politiques existant en matière d'intégration, la possibilité d'un suivi individualisé et adéquat du migrant dès ses premières démarches.</p>	<p>Toutes les assemblées législatives et tous les gouvernements</p>
<p>Le Centre recommande qu'une information plus claire et transparente sur les voies de migration légales soit disponible auprès des consulats et ambassades pour les candidats à la migration, quel que soit leur niveau de qualification.</p>	<p>Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Régions</p>
<p>Le Centre recommande au Ministre compétent de modifier l'arrêté royal de 1981 de manière telle que l'Office des étrangers délivrera au résident de longue durée demandeur de s'installer en Belgique, en plus de l'annexe 41, une attestation d'immatriculation valable pour les 4 premiers mois et prolongeable jusqu'à 7 mois.</p>	<p>Ministre des Affaires étrangères Ministre et Secrétaire d'État Asile et Migration, Premier Ministre Office des étrangers</p>



ANNEXE 2 :

Publications du département

Depuis sa création en 2003, le département migrations publie chaque année des études, observations ou autres outils dans le cadre de ses missions. Veuillez trouver ci-dessous la liste de ces écrits par année de publication. Vous pourrez également les télécharger sur www.diversite.be.

2009

La migration des Belges

Avant la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses raisons ont poussé les Belges à quitter le Royaume. Que ce soit pour des motifs religieux, politiques, économiques ou encore pour fuir les guerres, de nombreux Belges ont émigré vers d'autres contrées tels le Canada, les États Unis, la Russie, l'Afrique ou encore des pays limitrophes comme la France. L'objectif de cette note est de présenter des données quantitatives disponibles sur le sujet afin de proposer une étude démographique de la thématique.

Rapport Annuel Migration 2008

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

Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique

Cette étude est un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale. La demande d'asile, et plus largement la recherche d'une protection internationale, est devenue une facette incontournable de l'immigration en Europe au 20^{ème} siècle. De ce fait, les demandeurs d'asile, les réfugiés, les apatrides mais aussi les déboutés du droit d'asile focalisent les attentions publiques.

Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Etude statistique et démographique 2008

Rapport statistique et démographique annuel du Centre, réalisé dans le cadre d'une collaboration avec le chercheur Quentin Schoonvaere du Groupe d'étude de démographie appliquée de l'UCL (GéDAP).

Quelle politique de migration économique pour la Belgique ?

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la Fondation Roi Baudouin ont organisé en 2008 une série de trois débats sur la migration économique. Ce rapport donne un aperçu détaillé des débats, avec un résumé de chaque contribution et de chaque débat, ainsi que des pistes de réflexion concrètes issues de ces trois journées, qui mériteraient certainement l'attention, dans les mois et années à venir, des différents protagonistes de la question migratoire, au premier rang desquels figurent les autorités compétentes en la matière.

Suis-je un Migrant ? (outil pédagogique) - L'histoire de nos migrations

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a entre autres pour mission de veiller aux droits fondamentaux des étrangers et d'informer sur l'ampleur et la nature des flux migratoires. A ce titre, il entre dans ses prérogatives de stimuler l'information et la réflexion sur la migration de manière générale. Or, le travail à réaliser en la matière est immense. La migration, en effet, n'est en général perçue qu'à travers le prisme d'une actualité peu réjouissante : grèves de la faim, expulsions, racisme, traite des êtres humains, etc. Cette actualité a pour conséquence directe de renforcer la méfiance. Cet outil pédagogique, destiné au monde scolaire, vise à apporter une information de base sur l'origine des migrations.

2008

Rapport Annuel Migration 2007

Il s'agit du premier rapport thématique « Migrations » publié par le Centre, offrant l'aperçu le plus complet à ce jour, et probablement du seul qui aborde simultanément toutes les dimensions de la migration : flux migratoires légaux, demandes d'asile, migrations irrégulière, mais aussi composition de la population étrangère et d'origine étrangère, ou encore évolution des acquisitions de nationalité.

Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique - Etude statistique et démographique 2007

Rapport statistique et démographique annuel du Centre, réalisé dans le cadre d'une collaboration avec le chercheur Nicolas Perrin du Groupe d'étude de démographie appliquée de l'UCL (GéDAP).

L'étude Before & After

Cette étude tend à approfondir la question du statut socio-économique des personnes régularisées sur la base de la loi de régularisation du 22 décembre 1999, et compare la situation des personnes régularisées avant, pendant et après la procédure de régularisation.

Débats belges pour une politique migratoire:

Facts & Figures

La Fondation Roi Baudouin et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme organisent conjointement une série de trois débats consacrés à la politique migratoire de la Belgique. Pour appuyer cette série de débats, ils ont publié un survol des principaux chiffres et faits concernant la migration et les migrants en Belgique.

Débats belges pour une politique migratoire:

Mapping des acteurs

La Fondation Roi Baudouin et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme organisent conjointement une série de 3 débats consacrés à la politique migratoire de la Belgique. Pour appuyer cette série de débats, les deux institutions ont publié un inventaire des acteurs essentiels du débat migratoire pour la Belgique, avec leurs prises de position récentes.

La Commission des plaintes : Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant

L'Arrêté royal du 2 août 2002 qui régit le fonctionnement des centres fermés reconnaît au Centre le droit de visiter les centres fermés, droit qu'il exerce régulièrement. Cet Arrêté royal impose par ailleurs au secrétariat permanent de la Commission des plaintes qu'il met en place d'informer le Centre, d'une part, de la plainte et de la suite qu'il a donnée à la plainte et, d'autre part, si la plainte a été soumise à la Commission, de la suite que celle-ci lui a donnée. Compte tenu du rôle particulier que lui confèrent la loi et les règlements en la matière, le Centre croit utile de procéder à l'analyse et à l'évaluation du système de plaintes tel qu'il a été conçu il y a cinq ans et tel qu'il fonctionne depuis trois ans et demi.

Le centre INAD et les droits fondamentaux des étrangers

Le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-national est le lieu où sont détenus principalement les passagers en provenance d'un pays extérieur à la zone Schengen, à qui l'accès au territoire belge est refusé : ils y sont

privés de leur liberté dans l'attente de leur refoulement ou dans l'attente d'une autorisation d'accès au territoire.

2007

«Liefde kent geen grenzen» - Migrations familiales

Une équipe de recherche interdisciplinaire, composée de chercheurs du "Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad" (Université d'Anvers), du « Centrum voor Migratie en Interculturele Etudes » (Université d'Anvers) et du « Hoger Instituut voor de Arbeid » (Université Catholique de Leuven), a présenté son étude "Liefde kent geen grenzen". Cette recherche a été effectuée à la demande du Centre et a été financée par le SPP Politique Scientifique.

Migrations internationales et populations issues de l'immigration en Belgique : un aperçu statistique

Les migrations et leurs conséquences sont au centre de multiples débats publics en Belgique comme en Europe. Cependant, si la problématique intéresse, elle reste souvent mal comprise. La méconnaissance des réalités migratoires ne peut qu'accroître les incompréhensions au sein d'une société profondément marquée par la diversité des origines, mais elle risque aussi d'aboutir à des choix de société mal adaptés à la situation réelle. Dans ce cadre, une connaissance minimale de certains éléments statistiques relatifs à la conjoncture migratoire et aux populations qui sont issues de l'immigration permet d'aborder plus sereinement la question migratoire.

2006

The Global Governance of International Migration. A Belgian Perspective. Institutional Perspective

Nous parlons aujourd'hui de « gouvernance ». Nous ne parlons pas de « politique ». En tout cas pas directement. Il y a évidemment un lien entre les deux, et pour mieux appréhender ce lien, on va considérer que la « gouvernance » est le flacon, et la « politique », le liquide qui sera contenu par le flacon.

Livre vert sur l'immigration économique - Contribution du Centre à la consultation européenne

C'est au départ de sa double mission que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme veut contribuer à la consultation européenne organisée par la Commission sur la base du « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques »

Les demandeurs d'asile – Contribution à la Journée des migrants

La migration d'asile est devenue une facette incontournable de l'immigration en Europe depuis la fermeture des frontières de 1974. Cependant, si la figure du demandeur d'asile est devenue « populaire », la connaissance du phénomène et de son évolution est souvent assez limitée, quand elle n'est pas déformée. Afin de mieux comprendre la dynamique de l'asile et plus largement la dynamique migratoire au sein de laquelle l'asile n'est qu'une composante, on se propose de rappeler un certain nombre de données et de faits simples. Qu'est-ce que « l'asile » ? Comment le phénomène a-t-il évolué sur les dernières décennies ? Combien y a-t-il aujourd'hui de demandeurs d'asile ? Qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? Combien sont reconnus réfugiés ? Combien sont déboutés ? Que deviennent à la fois les réfugiés et les déboutés une fois leur demande clôturée ? Quelle est l'ampleur du phénomène remis dans son contexte global ?

Les motifs de séjour et les regroupements familiaux – Contribution à la Journée des migrants

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

L'évolution du nombre d'étrangers en Belgique – Contribution à la Journée des migrants

La figure de l'étranger a toujours fait naître un certain nombre de fantasmes ou d'idées reçues largement déconnectées de toute réalité tangible. En plus de souligner l'incompréhension ou l'ignorance de l'autre, certaines de ces idées reçues risquent de fausser l'ap-

préhension que le plus grand nombre peut avoir des évolutions contemporaines, mais également de favoriser le risque d'aboutir à des choix de société et à des choix politiques mal adaptés à la situation réelle.

Flux migratoires en provenance des nouveaux États membres -Tendances et perspectives

Ce document entend situer et présenter les migrations en provenance de huit des nouveaux États membres vers la Belgique. La première période d'application des mesures transitoires adoptées en matière de libre circulation des travailleurs ressortissants de ces pays arrive à son terme.

2005

Immigration chinoise en Belgique : tendances et perspectives

Selon le stéréotype courant, les Chinois sont des immigrants particulièrement discrets, presque invisibles. Ils constituent pourtant une des diasporas les plus anciennes et les plus nombreuses, puisque le nombre de Chinois à l'étranger dépasse les 33 millions.

L'immigration iranienne en Belgique : tendances et perspectives

L'objet de cette étude est de recadrer l'immigration iranienne avec une attention particulière sur les tendances les plus importantes relevées au sein de la réalité migratoire actuelle.

2003 et 2004

Note sur la déontologie des assistants sociaux

De nombreuses personnes, travailleurs sociaux ou non, sont amenées à se poser quotidiennement la question de la limite pouvant être apportée aux personnes en situation irrégulière. Le souci humanitaire d'aider des personnes dans le besoin peut-il entrer en contradiction avec certaines lois ?

Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire

Le 19 février 1995, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme organisait en partenariat avec le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) une

journée d'étude au Parlement consacrée aux personnes déplacées. Ce colloque était en lien direct avec le conflit en ex-Yougoslavie, qui avait vu le HCR préconiser officiellement pour la première fois l'octroi d'une protection temporaire aux personnes fuyant ce conflit.

Centres fermés: constats et analyse

Les visites mensuelles aux centres fermés s'inscrivent dans la mission du centre visant à veiller aux droits fondamentaux des occupants des centres fermés tels qu'ils ont été définis dans l'Arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Etrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Constats et analyse Centre Inad

Le centre INAD est un centre de détention, situé dans les bâtiments de l'aéroport national, qui sert à la détention des étrangers à qui l'accès au territoire a été refusé, dans l'attente de leur refoulement vers le pays d'embarquement et pour autant qu'ils n'aient pas introduit une demande d'asile. Le refus d'accès au territoire est la conséquence du non respect d'un ou plusieurs critères requis pour pouvoir y accéder et qui ont été fixés par l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980.

De l'état de transit à l'État de droit

Les premiers mois de l'année 2004 ont été marqués par le nombre important d'étrangers transférés en zone de transit après une ordonnance de mise en liberté prononcée par la Chambre du Conseil³. Entre le 9 et le 19 février un groupe de 11 personnes se trouvait dans cette situation pour 14 transferts en tout entre le 24 décembre 2003 et le 30 mai 2004.

Publications du Réseau européen des migrations (EMN)

Depuis décembre 2008, le Centre participe aux activités du point de contact national belge du Réseau européen des migrations (EMN). Ce point de contact, constitué de quatre institutions fédérales (OE, CGRA, Centre, et DG SIE) réalise des publications sur l'asile et les migrations en Belgique afin d'informer les institutions européennes, mais aussi les autorités nationales et le grand public. Chaque année, un rapport statistique et un rapport politique sont ainsi publiés. De plus, le point de contact conduit annuellement 2 à 3 études thématiques. En 2009, trois de ces études ont été publiées : « Organisation des politiques d'asile et de migration en Belgique » ; « Mineurs non-accompagnés. Accueil, retour et intégration » ; « Retour volontaire assisté. Programmes et stratégies concernant le retour volontaire assisté et la réintégration dans les pays tiers ». Une quatrième étude, réalisée en 2009, a été publiée début 2010 : « Statuts de protection non-harmonisés au niveau européen ». Ces études sont toutes disponibles sur le site de l'EMN (<http://emn.sarenet.es/html/index.html>), en anglais, français et néerlandais.

Bibliographie

- Adam, Ilke, Nadia Ben Mohammed, Bonaventure Kagne, Marco Martiniello et Andrea Rea, 2002, *Histoires sans papiers*, Bruxelles, Editions VISTA, Collection Vista Citoyenne.
- Belgian Contact Point of the European Migration Network, 2005, *Illegally Resident Third Country Nationals in Belgium (Sate approaches towards them and their profile and social situation)*, September 2005, Bruxelles, www.dofi.fgov.be, Bruxelles
- Belgian Contact Point of European Migration Network, 2009, *Annual policy report 2008: Policy report regarding asylum and migration*, <http://emn.sarenet.es>, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2006, *Flux migratoires en provenance des nouveaux États membres de l'Union Européenne vers la Belgique. Tendances et perspectives*, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007, *Monitoring socio-économique basé sur l'origine nationale pour mieux lutter contre les discriminations sur le marché du travail*, Note pour la Conférence interministérielle Emploi du 15 février 2007, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, *Before and After. La situation sociale et économique des personnes ayant bénéficiés de la procédure de régularisation en 2000 (loi du 22 décembre 1999)*, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2009, *Rapport 2008 : Migration*, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2009, *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique*, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2009c, *La migration des Belges*, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des Chances et la lutte contre le racisme, 2009, *Suis-je un migrant ?*, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme & OSAESE, CEMIS et HIVA, 2007, *Liefde kent geen grenzen : een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Maroc, Turquie, Oost-Europa en Zuidoost-Asie*, Bruxelles.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2009, *Quelle politique de migration économique pour la Belgique ? – Rapport de trois débats*, Bruxelles.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Voor een gemeentelijk beleid met respect voor diversiteit, gemeenteraadsverkiezingen 2006*, voorstel 8: een onthaaldienst voor vreemdelingen, Bruxelles.
- Collèges des Médiateurs fédéraux, 2009, *Rapport annuel 2008*, Bruxelles.
- Collèges des Médiateurs fédéraux, 2009, *Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers*, Bruxelles.
- Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, 2009, *Rapport annuel 2008*, Bruxelles.
- Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, 2009, *Statistiques d'asile : Bilan 2008*, Bruxelles.
- Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, 2010, *Statistiques d'asile : Bilan 2009*, Bruxelles.
- Conseil du Contentieux des Etrangers, 2010, *Statistiques CCE année judiciaire 2008-2009*, Bruxelles.
- Conseil de l'Europe, 2009, *Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008*, CommDH (2009)14.
- Conseil de l'Europe, 2006 *Rapport relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe du 18 au 25 avril 2005*, CPT/Inf (2006).
- Debuisson, Marc et Nicolas Perrin, 2004, *Essai de typologie concernant les populations étrangères et proposition de tableaux*, Note remise au groupe de travail « Révision des statistiques démographiques » - Sous-groupe thématique « Population Etrangère et Migrations » du Conseil Supérieur de Statistique.
- Direction générale Emploi et marché du travail, 2008, *Immigration en Belgique : effectifs, mouvements et marché du travail. Rapport 2008 au SOPEMI (OCDE)*, Bruxelles.

- Foblets, Marie-Claire et Van Heule, Dirk, 2007, *Het federale vreemdelingenbeleid in België : enkele recente wetswijzigingen*, T.B.P., p. 395-396.
- Foblets, Marie-Claire et Loones, S., 2007, *Het Wetboek van de Belgische nationaliteit andermaal herzien (2006) : het parlement ontzien of gezien ?*, T.V.R., p. 23-39.
- Heiremans, Didier, 2005, *Le journal des Belges à l'étranger*, numéro 219, <http://ufbe.be>.
- Jandl, Michael, 2004, *The Estimation of Illegal Migration in Europe, Studi Emigrazione/Migration Etudes s*, vol. XLI, No. 153, March 2004, pp. 141-155.
- Morelli, Anne (dir.), 1998, *Les émigrants belges*, Evo-Histoire, Bruxelles.
- Mussche, Ninke, 2009, *Immigratie en de ontwikkelingen van de open welvaartstaat : het belang van immigratie in de ontwikkeling van het territorialiteitsbeginsel in de sociale zekerheid*, CSB berichten.
- Perrin, Nicolas, 2009, *Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique : un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale*, rapport produit pour le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- Perrin, Nicolas, 2006, *Les motifs de séjour et les regroupements familiaux*, Note de travail produite pour la Journée Internationale du Migrant organisé par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et support du site internet www.migrantdujour.be.
- Perrin, Nicolas, 2007, *Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas*, *Revue du droit des étrangers*, n°143, pp. 138-146.
- Perrin, Nicolas, Luc Dal et Michel Poulain, 2006, *Appréhender statistiquement les populations d'origine étrangère en Belgique : les implications d'une typologie alternative qui dépasse la nationalité actuelle comme seule critère de définition de l'individu*, note de travail, note de recherche produite pour le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006a, Country report : Belgium, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 381-390.
- Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006b, *Les sources permettant d'appréhender la demande d'asile et le devenir des demandeurs d'asile en Belgique*, communication à la Chaire Quételet 2006 « Les systèmes d'information en démographie et en sciences sociales. Nouvelles questions, nouveaux outils ? », www.uclouvain.be/demo, 24 p.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2009, *Rapport mondial sur le développement humain 2009*.
- Poulain Michel, Nicolas Perrin et Ann Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, 744 p.
- B. Renauld, « Le Code de la nationalité, version 2007 », R.D.E., 2007, p. 3-16.
- SPF Intérieur, Office des Etrangers, 2009, *Rapport d'activités 2008*, www.dofi.fgov.be.
- UNHCR, June 2009, *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, www.unhcr.org, 21p.
- Vande Lanotte, Johan en Goedertier, G., *Overzicht Publiek Recht*, 3^{ème} éd., Bruges, La Charte, 2007, p. 821
- Vertommen Sara, Martens Albert et Ouali Nouria, 2006, *Topography of Belgian Labour Market. Employment: gender, age and origin*, <http://www.kbs-frb.be>.



Rapport annuel Migration 2009

Bruxelles, mai 2010



Éditeur et auteur:

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
epost@cntr.be
www.diversite.be

Rédaction en chef: François De Smet

Rédaction: Katayoun Alidadi, François De Smet, Séverine De Potter, Koen Dewulf, Gérald Gaspard, Katleen Goris, Julie Lejeune, Quentin Schoonvaere et Caroline Stainier.

Supervision: Edouard Delruelle, Jozef De Witte, Koen Dewulf et Julie Lejeune

Traduction: Dice

Conception graphique et mise en page: d-Artagnan

Impression: Perka (Maldegem)

Photos: Anabelle Schattens

Éditeur responsable: Jozef De Witte

Remerciements à: Office des étrangers, CGRA, CBAR, SSM Ulysse, la Direction générale Statistique et Information économiques (DG SIE), SPF Affaires étrangères, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Police des frontières, asbl Medimmigrant, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ludo Beck, Nadia Borremans, Frédéric Docquier, Veerle Evenepoel, Lys Gherels, Kathelijne Houben, Pascale Mertens, Nicolas Perrin, Bernadette Renauld, Wald Thielemans, Ann Vanderdonk, Dirk Vanheule, Alain Van Oeteren, Sébastien Van Droogenbroeck, Tristan Wibault, au services Communication et Logistique du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et à tous les membres de son Conseil d'administration.

Dit jaarverslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Tous droits réservés. Aucun extrait de ce rapport ne peut être reproduit sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

Comment obtenir ce rapport?

Prix: 12 euro (+ 2,70 euros frais de poste)

Vous pouvez le commander à l'Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre

» en effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-18

» par courrier électronique : shop@belgium.fgov.be

Mentionnez clairement: «Rapport annuel Migration 2009», la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.

Vous pouvez également l'obtenir directement auprès des bureaux de l'Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre, ouvert du lundi au vendredi, de 9h à 11h30 et de 12h à 16h.

Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre

Boulevard du Régent 54 - 1000 Bruxelles

T: 02 514 08 00 - F: 02 512 51 25 - shop@belgium.fgov.be

Ce rapport annuel est aussi téléchargeable en format PDF sur le site Internet du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: www.diversite.be

