

La Belgique peut-elle avoir une politique d'immigration ?

Documents d'analyse et de réflexion

2005

rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles



Centre AVEC, rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles
Tél. : +32/(0)2/738.08.28 – <http://www.centreavec.be>

La Belgique peut-elle avoir une politique d'immigration ?

L'analyse que nous présentons sous ce titre a été publiée dans le numéro 72 (mars 2005) de la revue « Évangile et Justice ». Elle trouve son point de départ dans le numéro spécial que la revue « Politique » a publié à l'occasion du 50^e anniversaire du « CIRÉ » (Coordination et Initiative pour et avec les Réfugiés et Étrangers), ainsi que dans une action du « FAM » (Forum Asile Migration). À travers le cas concret des migrations, c'est une réflexion sur les contraintes et les possibilités de l'action politique en démocratie.

La question de l'asile, et plus largement de la migration – entendons par là les nouveaux arrivants et non les populations d'origine immigrée, les flux et non pas les stocks, comme disent en termes affreusement matérialistes les sociologues – cette question donc n'est pas particulièrement porteuse dans l'opinion publique. Elle refait surface de temps en temps, à l'occasion d'un événement particulier comme une grève de la faim dans un centre fermé, les mésaventures d'une personne maintenue en zone internationale de l'aéroport, un rapport sur les conditions de renvoi forcé, voire une carte blanche du ministre de l'Intérieur¹. On parle de ces sujets dans les pages intérieures du journal, ils font rarement la une. Pendant ce temps, la vie continue. La vie des migrants forcés, quelles que soient leurs raisons, qui fuient leur pays, arrivent tant bien que mal sur nos rivages et entament le parcours du combattant de la reconnaissance. La vie des administrations, confrontées à des dilemmes difficiles, empêtrées dans la lourdeur des procédures, soumises aux pressions politiques. La vie des associations et des services sociaux, qui se débrouillent comme ils peuvent pour aider les gens et butent souvent sur l'opacité des procédures et des pratiques administratives. La vie d'un monde inégalitaire et traversé de violence, où la circulation universelle des personnes est un fait irréversible, et la vie d'une Belgique plurielle où l'exercice de la démocratie est particulièrement compliqué et délicat. Cet article voudrait essayer de faire le point de la situation dans ce domaine, signaler quelques points chauds, poser quelques questions, discerner les craintes, les espérances, les possibilités d'action.

Dans cette réflexion, on sera aidé par une récente publication qui mérite l'attention : un numéro hors-série de la revue *Politique* où sont repris les exposés de la séance de travail organisée, le 17 septembre dernier, dans le cadre de la célébration du 50^e anniversaire du CIRÉ (Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers)². Cinq contributeurs ont repris cinquante années d'histoire, du point de vue, successivement, de « l'Europe en toile de fond » (Violaine Carrière, du GISTI de Paris), de l'asile (Sylvie Sarolea), de l'immigration (Albert Martens), de l'intégration (Christine Kulakowski) et de la coopération (Dominique Weerts). Frédérique Mawet, directrice du CIRÉ, a situé l'action de son institution et son évolution au cours de ce demi-siècle. Puis chacun des intervenants a exprimé ses souhaits « vers un horizon solidaire » et le CIRÉ a dessiné les grandes lignes de sa politique. Ce sont surtout les exposés sur l'asile et sur l'immigration qui seront utilisés dans cet article, à la fois pour le diagnostic et pour les propositions. Qu'il suffise de dire ici la grande qualité et l'intérêt de l'ensemble pour en recommander toute la lecture.

¹ *Le Soir*, mardi 23 février 2005.

² *Réfugiés, étrangers en Belgique : vers un horizon solidaire. 1954-2004 : le CIRÉ a 50 ans. Hors-série de Politique*, janvier 2005, 100 p. Le numéro contient les exposés des cinq intervenants de la séance, les positions du CIRÉ, la présentation de l'exposition *Les émigrants belges d'hier...un miroir pour aujourd'hui* et une vingtaine de contributions d'amis du CIRÉ, politiques, artistes, travailleurs sociaux...

Les chiffres et les personnes.

« Qualité contre quantité », c'est ainsi que Sylvie Sarolea définit l'approche qu'elle voudrait voir privilégier dans la politique de l'asile. Elle déplore la propension des ministres responsables, de l'Office des Étrangers et même du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (C.G.R.A) à penser le problème davantage en termes de flux à gérer que de protection à accorder. À l'origine de ce constat général, il y a un fait bien précis. En septembre 1999, le ministre de l'Intérieur du nouveau gouvernement arc-en-ciel, M. Antoine Duquenne, en même temps qu'il promettait une opération de régularisation, annonçait une réforme radicale de la procédure d'asile. Un avant-projet de loi fut rédigé, soumis au Conseil d'État, critiqué, revu... puis abandonné au début de 2001. Que s'était-il passé ? Les chiffres avaient baissé. Alors que, pour les six derniers mois de 2000, on avait enregistré 26.726 demandes, on n'en comptait plus, pour le premier semestre de 2001, que 12.673. Les autorités attribuent ce « résultat » à deux mesures : d'une part la décision, inscrite dans la loi-programme (= fourre-tout) de 2000, de ne plus accorder d'aide en espèces aux arrivants, tant qu'ils sont en instance de recevabilité mais de les accueillir dans des centres ouverts ; d'autre part, la politique dite de LIFO (last in, first out), adoptée par le nouveau Commissaire général Pascal Smets, politique qui consiste à traiter par priorité les derniers dossiers introduits, de façon à créer un effet de dissuasion. Sylvie Sarolea note plus justement que cette diminution, qui intervient à ce moment dans tous les pays d'accueil, est plutôt l'effet d'une atténuation des situations de détresse, notamment par la fin de la crise du Kosovo. Mais, la pression des chiffres disparaissant, on a enterré une réforme bien nécessaire, on a manqué une occasion. Le projet de loi en effet supprimait l'étape de la recevabilité et créait une procédure à deux degrés : l'examen de la demande par une Administration Fédérale de l'Asile (AFA) et un recours auprès d'une Juridiction Administrative de l'Asile (JAA). Tout demandeur avait donc l'assurance de passer devant une juridiction d'appel. Or, à l'heure actuelle, au stade de la recevabilité, le C.G.R.A. (Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides), qui est une administration et pas une juridiction, décide en dernier ressort. Les personnes déclarées irrecevables (qui, en principe, sont encore en centre ouvert) se voient délivrer un ordre de quitter le territoire. Beaucoup déposent un recours au Conseil d'État, recours non suspensif et dont l'examen peut se faire attendre des années. Depuis quelques années, le contentieux « étrangers » du Conseil d'État a gonflé démesurément, créant un encombrement que l'on propose régulièrement de réduire en introduisant des procédures sommaires³. La vérité qu'on ne veut pas voir et qui est un point crucial, c'est qu'on fait faire au Conseil d'État un métier qui n'est pas le sien. Haut tribunal administratif, le Conseil d'État a pour tâche de contrôler en dernier ressort le fonctionnement des administrations ; on lui fait jouer le rôle d'une commission de recours⁴.

La conclusion de tout cela, c'est qu'une réforme de la législation de l'asile n'est nullement devenue inutile. Comme le dit Sylvie Sarolea, « ne rangeons pas les projets de réforme dans les tiroirs parce que les chiffres des demandes d'asile ont aujourd'hui diminué » (l.c. p. 37). Au contraire, estime le CIRÉ, « le timing est bien choisi pour relancer (ce) débat... Le fait que nous sortions de la « crise de l'asile » en Belgique et en Europe permettra, nous l'espérons, d'envisager cette réforme sous un autre angle que le principal

3. Chiffres donnés par un sénateur en 2002 : en 1999, le Conseil d'État devait instruire 3 819 dossiers au contentieux « ordinaire » et 5 734 au contentieux « étrangers » ; en 2002, les chiffres sont respectivement 3 847 et 21 468.

4. Notons que le Conseil d'État peut seulement déclarer que le dossier n'a pas été correctement traité et le renvoyer au C.G.R.A. pour un nouvel examen.

souci de maîtriser le nombre de demandes d'asile » (ib.). C'est pour les mêmes raisons que le *Forum Asile et Migration (FAM)*⁵ a préparé et rendu public dès mai 2003 un ensemble de propositions visant à améliorer la loi du 15 décembre 1980, en particulier en ce qui concerne la procédure d'asile mais aussi sur d'autres points comme le regroupement familial ou la politique des visas. Le moment est peut-être favorable pour une autre raison : l'impact des directives européennes. Le ministère de l'Intérieur et les administrations concernées planchent actuellement sur la transposition en droit belge d'une directive sur la protection subsidiaire. On entend par là la protection qui serait accordée à des personnes qui ne correspondent pas strictement à la définition du réfugié par la Convention de Genève mais qui sont menacées de violation grave de leurs droits humains. La discussion est vive, tant autour de la définition des personnes qui pourraient jouir de cette protection que sur la nature et l'étendue des droits que ce statut leur conférerait.. Ne risque-t-on pas par exemple de refouler vers ce statut, avec des droits inférieurs, des personnes auxquelles on dénierait la qualité de réfugié en vertu d'une interprétation trop limitative de la Convention ?

Il paraît donc clair qu'en saine logique, on dirait volontiers : en bonne politique, une réforme profonde et concertée de la législation et de la politique de l'asile devrait être entreprise aujourd'hui. Peut-on pour autant espérer qu'elle le soit dans un avenir raisonnable ? Il faut bien reconnaître que ce n'est pas le plus plausible. L'adaptation des directives européennes, qui impose un agenda et la réforme de l'article 9, al.3 à laquelle l'administration semble vouloir s'atteler (nous y reviendrons plus loin) risquent bien de se faire à coup de modifications de détail, introduites dans la loi ou réglées par arrêtés royaux ou par simples directives, éventuellement confidentielles, sans vue d'ensemble, sans refonte, sans vrai débat. La composition actuelle du gouvernement fédéral, la personnalité du ministre de l'Intérieur, la relative indifférence de l'opinion publique à l'égard de ce type de problèmes, sauf événement sensationnel, la peur de l'extrême droite, tous ces éléments ne permettent pas de penser qu'à brève échéance un vrai débat sur l'immigration et une refonte de la loi soient possibles. Dans sa belle préface au numéro hors-série de *Politique*, Henri Goldman est plus radical. « Nous sommes en Belgique, et ce débat n'aura pas lieu », tranche-t-il. En cause la complexité de la Belgique, « nos communautés et nos régions aux compétences qui se chevauchent, l'opinion publique coupée radicalement en deux », etc. etc. Le réalisme belge se rabat sur « les bricolages qui permettent parfois de trouver ponctuellement des issues satisfaisantes mais dont il n'est pas toujours facile de comprendre selon quels critères et en fonction de quelle logique ». Mais Goldman estime que « le résultat n'est pas forcément le pire qui soit imaginable, surtout en comparaison avec d'autres pays » (l.c., p.5). Le souhait de rendre la procédure d'asile plus humaine et plus efficace par une révision substantielle de la loi restera peut-être encore longtemps au stade de l'utopie mais c'est l'utopie mobilisatrice. Après tout, il a fallu dix ans de travail et de tergiversations parlementaires et la pression d'événements extraordinaires pour qu'enfin soit adoptée naguère une loi déterminant le statut des étrangers, la loi du 15 décembre 1980⁶. Le fonctionnement d'une démocratie, surtout aussi complexe que la Belgique, oblige à la

5. Créé à l'automne 2002, dans le prolongement du *Mouvement national pour la Régularisation*, le FAM regroupe une centaine d'organisations des deux parties du pays, parmi lesquelles le CIRÉ et son équivalent néerlandophone, le *Vluchtelingenwerk* (anciennement OCIV).

6. Le travail législatif en vue d'une loi sur les étrangers a commencé avec la commission Rollin, mise en place par le premier ministre Gaston Eyskens au début de 1971, à la suite d'un mouvement de grève des étudiants étrangers. Le projet revu, retardé, sera relancé et conduit à terme par le ministre de la justice Philippe Moureaux, après que la concomitance d'un attentat antisémite à Paris et d'une manifestation néo-nazie à Anvers ait provoqué dans le pays une vague de protestation, concrétisée dans une manifestation nationale, le 20 octobre 1980.

patience et au compromis, mais requiert aussi le courage de la lucidité et une vigilance jamais en repos.

L'art du possible et le devoir de vigilance.

Fin 1999, la conjoncture favorable d'un gouvernement arc-en-ciel permit le vote d'une loi instituant une opération de régularisation des illégaux. Lancée en janvier 2000, l'opération a été largement positive, grâce surtout à l'engagement des membres des commissions, en particulier des représentants d'associations qui ont su imposer une jurisprudence sagement généreuse. L'opération était ponctuelle, elle était censée assainir une situation et la réforme projetée de la procédure devait, dans l'esprit (ou le discours) des responsables, rendre impossible un retour de cette situation, puisque notamment il n'y aurait plus de retard. Aujourd'hui il est également clair que les retards de procédure, notamment en raison de la politique LIFO signalée plus haut, et les situations de précarité ont perduré et qu'une nouvelle opération de régularisation dans le contexte politique actuel est impensable. Alors que faut-il faire ? La situation actuelle, constate le CIRÉ, « se caractérise par un traitement au cas par cas des demandes, sans qu'aucun critère ne soit ni défini ni connu, dans le cadre d'une procédure discrétionnaire n'offrant aucune transparence » (l.c., p. 39). Il s'agit du fameux article 9, alinéa 3. Cet article concerne les conditions de l'accès au territoire, il stipule que la personne qui veut venir en Belgique doit être porteuse d'un visa délivré par un consulat. L'alinéa 3 prévoit cependant que, dans des circonstances exceptionnelles, si la personne est déjà en Belgique et ne peut se rendre à l'étranger pour recevoir ce visa, la situation peut être régularisée. Il s'agit donc vraiment d'une clause administrative. Mais cet article a toujours servi en quelque sorte de soupape de sûreté pour régulariser des situations. Il n'est assorti d'aucun critère, d'aucun mode d'emploi ; il laisse au ministre, en pratique à l'Office des Etrangers une parfaite liberté de décision. Depuis longtemps, les services sociaux et les associations réclament un peu plus de clarté dans le domaine ; le FAM notamment avance un certain nombre de propositions qui concernent aussi bien les critères qui pourraient encadrer l'application de cet article que les procédures à mettre en œuvre. Les critères seraient ceux qui furent utilisés dans l'opération de régularisation engagée en 2000 : longues procédures, victimes de la traite des êtres humains, mineurs non accompagnés, impossibilité de retour, maladie grave, attaches durables ou situation de détresse. Les procédures nécessiteraient la création d'une cellule administrative spécialisée et d'une juridiction administrative (dont la composition pourrait s'inspirer de celle des commissions lors de l'opération de 2000) devant laquelle un recours serait possible.

Voilà le souhaitable et vivement souhaité dont s'inspireront les associations qui pourraient faire entendre leur voix dans les négociations sur « la réforme de l'article 9, alinéa 3 ». Les critères susdits sont en fait déjà ceux qui sont mis en œuvre dans la pratique courante de l'Office : mais c'est dans l'opacité la plus totale. Pratiquant l'art du possible et se réclamant de propos tenus par le ministre de l'Intérieur, M. De Waele, lors d'une grève de la faim de demandeurs d'asile afghans en août 2003, le FAM dernièrement a entrepris une action pour obtenir un résultat en faveur au moins d'une catégorie de personnes : celles qui sont maintenues en situation de précarité ou jetées dans l'illégalité à cause de la longueur exagérée de la procédure dans laquelle elles ont été engagées. Les lundis 22 novembre, 6 et 20 décembre 2004, des « files d'attente » rassemblant personnes concernées et militants associatifs, se sont déployées devant les locaux des partis de la majorité fédérale, en réunion de bureau. Le dernier jour, une délégation des manifestants a été reçue par le cabinet du ministre de l'Intérieur. Le cabinet, confirmé plus tard par le directeur de l'Office des

Étrangers, a expliqué à la délégation la ligne de conduite que l'administration entend suivre. Les demandeurs d'asile qui ont introduit leur demande avant le 1^{er} janvier 2001 et qui sont encore en procédure, ceux qui ont été déboutés après être restés plus de trois ou quatre ans en procédure⁷ seront régularisés par le biais de l'article 9, al.3⁸, sans autre condition que la longueur de la procédure. Ceux qui ont déposé leur demande d'asile après le 1^{er} janvier 2001 mais sont en train de dépasser les délais pourront être régularisés aussi, mais à condition de pouvoir montrer des signes d'intégration. Il est bien entendu qu'il ne s'agit pas là d'une opération de régularisation et qu'aucun écrit, loi ou directive publique, ne l'assure. « C'est ainsi que nous comptons faire, un point c'est tout ». On reste dans le discrétionnaire et c'est dommage. Mais c'est un petit résultat. Le FAM et ses associations membres diffusent l'information et restent vigilants. L'appui reçu par les autres partis lors de l'action du mois de décembre reste une sorte d'assurance qu'on pourrait faire jouer en cas de difficulté.

Une politique d'immigration ?

On a longuement développé cet exemple parce qu'il montre bien à la fois les possibilités et les limites d'une action pour améliorer la politique d'accueil de la Belgique. On pourrait citer d'autres exemples de « petits résultats », d'améliorations partielles. Le CIRÉ, dans l'ouvrage cité, ne manque pas de les relever. Notons seulement, pour notre part, l'institution de la tutelle pour les mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Doit-on pour autant renoncer à un travail plus global et coordonné, à un débat de fond, à une refonte de la législation, non seulement en ce qui concerne l'asile mais pour toute la politique des migrations ? Lors d'une action précédente du FAM, en décembre 2003, M.Philippe Moureaux, le « père » de la loi de 1980, mettait en garde contre une trop grande insistance sur ce point, jugeant que, dans la conjoncture politique présente, une réforme pourrait déboucher sur une régression. On ne peut pourtant sacrifier la visée d'une procédure d'asile « humaine et efficace » ni l'ambition de mettre en œuvre une politique d'immigration marquée par le respect des personnes et la solidarité. Dans la préface, citée plus haut, au numéro hors-série de *Politique*, pour souligner le caractère « plus indispensable que jamais » du CIRÉ, Henri Goldman le reconnaît « bien campé à l'intersection de l'utopie et du réalisme ». N'est-ce pas la posture où doit se situer toute personne consciente de sa responsabilité citoyenne dans une démocratie toujours à développer et dans un monde en quête de justice.

Jean-Marie Faux sj
Centre AVEC
Rue M. Liétart 31/4
B-1150 Bruxelles
Mars 2005

7. Trois ans s'il y a des enfants en âge scolaire, quatre ans dans les autres cas.

8. Ils doivent déposer une demande ou, s'ils l'avaient déjà fait, la réactiver.