
A fleur de justice

Migrations

Tahar Moussaoui

Liège, 2020

La situation des étrangers en Belgique (1999-2007)

Des nouveautés sont apparues dans les dispositions légales de la Belgique concernant les étrangers. Nous allons passer en revue les principaux points. [Voici les principales abréviations utilisées: CGRA (Commissariat Général des Réfugiés et Apatrides), CPRR (Commission Permanente de Recours pour Réfugiés), OE (Office des Etrangers), OQT (Ordre de Quitter le Territoire)]

I.- La régularisation

Rappelons d'abord que c'est la deuxième fois que l'Etat belge procède à une régularisation de sans-papiers puisque en 1974 (d'août à décembre), 6.863 personnes, principalement des Italiens, ont été régularisées. Le but de l'opération en cours est aussi de fournir un titre de séjour de durée illimitée (mais à renouveler chaque année) aux milliers de personnes qui vivent clandestinement en Belgique.

1. Les critères

Pour bénéficier de la nouvelle loi, il faut répondre à l'un des 4 critères suivants :

1°) avoir été victime d'une procédure d'asile anormalement longue (3 ans pour les familles et 4 ans pour les isolés),

2°) être gravement malade,

3°) être dans l'impossibilité « pour des raisons indépendantes de sa volonté » de rentrer dans son pays d'origine ou celui dont on a la nationalité (tous ceux qui auraient dû être reconnus, si la ligne du CGRA n'était pas, en chipotant sur la Convention de Genève, de refuser le maximum de demandes). La liste des « pays à risque » comprend l'Afghanistan, le Sierra-Leone et l'Angola (donc pas d'Algériens, de Tsiganes du Kosovo ou de Slovaquie, pour ne citer que ceux dont les cris sont si forts qu'ils traversent le brouhaha des mariages princiers, des aéroports et des exploits sportifs). Mais cette liste n'est pas contraignante et n'entre pas en ligne de compte si la personne a transité par un pays qui n'y figure pas. Exemple : le 19 novembre 1999, Matteuw Selu, pourtant sierra-léonais, a été expulsé (avec une blessure de 6 cm à la tête et sans ressources) vers le Sénégal par lequel il a transité avant d'arriver en Belgique. (*Le Soir*, 1er décembre 1999).

4°) faire valoir des « circonstances humanitaires » et avoir développé « des attaches sociales durables en Belgique » - résider depuis plus de 6 ans (5 pour familles avec enfants en âge scolaire) et être « intégré » (langue, vie de couple avec un(e) Belge ; n'avoir pas reçu d'OQT dans les 5 dernières années ; prouver une période de séjour légal (n'est pas considérée comme telle la période de recevabilité de la demande d'asile).

Les demandes seront examinées par une commission comprenant 8 chambres dont chacune est constituée d'un magistrat, d'un avocat et d'un représentant des associations (avec prééminence pour le magistrat). 84 personnes travailleront pour cette commission, dont 34 provenant de l'OE. Elle ne statuera pas sur tous les dossiers, car un premier tri sera fait par un secrétariat (dépendant du ministère de l'intérieur) qui écartera les dossiers « frauduleux » ou « incomplets » et transmettra directement au ministre de l'intérieur les cas jugés « sans problèmes ».

2. La logique

La loi sur la régularisation appelle quelques observations (1) :

- L'essentiel des preuves demandées (pour prouver le séjour en particulier) est de caractère officiel. L'Etat ne vous reconnaît pas, mais pour être régularisé, vous devez avoir des preuves comme quoi il vous reconnaît. L'absurde ! Idem pour le fait que la « fraude » exclut toute régularisation. Car, quand on est sans papiers, on ne peut vivre que dans la fraude.

- Le quatrième critère stipule qu'aucun OQT ne peut avoir été reçu depuis 5 ans. Or, un grand nombre de clandestins ont déjà fait une demande de régularisation. Si elle a été refusée, ils ont forcément reçu un OQT. Mais ceux qui n'ont jamais reçu d'OQT peuvent aussi avoir des surprises : « Il peut en effet arriver que l'OE ait effectivement délivré un OQT, mais que celui-ci ne soit jamais parvenu à la personne (parce qu'elle n'a pas répondu à la convocation de l'administration communale, parce qu'elle a déménagé...). Déclarer dans ce cas qu'on n'a jamais reçu d'OQT sera interprété comme une fraude » (2).

- Le contrôle du ministère de l'intérieur sur le premier tri, le nombre élevé d'agents de l'OE qui travailleront pour la commission de régularisation, le grand flou du quatrième critère - tout cela laisse bien trop de place à l'arbitraire. C'est d'autant plus grave qu'un premier sondage dans les 36.000 dossiers introduits (2.700 à Liège) montre que c'est le quatrième critère qui a été le plus utilisé.

- Enfin et surtout, l'idée même de critères pose problème, car qui dit critères, dit personnes qui n'y répondront pas et dit forcément centres fermés et expulsions violentes. C'est une incohérence, par

conséquent, de vouloir être à la fois pour les critères et contre les centres fermés. Pour en sortir, il faut remettre en cause ce que l'on donne pour allant de soi : la distinction en droits et en dignité entre autochtones et étrangers (en se rappelant que c'est principalement sur cette distinction qu'est basé l'essentiel de l'argumentation de l'extrême droite - de toutes les extrêmes-droites). Seuls doivent être pris en compte des humains se trouvant à un moment donné sur un territoire donné.

II.- Le droit d'asile

La nouvelle politique d'asile est axée sur la régularisation au cas par cas (voir plus haut), la simplification de la procédure et sa rapidité, la création d'un « observatoire en matière d'éloignement » et le maintien ou la mise en place des mesures « dissuasives » (centres fermés et expulsions violentes, limitation de l'aide sociale...).

1. *La procédure*

Jusqu'ici, quatre instances statuaient sur les demandes d'asile : l'OE pour la recevabilité, le CGRA pour le recours d'un refus de recevabilité décidé par l'OE et pour l'examen de fond ; le CPRR pour le recours d'un refus de statut décidé par le CGRA ; le Conseil d'Etat pour le recours d'un refus de recevabilité décidé par le CGRA et le recours d'une confirmation par le CPRR du refus de statut décidé par le CGRA (3).

Dans la nouvelle loi annoncée, il n'y aura plus que trois instances : « l'administration fédérale de l'asile » pour la recevabilité et le fond (étant entendu que la police garderait le contrôle sur l'admissibilité aux frontières) ; la « Juridiction administrative des réfugiés » pour le recours et, enfin, le Conseil d'Etat pour la cassation administrative. La durée de la procédure sera de 1 mois et le délai de recours de 5 jours.

Il est peut-être trop tôt pour épiloguer sur ces nouveautés, mais on peut tout de même dire

(a) que le délai du recours et la durée de la procédure sont trop courts et que les droits de la défense risquent d'en faire les frais,

(b) que l'instance qui statuera n'est toujours pas indépendante (c'est les mêmes fonctionnaires de l'OE et du CGRA qui passent à une autre instance), et

(c) que le recours reste administratif et non juridique.

2. « *L'accueil* »

a) Les centres fermés

- Ils sont maintenus dans leur fonction : enfermer des gens qui n'ont commis aucun délit, et ceux-ci n'ont le droit ni de communiquer librement avec l'extérieur ni de se plaindre. Les centres fermés sont

également maintenus hors de tout contrôle judiciaire ou démocratique. L'article 52 du décret royal les réglementant interdit formellement aux conseillers laïcs et religieux de « révéler les faits qu'ils auraient à apprendre dans l'exercice de leur mission » et leur fait obligation d'adopter, dans le cadre de leur assistance, « une attitude neutre à l'égard de la politique du gouvernement en matière d'étrangers » (sic).

- La détention, normalement de 5 mois, est indéfiniment reconduite si la tentative d'expulsion violente a échoué. Exemple : dans le centre fermé de Bruges, mi-décembre, il y avait des réfugiés détenus depuis plus de 10 mois.

- Les enfants et les mineurs non-accompagnés continuent d'y être enfermés. Début novembre 99, il y avait plus de 20 mineurs non-accompagnés et une quinzaine d'enfants accompagnant leur famille dans les centres fermés (*Le Soir*, 16 décembre 1999). Seule nouveauté : on parle d'aménager des... centres fermés spéciaux pour les familles afin d'assurer la scolarité des enfants détenus. Ces dix dernières années, l'Etat belge a rejeté la demande de 4.238 enfants et ne veut rien savoir de ce qu'ils font pour survivre : délinquance, prostitution, travail clandestin surexploité... Tout se passe comme si les enfants belges victimes de maltraitance sont les seuls à avoir droit à la sensibilité de l'Etat, et uniquement parce qu'une attitude inverse ferait perdre des voix aux « piliers » (les partis dominants).

- Les expulsions violentes continuent d'être la règle comme le montre le fait que, sur les 300 tentatives d'expulsion via des vols privés ordonnées entre juin et août 99, seules 49 ont abouti. De même qu'elles ont continué pendant la période de régularisation. Exemples : en décembre 1999, 14 Nigériens ont été expulsés ; le 10 janvier 2000, à Saint-Gilles, la police a interpellé plusieurs sans-papiers (dont 16 Equatoriens) et leur a délivré un OQT alors qu'ils avaient introduit une demande de régularisation (*Le Soir*, 12 janvier 2000).

b) L'aide sociale

Les centres ouverts comme ghettos d'attente sont maintenus. Mais - nouveauté - ceux qui ne peuvent y trouver place, ne recevront plus une aide sociale en numéraire mais en nature (gîte, nourriture, soins...), soit l'équivalent de 150Fb/jour pris en charge non plus par les communes mais par le budget fédéral.

c) L'accès au travail

Une nouveauté dans ce domaine depuis juillet 1999 : les candidats réfugiés n'ont plus le droit de travailler tant qu'ils ne sont pas reconnus. Quand ils le seront, il est à craindre qu'ils ne doivent passer par les fourches caudines du permis B. Celui-ci, en effet, ne peut plus être délivré que pour 12 mois au plus et n'est valide qu'auprès de l'employeur qui l'a demandé. Situation on ne peut plus favorable à l'esclavage moderne.

III.- Les droits politiques et civils

1. *Nouvelle loi sur la nationalité*

Du nouveau dans ce domaine aussi. La procédure d'acquisition de la nationalité belge est devenue gratuite. Cette acquisition peut se faire de deux façons : a) - La déclaration de *nationalité* : Elle se fait devant l'officier d'Etat civil. Conditions : être âgé de 18 ans, être né en Belgique, ou avoir un père ou une mère belge, avoir sa résidence principale en Belgique depuis au moins 7 ans et être en situation régulière. Le Parquet peut s'y opposer (dans un délai d'1 mois au lieu de 2) pour « faits personnels graves ». Néanmoins, l'enquête humiliante concernant l'intégration est supprimée ; b) La demande de *naturalisation* : Elle se fait auprès de la chambre des représentants. Les conditions : être âgé de 18 ans, avoir sa résidence principale ininterrompue en Belgique depuis 3 ans (au lieu de 5 auparavant) ou 2 ans (au lieu de 3 auparavant) pour les réfugiés et apatrides. Le parlement consultera le Parquet et celui-ci s'informera auprès de l'OE et de la Sûreté de l'Etat et aura un délai d'un mois (au lieu de 4 auparavant) pour donner son avis.

Quelques remarques. Plus que par le passé, c'est désormais le Parquet qui a le dernier mot dans les deux cas de figure. Pour le premier cas, son enquête à propos de « faits personnels graves » pose problème. L'expérience montre, en effet, que « *le parquet exprime régulièrement un avis défavorable en tenant compte des condamnations pour bagarres ou d'autres délits mineurs* » (Le Soir, 14 décembre 1999). La voie reste donc ouverte à la discrimination, à une autre sorte de double peine : la pénale (purgée) et le refus de nationalité (à purger).

Dans le deuxième cas, il y a un autre sujet d'inquiétude. La doctrine de la commission de naturalisation et l'ancien code de nationalité belge ne donnaient pas comme obstacle à la naturalisation le fait d'être dans une situation illégale. On peut craindre que cet élément ne soit supprimé.

2. *Nouvelle loi sur le mariage*

Sur l'instigation de Mme Lizin (PS), on a ajouté à l'ancienne loi de 4 mai 1999, un nouvel article : le 146bis. Il stipule : « *Il n'y a pas de mariage lorsque, bien que les consentements formels aient été donnés en vue de celui-ci, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'un au moins des époux n'est manifestement pas la création d'une communauté de vie durable, mais vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut d'époux.* »

Plus que par le passé, tous les mariages mixtes vont ainsi devenir suspects et feront systématiquement l'objet d'une enquête du Parquet.

Aberrant : a) si l'on doit enquêter sur l'intention des époux dans le mariage, alors on doit le faire sur l'intention de tout le monde (y compris donc celle des époux dans un mariage entre « Belges »), sinon il discrimination flagrante ; b) enquêter sur les intentions et non sur les faits est une grave atteinte au droit à l'intimité, droit reconnu par la constitution et par les conventions internationales ratifiées par la Belgique ; c) L'intention sera établie en partant d'une « combinaison de circonstances ». Or, on sait que dans la hiérarchie des preuves, celles qui sont circonstancielles sont les plus faibles. Si elles servent de surcroît à établir quelque chose d'aussi difficile à saisir que l'intention, alors c'est la porte ouverte à l'arbitraire.

Mais pourquoi Mme Lizin fait-elle cela ? Probablement, pour caresser dans le sens du poil la frange raciste de son électorat.

3. Droit de vote

Les ressortissants originaires des pays de l'Union européenne ne peuvent toujours pas voter aux élections générales, mais ils pourront le faire aux communales. Pour les ressortissants des pays hors-UE, même leur participation aux communales est renvoyée aux calendes grecques. On ne voit pas très bien comment l'extrême droite peut être combattue si près de 20% des électeurs potentiels (et a priori défavorable à celle-ci) sont exclus du scrutin. Ceux qui cherchent à le faire en interdisant les partis d'extrême droite montrent simplement qu'ils veulent à la fois - coupable gourmandise ! - ne pas perdre de voix et maintenir la discrimination entre autochtones et allochtones, citoyens et esclaves, faire perdurer la « démocratie » athénienne...

Leçon -- Dans les rapports de l'Etat belge avec les étrangers, l'aspect principal continue d'être la discrimination et la répression.

IV.- La mise à jour de 2007

Qu'est ce qui va changer avec les nouvelles modifications ?

1. La procédure

1°) Le *délai* pour obtenir une réponse à une demande d'asile est réduit à 12 mois ;

2°) C'est le CGRA qui statuera sur les *demandes*, et non plus l'Office des étrangers;

3°) L'Office des étrangers continuera néanmoins d'enregistrer les demandes et d'examiner si le demandeur n'est pas passé par un autre pays, s'il n'introduit pas une nouvelle demande d'asile sans apporter d'éléments nouveaux et, enfin, s'il ne pose pas de problèmes d'ordre public ;

4°) Un Conseil du contentieux des étrangers est créé pour examiner les recours et appels à la place de la Commission permanente de recours pour étrangers et du Conseil d'Etat ; (pour indication, il est également compétent en matière de litiges concernant les visas, le regroupement familial, etc.). L'expulsion sera suspendue pendant la durée du recours ;

5°) Le Conseil d'Etat n'interviendra plus que comme instance de cassation des décisions de l'Office des étrangers et du Conseil du contentieux.

2. La protection subsidiaire

La Convention de Genève sur les réfugiés protège toute personne qui est personnellement persécutée. La nouvelle loi, elle, protégera les personnes qui, sans être directement persécutées, peuvent avoir de « sérieux motifs de croire » qu'il encourent un « risque réel » de subir de « graves atteintes » à leur vie à cause notamment de violences généralisées, de risques de tortures, de traitements inhumains ou de peine de mort et ne peuvent trouver protection dans une autre partie de leur pays.

Rentrent dans cette catégorie, par exemple, les réfugiés soudanais du Darfour ou les Irakiens, mais pas les Kurdes d'Irak (ils peuvent trouver protection au nord du pays dans la zone autonome du Kurdistan). Y rentrent aussi tous ceux auxquels a été refusé le droit d'asile, mais avec une clause de non-reconduite (non-expulsion), parce qu'ils risqueraient un traitement inhumain s'ils rentraient au pays [Il ne faut pas confondre la clause de non-reconduite avec la clause de non-expulsion pour des raisons humanitaires (problèmes de santé, situation humanitaire dans le pays d'origine, etc.) comme c'est le cas parfois pour les Palestiniens de Gaza et de Cisjordanie par exemple.]

En revanche, n'entrent pas dans cette catégorie les personnes dont la demande d'asile a été refusée, mais qu'il est impossible d'expulser simplement parce l'Etat de leur pays d'origine refuse de délivrer un laissez-passer pour leur rapatriement. C'est notamment le cas de beaucoup d'Iraniens. Ils peuvent rester en Belgique, mais... sans papiers !

La demande de protection subsidiaire peut être faite soit à l'Office des étrangers soit auprès de la commune comme pour une demande de régularisation sur la base de l'article 9/3. En attendant la mise en place des nouvelles instances de l'asile, c'est l'Office des étrangers qui pour le moment décide de l'octroi. En cas de refus, un recours peut être introduit auprès du Conseil d'Etat.

Les bénéficiaires du nouveau statut recevront un titre de séjour pour un an, renouvelable quatre fois, puis un titre de séjour illimité. Le titre temporaire peut être suspendu à tout moment si le CGRA estime

qu'il n'y a plus de risques pour la vie et la sécurité de la personne dans le pays d'origine.

Voici quelques aspects qui posent problème : 1°) Il n'y a pas de liste officielle des pays concernés et la liste officieuse peut fluctuer ; 2°) Il est à craindre que l'on ne tende à remplacer l'asile par la protection subsidiaire qui a un caractère temporaire. En effet, l'examen de la possibilité d'octroi de la protection subsidiaire fait automatiquement suite au refus du statut de réfugié ; 3°) les demandeurs d'asile dont la demande a été définitivement refusée avant le 10 octobre 2007 ne peuvent pas sans risques faire une demande de protection subsidiaire auprès de l'Office des étrangers. Elle équivaut en effet à une nouvelle demande d'asile. Or, si la demande de protection subsidiaire est refusée, ils peuvent être arrêtés lors du rendez-vous à l'Office des étrangers puisqu'ils sont sous le coup d'un Ordre de quitter le territoire ; 4°) On peut craindre aussi, lors de l'examen de la demande, une interprétation arbitraire des termes « sérieux motifs », « risque réel » et « graves atteintes ».

Dernière remarque : Les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent-ils travailler ? La loi ne le dit pas. Mais quelques jours après sa parution, Le Conseil des ministres a approuvé un projet d'arrêté royal prévoyant que les bénéficiaires de cette protection ont droit à un permis C durant la période de séjour limité. Le permis C est lui aussi temporaire et doit être renouvelé chaque année, mais il est valable pour tout employeur et pour tout le territoire belge.

Notes

(1) Pour une analyse de fond critique, cf. Beautier et Fermon, *Régularisation : comment, pour qui ?*, EPO, 2000 et J. Yerna et L. Vanpaeschen, « Régulariser n'est pas la fin des clandestins » (Carte blanche), *Le Soir*, 22-23 janvier 2000. Pour une analyse moins critique, cf. P. Titeux, « Sans-papiers, droit d'asile, immigration... », *Imagine*, n° 14, décembre. 1999-mars 2000, pp. 25-27.

(2) L. Vanpaeschen., « Loi sur la régularisation ou loi sur le recensement », *C4*, n° 70, janvier 2000.

(3) Pour une explication détaillée, voir C.I.R.É., *Mini-guide d'accueil pour demandeurs d'asile en Belgique*, Bruxelles, 1997