



# **Forum Asile et Migrations**

**Propositions pour une nouvelle politique  
en matière d'asile et d'immigration**

*mars 2003*

Forum Asile et Migrations  
Plan

<b>Introduction générale</b>	<b>p. 3</b>
<b>Chapitre I : Causes des migrations</b>	<b>p.4</b>
Introduction	p. 4
Propositions d'action	p. 4-7
Synthèse	p. 7
<b>Chapitre 2 : Migrations</b>	<b>p. 8</b>
Introduction	p. 8
Propositions d'actions	p. 8
- Statuts d'immigration de durée illimitée	p. 9
- Statuts d'immigration temporaire	p. 9
- Statuts d'accueil pour raisons humanitaires	p. 9
- Occupation des travailleurs étrangers	p. 10
<b>Chapitre 3 : Asile</b>	<b>p. 12</b>
Les fondements de la protection	p. 12
Accès à la procédure	p. 13
La procédure d'asile	p. 13
Les apatrides	p. 14
Les réfugiés invités	p. 14
Accueil des demandeurs d'asile	p. 15
<b>Chapitre 4 : Non-discrimination</b>	<b>p. 16</b>
Introduction	p. 16
Propositions	p. 16
- Egalité dans le cadre de la réunification familiale	p. 16
- Suppression des discriminations dans les procédures	p. 18
- Perte du séjour après une absence d'un an	p. 19
- Article 18bis de la loi sur le séjour	p. 19
- Amélioration des titres de séjour	p. 20
Synthèse	p. 21
<b>Chapitre 5 : Accès et éloignement</b>	<b>p. 22</b>
1. Centres fermés	p. 22
2. Centres INAD	p. 24
3. A terme, nous demandons la suppression des visas de court séjour	p. 25
4. Eloignements forcés : contrôle	p. 26
5. Mineurs non accompagnés	p. 27
6. Double peine	p. 27
7. Sanctions pénales pour entrée en séjour illégal	p. 28

# Introduction générale

La plate-forme « Forum asile-migration » a été créée à l'automne 2002 par une vingtaine d'organisations qui avaient été actives au sein du « Mouvement national pour la Régularisation des Sans-Papiers et des Réfugiés ». L'opération de régularisation lancée en janvier 2000 a été globalement positive, grâce surtout à l'engagement des membres des commissions, en particulier des représentants d'associations qui ont su imposer une jurisprudence sagement généreuse. Mais tous les problèmes n'ont pas été résolus pour autant. La réforme promise en 1999 de la procédure d'asile a été complètement abandonnée. Les pratiques administratives sont souvent peu adaptées aux réalités, peu transparentes, marquées par la suspicion à l'égard des personnes, entachées d'arbitraire ou en tout cas peu compréhensibles. L'opinion publique et politique autour des thèmes de l'asile et des migrations continue à se détériorer, ce qui conduit à une politique toujours plus restrictive.

Pour remédier à cette situation d'enlisement, les initiateurs de la plate-forme ont voulu élaborer un ensemble de propositions concrètes qui constituent une véritable alternative à la politique actuelle. En novembre 2002, cinq ateliers ont été mis sur pied pour aborder les cinq thèmes qui constituent les cinq chapitres du présent document : causes des migrations, migration, asile, non-discrimination, accès et éloignement. Les propositions des cinq ateliers ont été soumises à tous les participants, - représentants des associations qui avaient répondu au premier appel - , au cours de plusieurs assemblées générales. Le texte qui suit est le résultat de ce long travail.

Le premier chapitre « Causes des migrations », a paru nécessaire, malgré son caractère nécessairement fort général, parce qu'on ne pensait pas pouvoir aborder le problème des migrations sans le situer dans une réflexion sur les situations mondiales d'injustice et d'inégalité. Chaque personne humaine devrait pouvoir vivre dans la dignité dans son pays. Mais on ne peut renvoyer à la politique d'aide au développement comme à une alternative qui permettrait de fermer les frontières, pas plus qu'on ne peut conditionner l'aide au contrôle des migrations.

Le deuxième chapitre « Migrations », affronte, d'une façon large et ouverte, le problème des nouvelles migrations et de leur diversité. Le mythe de l'arrêt de l'immigration, de l'immigration zéro est battu en brèche par la réalité de la mobilité mondiale et par l'extrême diversité des situations concrètes. Il faut essayer de donner des réponses de droit à ces diverses situations pour sortir du flou, de la précarité et de l'arbitraire qui règnent trop souvent aujourd'hui. La proposition sans doute la plus importante est ici celle de la création d'un département spécifique pour traiter des admissions pour critères humanitaires et d'une juridiction administrative de plein exercice devant laquelle les personnes puissent aller en appel des décisions rendues.

Le troisième chapitre traite spécifiquement de l'asile. Il propose une simplification de la procédure et l'abandon de toutes sortes de notions (recevabilité, procédure accélérée, demande frauduleuse, pays tiers sûr, etc.) qui, sous prétexte d'efficacité, encombrant aujourd'hui la législation et alourdissent la pratique. Il faut en

venir à une procédure à deux degrés : une administration compétente et une juridiction administrative de recours, procédant dans l'esprit des Conventions internationales pour assurer la protection des personnes en danger.

Le quatrième chapitre « Non-discrimination » se concentre sur les discriminations qui subsistent dans la loi même du 15 décembre 1980 entre Belges et étrangers, ou entre étrangers de différentes catégories. Le principal domaine concerné est celui de la famille. Mais on demande aussi la suppression de l'article 18 bis qui, bien que non appliqué, est toujours dans la loi et pourrait permettre de refuser l'inscription de certains étrangers dans certaines communes.

Enfin, le chapitre 5 « Accès et éloignement » traite à la fois des entraves mises au libre accès au territoire et des méthodes d'éloignement forcé. Les centres fermés sont concernés par les deux cas de figure. En attendant qu'une politique globale des migrations permette d'abandonner les mesures de coercition, le forum propose un ensemble de règles qui les encadrent strictement et demande l'abandon immédiat de celles qui sont le plus en contradiction avec les droits humains : détention des demandeurs d'asile, des mineurs, conditions de l'éloignement forcé, double peine...

# Chapitre premier : causes des migrations

## *Introduction*

Ce groupe de travail s'est délibérément focalisé sur la situation dans les pays d'origine comme cause de migration et sur les actions concrètes qui peuvent amener des changements positifs dans ces pays. Les aspects de la politique de migration qui ont trait aux pays d'accueil sont repris dans le texte « Migration ». Le but de ces propositions est qu'elles puissent faire partie intégrante d'une politique globale et cohérente d'asile et de migration. Elles sont à voir comme faisant partie d'un tout.

De même, aucun ordre de priorité ou d'importance n'a été établi entre ces différentes propositions, les migrations étant essentiellement des phénomènes multifactoriels. Il y a lieu d'insister sur la multiplicité des démarches ou actions à entreprendre plutôt que sur la prééminence de certaines par rapport à d'autres.

L'accent est mis sur le fait de donner la possibilité à chacun, hommes, femmes et enfants, de vivre dignement dans son pays et de laisser ainsi aux individus d'autres choix que celui de migrer. C'est permettre à chaque individu d'avoir part aux différentes responsabilités de la cité, de se développer, d'avoir part aux découvertes technologiques, économiques, sociales, culturelles, facteurs du développement humain. Nous insistons sur la nécessité d'apporter une attention toute particulière au respect des droits spécifiques des femmes et des droits et des besoins des enfants. En effet, ces groupes de population sont victimes dans bon nombre de pays de discriminations ou d'injustices. Il est important de leur garantir là où ils vivent des conditions leur permettant de vivre dignement. Dans ce document, il n'y a pas de prise de position sur les migrations en tant que telles, mais bien sur les facteurs qui peuvent pousser des gens à quitter leur pays. Nous tenons cependant à réaffirmer le droit pour toute personne de quitter un pays, y compris le sien, droit énoncé par la Déclaration universelle des droits humains de 1948. En effet, travailler sur les causes des migrations ne doit pas faire oublier la légitimité de la migration quelles qu'en soient les causes.

Le travail sur les causes des migrations ne suppose pas de reproduire en d'autres endroits le style de vie occidental. Bien au contraire, il est une occasion supplémentaire pour approfondir la réflexion sur le caractère nécessairement global du développement durable, avec la remise en cause nécessaire de certains processus décisionnels, ainsi que certains modes de vie et de production.

## *Propositions d'action*

**1. Les migrations et leurs causes : indissociables.** La politique d'asile et de migration menée par la Belgique doit impérativement être liée à une réflexion approfondie et une action conséquente sur les causes des migrations

**2. La réflexion et la recherche doivent être stimulées.** La réflexion sur le lien entre les conditions de vie dans les pays d'origine et les migrations doit être soutenue et

encouragée, des débats, des recherches et des projets doivent être lancés, visant à approfondir la question, tant au niveau belge qu'europpéen.

**3. Une dynamique nécessairement européenne.** Lors des discussions sur l'harmonisation européenne des politiques d'asile et de migration, la Belgique doit prôner activement l'instauration d'un débat sur les causes et l'approfondissement de ces questions, au sein de l'Union ainsi qu'avec les futurs Etats membres.

**4. Une approche globale et multifactorielle.** Même si, dans certains cas, des facteurs causaux uniques peuvent être envisagés, il faut considérer qu'a priori les migrations sont des phénomènes multifactoriels, qui doivent être abordés en tant que tels. Il est également nécessaire de tenir compte des migrations des femmes, enfants et mineurs non accompagnés comme de phénomènes ayant leur logique, leurs causes et conséquences propres demandant des réponses adaptées.

**5. Représentation, poids politique et participation des pays et des populations.** Les populations sont en droit d'être consultées sur les décisions qui les concernent directement, ce qui nécessite d'élargir l'espace politique de manière à permettre à leurs représentants notamment les ONG, les médias indépendants et les syndicats, de faire entendre leurs voix. La place des femmes dans cette consultation doit être garantie par la présence d'associations les représentant.

Le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale ne pourront pas remplir efficacement leur mission si leurs structures continuent de refléter l'équilibre de pouvoirs tel qu'il existait à la fin de la seconde guerre mondiale. En 55 ans, leur rôle et leurs devoirs ont changé du tout au tout, de même que les attentes de leurs membres dont le nombre a considérablement augmenté (selon le rapport mondial sur le développement humain 2002 du Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD.) Toujours selon le PNUD, les économistes, les ONG des pays industrialisés et les observateurs des pays en voie de développement reprochent fréquemment à ces institutions de faire reposer leurs avis économiques et les conditions de leurs politiques sur une vision étroite qui reflète les intérêts de leurs membres les plus puissants. Ces institutions sont notamment jugées trop acquiescentes à leur principal bailleur de fonds. Cette remise en cause de la représentation au sein du FMI et de la Banque mondiale prend de l'ampleur car ces institutions ont tendance à prescrire des mesures portant sur un éventail de domaines de plus en plus large, dont l'adoption de réformes macroéconomiques ou « ajustements structurels ». Le mandat sans cesse croissant du FMI, surnommé "la mission rampante", s'étend au fur et à mesure qu'il aborde de nouveaux problèmes tels que les systèmes financiers et bancaires, la "bonne gouvernance", et même les réformes judiciaires et agraires, ainsi que les dépenses dans le secteur social. Malheureusement, la puissance croissante du FMI et le secret dont il entoure son fonctionnement ont trop longtemps intimidé les organisations citoyennes. Les pays les plus riches (le Groupe des huit ou G-8) ont doté le FMI du pouvoir d'attribuer un "sceau d'approbation" aux politiques économiques des pays emprunteurs. Les pays pauvres ont besoin de ce "sceau d'approbation" pour obtenir des États créanciers un allègement de leur dette. Cette exigence influence en fait toutes les décisions des investisseurs privés et des organismes d'aide publique au développement pour l'octroi de crédits et les investissements. Le FMI jouit ainsi d'un énorme pouvoir sur la vie de millions de personnes à travers le monde. Ce nouveau rôle du FMI et de la

Banque mondiale souligne la nécessité d'accroître la participation des emprunteurs, à savoir les pays en voie de développement.

**6. La satisfaction des besoins vitaux.** L'eau salubre et l'assainissement, la nutrition et les soins de santé sont des besoins essentiels qui doivent pouvoir être assurés sans discontinuité à toutes les populations. Les efforts dans ce sens doivent être augmentés, et ceci tant dans les situations de crises aiguës que dans les contextes de manque chronique. Un exemple d'une adaptation structurelle dans ce sens serait le droit, pour les pays en voie de développement, de produire ou acheter des médicaments essentiels génériques.

**7. Droits humains et démocratie.** La Belgique doit suivre, influencer, favoriser le respect des droits humains. La législation est une des composantes clés des droits humains et les obligations juridiques à cet égard doivent se refléter dans les politiques notamment économiques. Il est important de renforcer le système international des droits humains, ainsi que les mécanismes de contrôle qui peuvent permettre la mise en application effective de ces droits, y compris des droits économiques et sociaux. Les institutions régionales qui jouent un rôle dans la promotion des droits humains doivent être soutenues.

**8. Les conflits armés, insécurité: prévention, gestion, résolution.** Dans les pays ou les régions où des problèmes de sécurité importants se posent, la Belgique doit jouer un rôle actif dans la prévention ou la gestion des conflits ainsi que dans les processus de réconciliation. La prévention peut être soutenue par la création ou le soutien à des systèmes d'alerte avancée, par toutes structures pouvant favoriser une médiation efficace ainsi que, en fin de conflit, par le désarmement au profit du développement.

Dans les régions touchées par les conflits, une attention particulière doit être apportée au commerce de matières précieuses (minéraux, bois) et d'armes, qui peut contribuer à l'entretien du conflit au détriment des populations locales. Des réglementations internationales, assorties de mécanismes de contrôle effectif doivent être mis en place.

La criminalité organisée est un facteur important d'insécurité dans certaines régions du monde, la Belgique doit participer activement aux actions internationales visant au démantèlement de ces réseaux.

**9. Envisager toutes les conséquences des politiques économiques suivies.** Dans l'ensemble de sa politique économique, la Belgique doit considérer les conséquences possibles de ses choix dans les pays concernés : salaires ou protection insuffisants pour les employés, sous-emploi ou chômage massif ou brutal... De façon générale, la Belgique doit viser des relations de commerce équitables et équilibrées. Elle doit aussi mettre en place un contrôle contraignant pour éviter les pillages des richesses des pays avec lesquelles ses entreprises privées ou publiques ont des relations commerciales.

**10. Favoriser une répartition équitable des richesses.**

Cette meilleure répartition pourra s'opérer par le biais d'un commerce équitable, de l'annulation de la dette des pays pauvres, de la taxation des flux financiers, par l'ajustement des politiques d'agro-exportations qui pour le moment ont pour conséquence de déstructurer les circuits alimentaires régionaux.

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a aussi un rôle à jouer : elle doit définir des règles commerciales mondiales qui visent à une participation équitable de tous dans le commerce mondial, et il est important de mener une action politique pour l'encourager dans ce sens. Il est important également d'agir pour que les entreprises multinationales soient responsabilisées par rapport aux conséquences sociales de leurs choix d'investissements, aux conditions d'emploi qu'elles proposent ainsi qu'à leur politique vis-à-vis de l'environnement.

#### **11. La coopération au développement : une aide véritable**

Le budget de la coopération internationale doit être amené sans tarder à 0,7% du PNB. La Belgique doit veiller, dans l'aide qu'elle accorde aux pays en difficulté, à une meilleure transition entre aide d'urgence et aide structurelle, et à l'adaptation de l'aide aux besoins, notamment par la mobilisation des migrants eux-mêmes pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de développement. Les communautés installées dans les pays d'accueil sont un potentiel de développement pour le pays d'origine qui a été trop longtemps sous-estimé, tant pour ce qui est des transferts d'argent que de l'impact social et politique, par la mise sur pied de projets concrets. Cette dynamique doit être davantage valorisée et mise à profit par la coopération belge ainsi que par les acteurs non-gouvernementaux.

Ce serait toutefois une faute et une injustice de lier l'aide au développement aux seuls pays du Sud qui coopèrent pour contrôler l'émigration de leurs ressortissants ou celle de ressortissants d'autres pays transitant sur leur sol. La coopération au développement doit rester distincte de toute collaboration pour contrôler les migrations. De même, le choix des pays bénéficiaires de l'aide au développement ne devrait pas être prioritairement motivé par l'importance de l'immigration originaire d'un pays vers le territoire du pays donateur.

**12. L'environnement : agir ici et là-bas.** Les crises environnementales peuvent être un facteur majeur de déstabilisation des populations. L'origine peut en être locale ou mondiale comme dans le cas du réchauffement climatique, qui, causé principalement par les émissions de CO<sub>2</sub> du « Nord », affecte essentiellement les populations du « Sud ». La Belgique doit donc prendre sans tarder ses responsabilités et respecter les engagements pris par la ratification du protocole de Kyoto. Une attention plus grande doit être apportée, dans les actions d'aide aux pays tiers, à la préservation de l'environnement.

**13. L'importance des richesses sociales et culturelles.** Les liens sociaux et l'organisation des diverses sociétés humaines, les savoirs traditionnels, les diverses formes d'expression culturelle et artistique constituent non seulement un formidable héritage mais également un outil de bien-être et d'intégration qui doit être préservé et développé, pour autant qu'il ne soit pas en contradiction avec les droits de la personne humaine. Le droit à l'éducation et l'accès à la culture doit par conséquent être défendu et promu. Il doit être particulièrement soutenu et favorisé pour les femmes et les filles dans les régions où celles-ci n'y ont qu'un accès limité.

**14. Le rôle des médias, de l'information et des loisirs.** Les secteurs des médias, de l'information et des loisirs, qui grâce à leurs moyens considérables sont présents dans le monde entier, peuvent puissamment aider à éradiquer ou à faire reculer la pauvreté. Ils façonnent non seulement l'information et les loisirs mais aussi une



culture et des valeurs nouvelles. Nous avons besoin de valeurs qui encouragent la diversité culturelle et respectent la dignité des populations en difficulté, afin de renforcer la solidarité avec ces dernières et de mobiliser les individus, les communautés, les entreprises et d'autres encore contre la pauvreté et l'injustice. De plus, les médias ont tendance à rendre attrayants certains pays par des données et des images ne reflétant pas la réalité sociale de ces pays. Ceux-ci sont donc considérés faussement comme des 'modèles idylliques' par les habitants de pays moins favorisés.

Les gouvernements des pays de l'Union Européenne investissent beaucoup dans la dissuasion des mouvements de population, qu'ils soient légaux ou illégaux. Ceci ne contribue cependant pas à une meilleure protection des migrants et ne mobilise pas non plus les populations pour un développement de leur pays ou région d'origine. Il est donc nécessaire que ces mécanismes d'information soient évalués en profondeur, tant dans les pays d'accueil, avec les ONG et les communautés déjà installées, que dans les pays d'origine, y compris les futurs pays membres de l'Union, avec tous les acteurs de développement, pour pouvoir effectivement orienter et informer au mieux les migrants potentiels dans leur projet de vie, mais également, le cas échéant, les investisseurs ou les acteurs de développement sur les besoins et les désirs de la population locale.

## **Synthèse**

L'action sur les causes des migrations dans les pays d'origine apparaît de plus en plus comme un pilier indispensable d'une politique d'asile et de migration efficace et cohérente.

Les causes des migrations étant des phénomènes complexes et multifactoriels, il est nécessaire de mettre en place une politique de recherche active et de concertation, au niveau national comme au niveau européen, afin de permettre la mise en place rapide d'actions et de projets dans les pays d'origine.

Les domaines dans lesquels ces actions doivent s'exercer sont les suivants : la représentation politique, la satisfaction des besoins vitaux, les droits humains et la démocratie, la prévention des conflits, l'économie, la coopération au développement, l'environnement, la culture et l'information.

# Chapitre 2 : Migrations

## *Introduction*

La législation actuelle sur le droit des étrangers en matière d'asile, d'accueil, de séjour et d'accès au travail ne permet pas de maîtriser la diversité des migrations auxquelles nous sommes confrontés.

Cette situation conduit à reléguer une fraction importante de l'immigration dans l'illégalité, à la soumettre au pouvoir discrétionnaire du politique et de l'administration et à l'exposer à l'exploitation par des employeurs qui profitent de ces situations de détresse.

A défaut d'une réforme en profondeur de la législation actuelle, les campagnes de régularisation s'avèrent insuffisantes. Début 2003, le nombre d'étrangers vivant en Belgique dans la précarité ou l'illégalité est probablement aussi élevé qu'avant la campagne de régularisation de 2000-2003. Selon des sondages effectués par des associations travaillant avec des « sans-papiers », seulement la moitié des étrangers en situation irrégulière aurait fait appel aux mesures de la campagne de régularisation.

Fin 2002, plus de 30.000 dossiers étaient en souffrance au Commissariat général pour les réfugiés et apatrides. (Chiffre du C.G.R.A). Par ailleurs, des milliers de demandes de régularisation pour circonstances exceptionnelles sont introduites chaque mois sans aucune garantie quant à leur traitement.

L'appréciation du caractère « exceptionnel » des circonstances admises relève de l'arbitraire de l'administration, ce qui engendre une grande insécurité juridique.

Il faut définir une nouvelle politique d'accueil et d'immigration qui prenne en compte de façon humaine, socialement justifiée et conforme aux droits humains, la diversité et la dimension mondiale des migrations d'aujourd'hui. On ne peut faire abstraction de la mobilité des personnes, des effets d'une mondialisation marquée par des logiques de guerre, de violences et d'accroissements des inégalités.

Cette politique d'accueil et d'immigration ne peut être conçue en fonction des seuls intérêts et préoccupations de la Belgique et de l'Union Européenne ; elle doit être cohérente avec les propositions et actions visant la situation dans les pays d'origine des migrants.

Ce qui concerne proprement l'asile est exposé dans le chapitre 3.

## *Propositions d'action*

Il faut distinguer et définir, dans la loi, des statuts d'accueil pour raisons humanitaires et des statuts d'immigration afin de reconnaître la diversité des situations et d'objectiver au maximum la délivrance d'un titre de séjour.

On devra aussi préciser les situations dans lesquelles l'octroi du droit de séjour est temporaire ou de durée illimitée et les conditions d'un passage d'un statut temporaire à un droit de séjour de durée illimitée.

En matière d'accueil et d'immigration, trois types de statuts doivent être précisés :

1. **Statuts d'immigration de durée illimitée** (travail, regroupement familial, cohabitation, liens sociaux déterminants avec la Belgique)
2. **Statuts d'immigration temporaire** (étudiants, stagiaires, travail temporaire).
3. **Statuts d'accueil pour raisons humanitaires** (victimes de la traite des êtres humains, enfants mineurs non accompagnés, procédure trop longue, maladie grave, impossibilité du retour, attaches durables ou situations de détresse ...)

### 1) **Statuts d'immigration de durée illimitée**

Les statuts d'immigration de durée illimitée supposent une immigration organisée et impliquent que les bénéficiaires obtiennent une autorisation de séjour préalablement à leur arrivée en Belgique. Si ce n'est pas le cas, il faut passer par les statuts d'accueil.

La question de la réunification familiale est abordée dans le chapitre 5 « non discrimination ».

Le critère « attaches durables » (statut d'accueil) et le critère « liens sociaux déterminants avec la Belgique » (statut d'immigration) se réfèrent à des conditions d'appréciations similaires ; mais dans le second cas, ces conditions sont vérifiées avant la venue en Belgique.

Les conditions à réunir pour justifier l'existence de liens sociaux déterminants avec la Belgique sont évidemment plus larges que celles fixées par les dispositions légales relatives au droit au regroupement familial ou à la cohabitation.

### 2) **Statuts d'immigration temporaire**

Il n'y a pas lieu de faire des propositions nouvelles par rapport à la réglementation existante.

### 3) **Statuts d'accueil pour raisons humanitaires**

La « situation de détresse » vise des circonstances dans lesquelles l'octroi d'une autorisation de séjour constitue la seule solution possible.

Les statuts d'accueil permettent, selon les cas, soit un accueil de courte durée (3 mois), soit un accueil de plus de 3 mois pouvant conduire, le cas échéant, à un droit de séjour de durée illimitée.

Les personnes ayant besoin d'un accueil de courte durée (mineurs non accompagnés, malades, victimes de la traite des êtres humains, inéloignables pour

raisons administratives) qui se trouvent sur le territoire ou se présentent à la frontière sans les documents requis, doivent pouvoir obtenir une autorisation de séjour de 3 mois.

Il est indispensable que soit mis en œuvre sans tarder et de façon effective le principe d'une tutelle individualisée et indépendante du pouvoir exécutif, sur chaque mineur étranger non accompagné se trouvant sur le territoire ou se présentant aux frontières du Royaume.

L'appréciation des critères « attaches durables », « situations de détresse », « maladies graves » doit être confiée, en premier ressort, à un département spécifique au sein d'une administration et sous contrôle ministériel. La décision sera rendue en accord avec les principes généraux des droits de la défense (audition, assistance, transparence, motivation). Si au terme d'un délai de six mois aucune décision n'est prise, le demandeur doit être inscrit dans le registre des étrangers, avec délivrance d'une attestation d'immatriculation.

La décision devra dans tous les cas pouvoir faire l'objet d'un recours devant une juridiction indépendante composée d'un magistrat, d'un avocat et d'un représentant du secteur associatif, avec compétence décisionnelle. Ce recours devra être exercé dans les 15 jours ; l'attestation d'immatriculation sera prorogée pendant la durée du recours.

La création d'un tribunal administratif spécifique pour le contentieux « étrangers » apparaît nécessaire. Ce tribunal serait composé de plusieurs sections chargées d'examiner les recours introduits contre les décisions prises par l'administration dans l'octroi, respectivement de statuts d'asile, de statuts d'immigration, de statuts d'immigration temporaire ou de statuts d'accueil pour raisons humanitaires.

Un séjour de durée illimitée doit être accordé à toute personne qui se trouve depuis trois ans sur le territoire avec un statut légal précaire ou temporaire (sauf pour les personnes relevant spécifiquement d'un statut d'immigration temporaire).

Indépendamment du statut auquel pourrait prétendre une personne, il convient aussi de définir les droits élémentaires dont doit bénéficier toute personne en séjour illégal en Belgique. Il est vital et justifié que toute personne en séjour illégal dispose d'un droit élémentaire à l'alimentation, au logement, à l'enseignement et aux soins médicaux aussi longtemps qu'elle demeure sur le territoire belge. Garantir un minimum de sécurité d'existence à ces personnes relève de la responsabilité de l'Etat fédéral.

### **Occupation des travailleurs étrangers**

En matière d'immigration du travail, la réglementation actuelle sur l'occupation des travailleurs étrangers permet l'octroi de permis de travail et autorise les employeurs à recruter à l'étranger s'il n'y a pas de main d'œuvre disponible sur le marché du travail disposant des qualifications requises.

L'immigration pour raisons économiques est régulée dans le cadre d'une concertation tripartite (employeurs, syndicats et pouvoirs publics) et fait suite à une

demande concrète des employeurs lorsque celle-ci est justifiée par une pénurie de main-d'œuvre. Il s'agit d'une immigration sélective garantissant l'emploi des travailleurs candidats à l'émigration.

D'autres systèmes tels que le contingentement et/ou l'attribution de « green cards » ne représentent pas une alternative souhaitable, considérant qu'alors les travailleurs étrangers seraient admis au séjour pour une durée déterminée ou indéterminée sans aucune garantie de trouver un emploi.

Ces dernières années, la demande patronale vise essentiellement des travailleurs hautement qualifiés ; cette situation peut changer à l'avenir en fonction notamment de l'évolution démographique et des évolutions sur le marché de l'emploi (taux de croissance économique, taux d'activité, etc.). Dans cette hypothèse, il sera possible de recourir à l'immigration de travail. Il faudra garantir l'égalité de traitement des travailleurs notamment par la négociation de conventions avec les pays d'émigration pour permettre le transfert des droits sociaux acquis et s'assurer que l'émigration soit aussi à l'avantage des pays d'origine.

À cet effet, il convient que la Belgique ratifie la convention n° 158 des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles (18/12/1990). Cette convention ne fixe pas seulement les droits des travailleurs migrants légaux et de leurs familles, mais définit également des droits élémentaires pour les travailleurs migrants en situation illégale. Elle invite aussi les États à prendre les mesures adéquates pour lutter contre l'immigration illégale et à envisager des possibilités de régularisation de la situation de ces travailleurs.

Il appartient aux pouvoirs publics et aux interlocuteurs sociaux d'examiner la réalité économique et sociale de l'occupation illégale de main-d'œuvre étrangère, à la fois pour lutter contre ce type d'exploitation et pour envisager les moyens d'insertion de ces travailleurs dans l'économie formelle.

Indépendamment de la situation du marché du travail, les personnes qui disposent d'un droit de séjour, même temporaire dans l'attente d'une décision définitive, doivent avoir accès à un emploi régulier. Dans ce cas, le droit au séjour ouvre le droit au travail.

Un séjour de plus de 6 mois dans une procédure de demande d'accueil ou d'asile doit ouvrir le droit au travail.

Le permis de travail est accordé à la demande du travailleur sur vérification de son document de séjour et est valable pour n'importe quel employeur aussi longtemps que le séjour demeure régulier.

### ***Priorités politiques***

Il faut une réforme structurelle de la politique d'accueil, d'immigration et d'asile dont la mise en œuvre devra nécessairement s'accompagner de mesures transitoires permettant à toutes les personnes impliquées depuis trois ans dans une procédure « précaire », (procédure d'asile, procédure art. 9, alinéa 3, procédure de

regroupement familial dans le cas d'une demande de révision) d'être immédiatement inscrites dans le registre des étrangers avec un droit de séjour de durée illimitée.

De cette manière, les différents services et instances peuvent se dégager de leur arriéré considérable et disposer d'une marge suffisante pour un examen rapide des dossiers futurs.

Les demandeurs d'asile qui seront régularisés de cette manière doivent toutefois conserver le droit d'être reconnus comme réfugiés.

Il est nécessaire de procéder à une révision et actualisation fondamentale de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Et, pour accompagner cette réforme, de réactiver le Conseil Consultatif des étrangers prévu par l'article. 31 de cette loi.

# Chapitre 3 : Asile

## *Les fondements de la protection*

La Convention de Genève de 1951 doit rester au centre de la protection des réfugiés. La Belgique et l'Union Européenne doivent continuer à s'engager à appliquer cette convention dans son esprit, qui est un esprit de protection et non d'exclusion. Le Manuel du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR), les conclusions de son comité exécutif et les résultats des Consultations Globales (2001) doivent être autant de principes directifs à cet égard.

La Convention de Genève de 1951 doit être interprétée de la manière la plus large possible. La crainte fondée de persécution sur base du sexe ou de l'orientation sexuelle doit être considérée explicitement comme ressortissant au champ d'application de la Convention. Mais même si cette interprétation large est appliquée, il reste des demandeurs d'asile qui sortent de ce champ d'application. La Convention ne protège pas tous les demandeurs d'asile qui ont besoin de protection internationale.

Les demandeurs d'asile qui ne tombent pas sous la Convention de Genève et qui ont pourtant besoin de protection internationale peuvent être définis comme des personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine ou dans le pays où elles résidaient régulièrement parce qu'elles risquent d'y être soumises à une torture ou à un traitement ou une punition inhumains ou dégradants, ou à une violation d'un droit de l'homme suffisamment grave pour mettre en oeuvre les obligations internationales de la Belgique. Ou encore des personnes qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine ou dans le pays où elles résidaient régulièrement parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté y sont menacées, suite à des violences arbitraires dans le cadre d'un conflit armé ou d'une perturbation grave de l'ordre public, ou suite à des violations systématiques ou généralisées de leurs droits humains.

La protection de ces demandeurs d'asile doit être garantie par des traités internationaux. Au niveau de l'Union Européenne, il faut une directive, au niveau des Nations Unies, un protocole additionnel à la Convention de Genève. Mais en attendant, la Belgique doit déjà garantir cette protection via une législation nationale, à l'exemple de la plupart des autres membres de l'UE.

La procédure d'asile doit devenir une procédure unique (guichet unique pour la reconnaissance de la qualité de réfugié et pour l'octroi d'un statut de protection subsidiaire). Non seulement l'application de l'article 1(A) de la Convention de Genève, mais également les formes mentionnées de protection subsidiaire doivent être d'office prises en considération dès le départ. Le statut de protection subsidiaire est octroyé après une procédure pendant laquelle la demande est examinée individuellement. Cette procédure doit prévoir qu'il est d'abord examiné si le demandeur d'asile peut être reconnu sur base de la Convention de Genève. Seulement si la réponse à cette question est négative, on examinera s'il peut avoir droit à la protection subsidiaire. En plus, tout bénéficiaire de la protection subsidiaire doit avoir le droit d'aller en appel pour être reconnu comme réfugié.

Les demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de protection subsidiaire, reçoivent un statut dont les droits sont identiques à ceux des réfugiés Genève (droit au travail, réunion familiale, revenu minimum d'insertion...)

Le statut est octroyé pour une durée garantie de trois ans. Après trois ans, un permis de résidence à durée indéterminée est octroyé. Dans le cas où un retrait du statut serait envisagé, un avis de l'UNHCR est nécessairement demandé.

Pour l'appréciation de la demande de protection, il sera toujours tenu compte du sexe de la personne demandeuse d'asile. Cette sensibilité aux genres doit intervenir, tant dans l'interprétation des fondements de la protection que dans les divers aspects de la procédure.

### ***Accès à la procédure***

Les mesures qui ont comme objectif de lutter contre l'immigration clandestine, ne peuvent pas faire obstacle à l'accès à la procédure. Les sanctions contre les transporteurs doivent être abandonnées parce qu'elles comportent un trop grand risque de faire obstacle à l'accès à la procédure. Les autorités responsables des contrôles aux frontières doivent recevoir des directives claires pour informer chaque étranger qui est arrêté à la frontière, de la possibilité de demander l'asile. Des contrôles dans les pays d'origine ne peuvent être acceptés, parce qu'ils minent le droit de chercher asile dans un autre pays.

Les personnes qui demandent l'asile à la frontière ne peuvent être maintenues en détention et doivent pouvoir accéder immédiatement au territoire. Pour les personnes se trouvant déjà sur le territoire, il doit être possible à tout moment de demander l'asile. La Convention de Dublin doit être appliquée de façon humaine, au cas par cas.

Dans certains cas (à préciser), il doit être possible de demander l'asile dans un poste diplomatique belge à l'étranger ou d'y obtenir un visa en vue de faire une demande d'asile en Belgique. Cette procédure d'exception ne saurait limiter d'aucune manière la possibilité de faire une demande d'asile en Belgique.

### ***La procédure d'asile***

La procédure d'asile en vigueur en Belgique, doit être fondamentalement réformée, en vue d'une simplification, d'une amélioration qualitative et de plus de transparence.

Le premier examen de la demande d'asile doit être mené par une administration indépendante. Contre une décision négative, un recours suspensif doit être ouvert auprès d'une juridiction de pléines compétences.

Toute demande d'asile doit être examinée au fond. La phase de recevabilité qui se termine actuellement par l'avis sans appel du Commissariat et prive donc le



demandeur d'un recours devant une juridiction doit être abandonnée. Le seul critère qui peut être examiné préalablement est la détermination de l'État responsable pour le traitement de la demande d'asile. On ne saurait accepter d'autres critères préalables parce qu'ils retardent, voire empêchent l'examen du besoin de protection. Il est dans l'intérêt, tant des autorités que du demandeur d'asile, d'obtenir (dans un délai aussi bref que qualitativement possible) une réponse à la question de base d'une procédure d'asile - à savoir : "La personne a-t-elle besoin de protection?".

Le critère du "manifestement non fondé" doit être écarté parce que les expériences, tant en Belgique qu'à l'étranger, nous apprennent que ce concept sera toujours graduellement étendu. De la même façon, l'utilisation de procédures accélérées ne peut être acceptée, parce que ces procédures limitent de manière inacceptable les droits des demandeurs d'asile. Le concept de la demande « frauduleuse » doit être strictement défini ; le seul fait que le demandeur d'asile est en possession de faux documents ne peut équivaloir à une demande frauduleuse. Enfin, le concept de « pays (tiers) sûr » doit également être écarté, parce que ce concept mène inévitablement à un traitement non individualisé des demandes.

La procédure d'asile ne peut être conçue comme un exercice de confrontation ou comme une forme de communication sous contrainte. Suivant le manuel de l'UNHCR le premier objectif d'une procédure d'asile consiste à déterminer les circonstances exactes de la fuite et à déterminer si la personne a besoin de protection. A cet effet, le demandeur d'asile doit nécessairement avancer lui-même les preuves ou les indices dont il dispose, mais en même temps le fonctionnaire traitant a comme tâche de soutenir le demandeur d'asile pour compléter son histoire, afin qu'on arrive à l'image la plus complète possible des causes de la fuite. Toute décision dans la procédure d'asile doit être motivée.

Chaque demandeur d'asile doit être entendu au moins une fois dans chaque stade de la procédure. Une procédure d'asile qualitative doit attacher une grande importance à la première audition. La première interview doit offrir les garanties nécessaires pour un traitement correct. Cela signifie que l'on dispose de suffisamment de temps pour l'interview, que les intervieweurs sont formés (juridiquement, psychologiquement,...), qu'un interprète indépendant, spécialisé et qualifié est présent et que le demandeur d'asile peut se faire assister d'un avocat ou d'un accompagnateur. Pour la désignation des intervieweurs et des interprètes, il est tenu compte de leur ethnie et de leur sexe. Les demandeurs d'asile doivent être informés de l'importance de cette première audition (droit à l'information) et ils doivent disposer d'un délai fixé dans la loi pour la préparer.

Chaque demandeur d'asile doit pouvoir se faire assister effectivement par un avocat ou assistant qualifié pendant toute la procédure. Ces assistants ou avocats doivent être spécialisés dans la matière. Il serait souhaitable qu'ils fonctionnent dans un réseau qui contrôle et garantisse la qualité de leur travail. Les autorités doivent dégager les moyens nécessaires pour garantir que des avocats et des représentants d'ONG soient gratuitement à la disposition des demandeurs d'asile et que ces avocats et ONG puissent fonctionner dans un réseau intégré.

Parce qu'il ne peut être justifié que des demandeurs d'asile doivent attendre une décision pendant un délai déraisonnable et parce que, lorsque cela arrive, la

responsabilité en incombe aux autorités, il faut prévoir des mesures transitoires pour résorber l'arriéré considérable dans la procédure actuelle. Un séjour définitif doit être octroyé à tous ceux qui se trouvent déjà depuis trois ans en procédure. Les demandeurs d'asile qui, par cette voie, obtiennent un permis de séjour, doivent toujours avoir le choix de continuer ou non leur procédure d'asile, pour éventuellement obtenir le statut plus avantageux de réfugié.

### ***Les apatrides***

La reconnaissance de l'apatridie doit devenir la compétence du Commissariat-général aux Réfugiés et aux Apatrides, au lieu que cette tâche soit confiée au tribunal de première instance (situation actuelle). La procédure menée devant le CGRA doit être suspensive de toute mesure d'éloignement et donner droit à un séjour temporaire (cfr l'asile). Après reconnaissance par le CGRA, l'Office des Étrangers examine les possibilités pour la personne d'obtenir une résidence légale dans un autre État. Si ceci ne s'avère pas possible, l'Office des Étrangers octroie un permis de résidence à durée indéterminée.

### ***Les réfugiés invités***

Sans préjudice du droit individuel de demander l'asile dans notre pays (à la frontière ou sur le territoire), la Belgique devrait se donner les moyens d'aller chercher elle-même activement des réfugiés qui se trouvent dans des situations d'urgence dans les pays d'origine ou dans les régions avoisinantes.

À cet effet, la Belgique s'engagera à accueillir chaque année un groupe de réfugiés pour lesquels l'UNHCR lance un appel international d'évacuation ou de déplacement en vue d'une protection. L'UNHCR et les ONG seront consultés sur le choix des situations d'urgence à partir desquelles des réfugiés sont évacués. La sélection des réfugiés à accueillir sera assurée par l'UNHCR en collaboration avec des autorités belges.

Les réfugiés qui sont accueillis en Belgique par cette voie, recevront le même statut que les réfugiés reconnus.

### **Accueil des demandeurs d'asile**

En première instance, les demandeurs d'asile peuvent être accueillis dans des centres ou dans des initiatives d'accueil, étant entendu qu'ils ont toujours le droit de s'établir librement. La désignation éventuelle d'un CPAS se fera entre autres en fonction des préférences de la personne demandeuse d'asile en ce qui concerne la communauté linguistique et la région où elle souhaite s'établir. Le système d'accueil doit tenir compte des différences entre hommes et femmes.

Les différents modes d'accueil doivent être régis par des normes de qualité, avec un contrôle et des sanctions effectives en cas d'infraction. La mission des différents acteurs de la politique d'accueil doit être clairement définie. En particulier la politique d'accueil doit être strictement distinguée de la politique d'éloignement, dans le respect des normes déontologiques du travail social.

Tout demandeur d'asile doit avoir le droit de travailler à partir de six mois après l'introduction de la demande d'asile. Dès leur arrivée, les demandeurs d'asile doivent avoir accès à des cours de langue et d'orientation, et à des formations professionnelles. Les enfants mineurs des demandeurs d'asile, ainsi que les mineurs non accompagnés en âge de scolarité, doivent dans tous les cas avoir accès à la scolarisation.

# Chapitre 4 : Non-discrimination

## *Introduction*

L'interdiction de la discrimination est garantie par de nombreux textes de droit international et national de portées et forces contraignantes diverses<sup>1</sup>.

Pourtant, on constate tous les jours de nombreuses discriminations de droit ou de fait. Celles-ci se manifestent, spécifiquement en ce qui concerne les étrangers, dans des domaines tels que la législation sur le travail des étrangers, le droit de vote, l'homologation des diplômes, l'accès à la fonction publique, la naturalisation, l'exportation des pensions de retraite, l'allocation d'attente, la sécurité sociale, la double peine, l'accès aux soins de santé, l'accès au travail et la discrimination à l'embauche, l'accès au logement, l'accès aux services publics...

Dans le cadre du Forum Asile et Migrations, nous nous sommes volontairement limités aux discriminations ancrées dans la loi du 15 décembre 1980 et qui ont donc trait à l'accès au territoire et au séjour des étrangers et à leur mobilité.

## *Propositions*

- **Égalité dans le cadre de la réunification familiale**

En Belgique, la conclusion d'un lien familial et les droits qui y sont attachés diffèrent notamment selon la nationalité, selon le type de lien familial et selon les ressources des personnes concernées.

En ce qui concerne la **conclusion d'un lien familial**, nous constatons entre autres les difficultés suivantes :

- L'illégalité du séjour reste perçue comme un obstacle au mariage ou à la reconnaissance d'un enfant, même parfois au sein des administrations ;
- La difficulté accrue de réunir les documents nécessaires et de faire légaliser certains documents dans le pays d'origine (notamment problème de coût), constitue un obstacle pour pouvoir se marier en Belgique ou pour qu'une situation familiale constituée à l'étranger soit reconnue en Belgique ;
- Dans la pratique, de longs délais sont parfois mis à la fixation d'une date de mariage lorsqu'un des futurs époux est étranger, alors que le dossier est complet ; il

---

<sup>1</sup> Voyez par exemple l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), le 12<sup>ème</sup> protocole additionnel à la CEDH, la directive 2000/43 du 29 juin 2000 (dont le projet de loi belge contre les discriminations constitue la mise en œuvre), les articles 10, 11 et 191 de la Constitution belge, les lois du 30 juillet 1981 et du 23 mars 1995 en matière de lutte contre le racisme et le révisionnisme ...

en va de même des procédures visant à établir une filiation, notamment dans le cadre d'une adoption.

- Par ailleurs, les enquêtes parfois infligées aux futurs conjoints sont souvent traumatisantes et attentatoires à la vie privée, dans la formulation des questions.
- Les pratiques varient aussi selon les communes, en ce qui concerne le mode de preuve de la résidence ou l'appréciation de la validité des documents, ce qui est également source d'insécurité juridique et de discrimination.

En ce qui concerne les **droits reconnus** suite à la conclusion du lien familial :

- Sur le plan du droit de séjour et du regroupement familial, la Belgique distingue plus de cinq catégories différentes d'étrangers (famille de Belge ou de ressortissant UE, famille de réfugié reconnu, famille de ressortissants de pays tiers – le droit commun-, étrangers dans le cadre d'une cohabitation durable, famille de l'étudiant étranger, situation « humanitaire », dont la situation de la famille du candidat réfugié, ...) auxquelles sont accordés des droits très différents.

Par exemple :

- En droit commun, les enfants de plus de 18 ans ou les ascendants à charge n'ont pas droit à rejoindre leur famille dans le cadre du regroupement familial, ce qui est par contre possible pour la famille d'un Belge ou d'un ressortissant UE.
- La possibilité de rejoindre sa famille après la venue d'un premier membre y est limitée dans le temps (mesure "anti cascade").
- La cohabitation peut être contrôlée durant la période relativement longue d'un an et trois mois (contre 5 mois pour la famille d'un Belge ou UE).
- Le partenaire non marié est soumis à un régime particulier et n'obtient un droit propre au séjour qu'après plusieurs années de cohabitation ; le regroupant doit en outre bénéficier de ressources.
- En cas d'entrée ou de séjour irrégulier, la famille devra quitter le territoire pour revenir régulièrement. Cet aller-retour entraîne des frais et une perte de temps, entravant la vie commune et la possibilité de trouver un emploi. Si cette question est réglée pour les assimilés communautaires depuis l'arrêt MRAX du 25 juillet 2002 et la circulaire du 21 octobre 2002, non exempte de critiques, les autres étrangers restent soumis à cette exigence disproportionnée.
- Aucun droit spécifique n'est prévu pour la famille des candidats réfugiés et l'obtention d'un visa touristique semble en pratique inaccessible. Or la procédure d'asile dure parfois plusieurs années et la vie familiale est ainsi gravement entravée. Il en va de même pour la famille des personnes « inéloignables ». Les membres de la famille (dont des mineurs d'âge) se voient souvent réduits à pénétrer irrégulièrement en Belgique par le biais de filières et à tenter de régulariser leur séjour sur place.
- Le traitement des demandes de visa implique un délai assez long et parfois des enquêtes répétées avant et après l'arrivée en Belgique.
- Sur le plan des autres droits, les étrangers continuent à être soumis à la double peine, la plupart restent soumis à l'obligation de disposer d'un permis de travail, ils ne disposent pas du droit de vote aux municipales...

**Puisque le droit de vivre en famille est un droit fondamental (CEDH, art. 8 et 12), les mêmes droits à constituer une famille, à vivre en famille et à être rejoint par elles devraient être reconnus à tout résident, quelle que soit sa nationalité, le type de lien familial ou ses conditions de ressources.**

**Les pratiques administratives relatives au mariage devraient être harmonisées et faire l'objet de plus de contrôle par les autorités hiérarchiques et de tutelle. En effet, les mauvaises pratiques administratives, discriminations et excès de pouvoir encouragent au sein des étrangers le recours à des pratiques illégales.**

**Au plan des droits accordés en raison de la vie familiale, cela implique de reconnaître les mêmes bénéficiaires, d'assimiler le conjoint et le partenaire non marié (notamment quant à la possibilité d'obtenir sur place la délivrance d'un visa si on est dans les conditions du regroupement familial, cf. circulaire 21 octobre 2002), de supprimer toute exigence liée aux ressources, ainsi que la possibilité de la double peine. Les vérifications de la vie commune et la période où cette vérification est possible devraient être harmonisées. Un même recours suspensif devrait être ouvert contre un refus d'entrée ou de séjour sollicité dans le cadre d'un regroupement familial. L'obtention des visas devrait être généralement facilitée et accélérée (voir chapitre 5). L'accès au travail doit être garanti.**

**Dans le cadre de l'harmonisation européenne, il paraît également crucial que chaque État, dont la Belgique, maintienne un niveau élevé de protection des droits fondamentaux et des dispositions plus favorables que le minimum préconisé.**

- **Suppression des discriminations dans les procédures**

Les nombreuses modifications de la **loi du 15 décembre 1980** sur le séjour des étrangers témoignent de l'amointrissement progressif des garanties procédurales accordées aux étrangers dans le cadre des procédures d'obtention du droit de séjour ou de reconnaissance de la qualité de réfugié (généralisation de l'ordre de quitter le pays non susceptible de recours en révision, augmentation des hypothèses d'irrecevabilité des demandes de séjour, limitation des possibilités de recours devant le juge judiciaire, possibilité de détenir un candidat réfugié et procédure « accélérée » en cas de détention ...).

Le contrôle organisé auprès du **Conseil d'État** sur le contentieux étranger pose également question à plus d'un titre :

- absence de recours de plein contentieux ;
- recours non effectif en raison de l'absence d'effet suspensif ; l'aménagement opéré, suite à la condamnation de l'État belge dans l'affaire Conka, par une directive confidentielle, ne semble pas correspondre aux exigences de l'arrêt, à savoir : que le caractère suspensif soit garanti et ne soit pas le fruit d'une simple pratique administrative ;
- ajoutons que par Arrêté Royal du 9 juillet 2000, le règlement de procédure au contentieux étranger au Conseil d'État a été modifié de sorte que, notamment, tous les délais ont été réduits par rapport au droit commun et que la procédure relativement aux étrangers revêt un caractère exceptionnel en droit ; en fait, la majorité des recours intenté au Conseil d'État concernent le contentieux étrangers et l'exception devient ainsi la règle.

L'absence de recours de pleine juridiction et effectif doit également être dénoncée à l'encontre du contrôle effectué par les **juridictions de l'ordre judiciaire** sur les décisions de détention des étrangers.

Des **pratiques administratives** contestables sont également observées (voyez par exemple la « petite ruse » condamnée dans l'arrêt Conka sans qu'une législation n'ait été adoptée depuis pour renforcer les garanties ; les pratiques différentes concernant les enquêtes de police sur la résidence et leur manque de fiabilité ; l'absence d'information minimum auprès des administrations ainsi que dans les centres d'accueil ou les centres fermés ; en matière d'asile, l'impossibilité pour l'étranger d'être assisté d'un avocat dès sa présentation à l'Office ou d'obtenir relecture et signer le PV du rapport d'audition au CGRA, malgré les tièdes avancées prévues par les règlements de procédure en projet ; ...). Le retard endémique à tous niveaux (instances d'asile, Office des étrangers, Conseil d'État) est, en soi, source de non droit et d'insécurité et il paraît inacceptable de devoir attendre un an (dans le meilleur des cas) pour obtenir une réponse à une demande de régularisation fondée sur l'article 9, al. 3.

Ces atteintes aux garanties procédurales semblent encore renforcées du fait que l'aide juridique semble souvent « dépassée », inaccessible (quel accès y ont les candidats réfugiés hébergés dans des centres éloignés des villes ?) ou inadéquate, éléments également sources d'inégalité dans l'information et la défense.

**Il n'est pas acceptable, alors que les contestations liées au droit de séjour sont presque systématiquement liées à des risques d'atteintes aux droits fondamentaux des personnes (droit à ne pas subir de traitement inhumain ou dégradant, droit à une vie privée et familiale, droit d'asile, ...) que les conditions d'examen de reconnaissance de ces droits soient rendues plus difficiles que dans les autres contentieux.**

**Des informations fiables et claires devraient être dispensées par les administrations et des organismes spécialisés et indépendants concernant les différentes procédures. Les procédures administratives devraient être améliorées, de manière à garantir leur transparence et le traitement impartial et équitable des demandes dans des délais raisonnables.**

**Un recours juridictionnel de plein contentieux contre toute décision prise dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980, suivie d'une possibilité de recours en cassation administrative au Conseil d'État devrait être organisé, via la création d'une juridiction administrative spécialisée.**

- **Perte du séjour après une absence d'un an**

Le droit au retour, garanti par la loi du 15 décembre 1980 sur le séjour, permet à l'étranger disposant d'un séjour de plus de trois mois ou établi en Belgique, d'y revenir et d'y être replacé dans la même situation administrative, si son absence du territoire n'excède pas un an.

Alors qu'au départ, les travaux préparatoires envisageaient un délai de deux ans, le délai d'un an s'est imposé, par référence à la durée de validité du permis de travail.

Si l'étranger s'absente plus d'un an, le droit au retour sera maintenu dans trois hypothèses : s'il prouve qu'il a conservé en Belgique le centre de ses intérêts (activité professionnelle en Belgique, etc.) ; son absence se justifie par l'accomplissement de son service militaire ; le dépassement du délai d'un an est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté (problèmes familiaux, de santé, ...). L'étranger est en outre également tenu à diverses formalités administratives.

En dehors de ces trois hypothèses, l'étranger pourra être autorisé à revenir, s'il possède un passeport valable, disposait d'un droit de séjour à durée illimitée lors de son départ et s'est absenté moins de cinq ans. À ces conditions générales s'ajoutent encore des conditions particulières selon l'âge.

Le délai d'un an d'absence paraît extrêmement court au vu des longues périodes souvent passées en Belgique et de retours souvent consécutifs à des impératifs familiaux.

Les conditions de délivrance d'une nouvelle autorisation de séjour, déclinées de façon arbitraire selon l'âge, ne tiennent aucun compte des réalités vécues par les étrangers, souvent partis durant leur minorité sur décision des parents, dont la famille est éclatée entre la Belgique et l'étranger, qui ont étudié en Belgique, y ont travaillé ...Elles sont souvent perçues comme injustes.

À défaut d'être dans ces conditions drastiques, les étrangers qui souhaitent revenir en Belgique dépendront de l'appréciation portée par le Ministre de l'Intérieur.



## **Le droit au retour pour les personnes disposant ou ayant disposé en Belgique d'un séjour à durée indéterminée devrait être garanti sans condition.**

- **Article 18 bis de la loi sur le séjour : quelques communes pourraient refuser d'inscrire des étrangers**

L'objectif de cette disposition est d'autoriser le Roi, sur proposition du Ministre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, d'interdire, pour une période déterminée, l'installation de nouveaux étrangers dans une ou des communes déterminées, - à l'exception des étrangers Union Européenne et assimilés et de ceux qui sont autorisés à séjourner plus de trois mois pour études - et ce, s'il estime que l'accroissement de la population étrangère dans ces communes nuit à l'intérêt public. Cet article de la loi, introduit en 1984, a notamment été appliqué dans plusieurs communes bruxelloises et à Liège, fin des années 80, début des années 90. Il ne l'a plus été depuis plusieurs années, mais reste néanmoins inscrit dans la loi du 15 décembre 1980.

Cette disposition qui permet de limiter la liberté de circulation et la résidence sur le territoire, est en contradiction avec plusieurs dispositions de droit international telles que l'article 2 du 4ème protocole de la CEDH, l'article 14 de cette même convention, les articles 12 et 26 du pacte relatif aux droits civils et politiques. Elle comporte en outre une référence à la notion de « seuil de tolérance », notion qui ne repose sur aucune base scientifique.

Ainsi, comme le soulignait une proposition de résolution visant à ne plus reconduire l'article 18 bis, déposée en 1992 par MM. Simons, Grimberghs, Mayeur et Maingain, « *l'article 18 bis repose sur une distinction fondée sur la nationalité ce qui est contraire aux conventions internationales ratifiées par la Belgique, notamment la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale approuvée par la Belgique le 09 juillet 1975 ...* ».

## **L'abrogation de cet article désuet et à la légalité douteuse est indispensable.**

- **Amélioration des titres de séjour**

Les documents de séjour ne comportent pas toujours les mentions permettant d'informer suffisamment de leurs droits leurs détenteurs.

Ainsi, de nombreux régularisés comprennent difficilement que leur droit de séjour soit à durée indéterminée, alors que leur « carte » est prolongée annuellement, et cela en dépit de la mention « séjour illimité » au verso ; de même, aucun document ne comporte l'information –pourtant essentielle- que le droit de séjour de plus de trois mois est perdu en cas d'absence du territoire de plus d'un an, de sorte que de nombreuses personnes se sont trouvées devant le fait accompli.

De plus, vu le nombre important des annexes et différents titres de séjour, il n'est pas rare que les administrations elles-mêmes ne soient pas à même de comprendre la situation administrative de l'étranger et de le renseigner adéquatement sur ses droits. Une simplification liée à une amélioration de l'information paraît indispensable.

D'un autre côté, certains documents (essentiellement l'annexe 26 bis, en matière d'asile) comportent des renseignements confidentiels relatifs à la demande d'asile de la personne et sont pourtant les seuls documents dont les personnes pourront se prévaloir auprès d'une banque, une école, une administration,...

Enfin, certaines communes subordonnent la prorogation mensuelle des attestations d'immatriculation (AI), annexes 26 bis ou 35 au paiement d'une taxe. Cette pratique est choquante vis-à-vis de demandeurs d'asile résidant en général en centre d'accueil ou aidés par le CPAS et disposant donc de ressources extrêmement faibles.

**Une révision globale du contenu des documents délivrés aux étrangers en séjour permanent ou temporaire sur notre territoire ou/et une simplification des différents documents paraissent nécessaires, impliquant une modification de l'arrêté royal du 15 décembre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de ses annexes. Il existe bien une règlement européen (N° 1030/2002 du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers) en la matière mais son champ d'application est limité et l'objectif poursuivi est exclusivement la lutte contre la fraude, de sorte que les questions de vie privée et de protection des titulaires n'y sont pas rencontrées.**

**Les taxes communales sur la prorogation des annexes 26 bis, 35 ou des AI des demandeurs d'asile doivent être interdites et généralement les documents doivent être obtenus pour une somme modique.**

**Une carte relative aux soins de santé pourrait également être prévue qui permettrait d'identifier le service de soin responsable, le mode de remboursement, ...tout en garantissant le libre choix du médecin.**

**Par ailleurs, la délivrance de la carte d'identité d'étranger lorsque la personne se trouve dans les conditions d'obtenir l'établissement devrait être automatique. On pourrait, d'ailleurs, plus avant, s'interroger sur l'intérêt de la distinction entre séjour illimité de plus de trois mois et établissement...**

## **Synthèse**

L'abolition des discriminations sur les questions de regroupement familial, de recours, de perte du droit de séjour après une absence d'un an du territoire, de limitation du choix de résidence, et finalement, dans les documents de séjour implique des modifications de la loi du 15 décembre 1980.

Au-delà des modifications légales, afin que les pratiques administratives rencontrent cet objectif de non-discrimination et que les mesures légales soient effectives, une formation de tous les agents concernés par le droit des étrangers et un changement progressif des mentalités nous semblent nécessaires. Ces pratiques devraient être soumises à contrôle.

# Chapitre 5 : Accès et éloignement

## 1. Centres fermés :

Nous demandons **la suppression des Centres fermés en les remplaçant par des alternatives à l'enfermement.**

Ces alternatives sont :

1. La mise en place d'une autre politique d'asile, d'une part, et d'immigration, d'autre part, conformément aux propositions formulées dans ce texte, afin que les décisions en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers correspondent aux réalités migratoires actuelles.
2. La consécration légale de la priorité donnée au retour volontaire, afin que les étrangers qui ne reçoivent pas l'autorisation de rester sur le territoire aient la possibilité effective de quitter le pays volontairement. Le développement et l'investissement dans l'accompagnement des personnes qui retournent volontairement et dans l'offre qualitative de projets de retour.
3. L'ouverture de possibilités de ré-émigration pour tous les migrants qui souhaitent y faire appel.

L'existence des centres fermés participe d'une politique purement dissuasive qui se révèle de surcroît inefficace, discriminatoire et en contradiction avec de nombreux principes fondamentaux établis par des conventions internationales.

### **Inefficace notamment car**

ils ne pallient pas l'absence de mise en place d'une véritable politique migratoire ; des personnes d'abord détenues se retrouvent ensuite libérées avec un ordre de quitter le pays.

### **Discriminatoire notamment car**

c'est souvent par le fruit du hasard qu'une personne plutôt qu'une autre se retrouve dans un centre ;  
en ce qui concerne plus précisément les demandeurs d'asile, en fonction de leur mode de transport, ils seront placés dans une situation plus ou moins « favorable » (placement ou non en centre fermé.)

### **En violation avec des droits fondamentaux notamment car**

la décision de placement ou non en détention relève de la seule compétence du Ministre de l'Intérieur, souvent en fonction des places disponibles et des nationalités visées prioritairement par les procédures d'expulsion. Face à l'arbitraire qu'une telle situation engendre, les procédures de recours existantes ne sont pas suffisamment effectives ;

il n'existe pas de procédure satisfaisante face aux risques de violations des droits fondamentaux que la privation de liberté contient ;

l'assistance juridique des personnes détenues n'est pas suffisamment garantie ;

la privation de liberté des mineurs et les conditions de détention de ceux-ci dans les centres violent la Convention internationale relative aux droits de l'enfant;

la détention des demandeurs d'asile préjuge de l'issue de l'examen de la demande d'asile.

Pour toutes ces raisons notamment, **nous demandons la suppression des centres fermés**, et cela **dans le délai le plus court possible**. Par ailleurs, vu l'urgence de certaines situations rencontrées actuellement dans les centres fermés, **nous demandons la mise en oeuvre immédiate des mesures suivantes** :

**-Interdiction de la détention des mineurs d'âge**, qu'ils soient accompagnés ou non, car cette pratique est en flagrante contravention avec la Convention des droits de l'Enfant (notamment art. 3.1 et 3.2) et avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme (art 5,d).

**-Interdiction de la détention des demandeurs d'asile** en cours de procédure, que ceux-ci se trouvent déjà sur le territoire ou à la frontière. En effet, les demandeurs d'asile se trouvent dans une procédure d'accès ou d'autorisation de séjour sur le territoire, et non dans une procédure d'éloignement (violation de l'art. 5,f de la CEDH ; contravention à l'art. 32 de la Convention de Genève). Leur détention préjuge négativement de l'issue de l'examen de leur demande, sans compter qu'elle constitue un obstacle de fait au bon déroulement de la procédure d'asile (procédure accélérée, stress, etc.), et représente ainsi une discrimination inacceptable.

**- La Commission chargée du traitement des plaintes individuelles doit pouvoir ordonner la suspension d'une expulsion d'une personne qui lui soumet une plainte.** La commission doit avoir le pouvoir, après un premier examen d'une plainte, d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'éloigner la personne. Le cas échéant, la Commission pourrait également demander le retour de la personne expulsée si les besoins de l'enquête l'exigent. Cette proposition a comme objectif de garantir l'effectivité de ce recours.

- Il faut permettre **une assistance médicale indépendante et des facilités réelles de communication** entre les détenus et les services sociaux extérieurs au centre.

- Il convient de rendre plus effectif le **contrôle parlementaire et judiciaire** sur les décisions de placement et de maintien en détention qui émanent **de l'Office des étrangers**.

#### Contrôle judiciaire :

*Rappel* : C'est la chambre du conseil du tribunal de première instance qui contrôle la détention. La Chambre du conseil doit se prononcer dans les cinq jours ouvrables suivant le dépôt de la requête de mise en liberté (prolongation lors des week-ends et des jours fériés)

Un recours peut être introduit contre la décision de prolonger la détention.

La décision de la chambre du conseil peut être l'objet d'un recours formé auprès de la chambre des mises en accusation.

En vertu de l'article 72 de la loi du 15 décembre 1980, le **contrôle** opéré par la chambre du conseil ne peut porter **que sur la légalité** des mesures privatives de liberté et de l'éloignement du territoire, **mais non sur l'opportunité de ces**

**décisions.** Cette **distinction est artificielle**, comme le démontre la jurisprudence en la matière. De plus, le Ministre de l'Intérieur pouvant priver l'étranger de liberté « s'il l'estime nécessaire », le juge doit nécessairement contrôler cette appréciation par définition subjective dans le cadre de sa mission, sinon il viderait celle-ci de tout contenu. La chambre du conseil doit par conséquent contrôler si la mesure privative de liberté est proportionnée à l'objectif poursuivi (l'expulsion du territoire), elle ne peut se borner à un pur contrôle de légalité interne de l'ordre de quitter le territoire (càd contrôler uniquement si les conditions de forme ont été respectées.) Le contrôle de la proportionnalité implique que la décision de privation de liberté soit adéquatement motivée.

Même si la pratique démontre que le juge procède souvent, dans le cadre de cette mission, à un contrôle de légalité au sens large, ce n'est pas toujours le cas. Des divergences existent dans la jurisprudence en fonction de la chambre du conseil qui est saisie. La formulation de l'article 72 demeure donc inadéquate et **cette distinction contenue au second alinéa de l'article 72 doit être supprimée.**

En ce qui concerne **le moment auquel ce contrôle doit être exercé :**

Dans certains, cas, lorsque le Ministre décide de prolonger la détention ou le maintien en détention, il doit saisir la chambre du conseil par requête dans les cinq jours ouvrables de la prolongation. A défaut de la saisine de celle-ci dans ce délai, l'étranger doit être remis en liberté. Afin de renforcer l'effectivité du contrôle judiciaire sur les décisions de placement ou de maintien en détention, cette règle prévue à l'article 74 de la loi du 15 décembre 1980 devrait être étendue et s'appliquer à toutes les décisions de placement ou de maintien en détention.

Les articles 71 et suivants doivent par conséquent être modifiés afin qu'y soit consacrée **l'obligation pour le Ministre ou son délégué de saisir la chambre du conseil par requête dans les cinq jours ouvrables de l'adoption d'une mesure privative de liberté ou de la décision de maintien de celle-ci** et ce, **de mois en mois**, quelle que soit la situation administrative de l'étranger. **A défaut de saisine de la chambre du conseil dans le délai fixé, l'étranger devra être remis en liberté.**

#### Contrôle parlementaire :

L'arrêté Royal du 2 août 2002 régissant le fonctionnement à l'intérieur des centres fermés réglemente et limite l'accès des membres de la chambre des Représentants et du Sénat à l'intérieur des centres, dans le cadre des dispositions relatives aux visites faites aux « occupants » puis de celles relatives aux visites du centre.

En outre, les membres des conseils régionaux et communautaires qui souhaitent visiter le centre doivent être en possession d'une autorisation du directeur du centre.

Depuis l'entrée en vigueur de cet Arrêté Royal, des membres des conseils régionaux et communautaires se sont vu opposer un refus d'entrée à l'intérieur de centres dans lesquels ils effectuaient régulièrement de telles visites auparavant.

**En vue d'un contrôle démocratique effectif à l'intérieur des centres, nous demandons :**

**-la levée des limitations posées aux députés et aux sénateurs** qui souhaitent visiter un centre :

*en ce qui concerne les visites du centre: la levée de la limitation des horaires,*

*en ce qui concerne la visite aux occupants : la levée de la condition préalable de démonstration de la nécessité de la visite* au regard de leur fonction ;

**-en ce qui concerne les membres des conseils régionaux et communautaires, la souplesse dans l'octroi de d'autorisations de visites.**

Nous insistons en outre sur la **nécessité pour les parlementaires d'user régulièrement de ce droit de visite** et de **veiller au suivi de celles-ci** afin de rendre ce contrôle démocratique effectif.

## **2. Centre INAD.**

Sont détenues dans le centre INAD, situé dans l'enceinte de l'aéroport de Bruxelles National, les personnes qui se voient refuser l'accès au territoire pour une des raisons mentionnées à l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980.

L'étranger **porteur d'un visa valable** peut être refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières, dans un certain nombre de cas. Le libellé de ces cas laisse une **large place à l'arbitraire des agents qui exercent ce contrôle**, notamment le 3° de l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980 : ne pas pouvoir présenter l'objet et les conditions du séjour envisagé. Certaines personnes sont ainsi refoulées simplement parce qu'elles ne disposent pas de guide touristique ou de réservation d'hôtel..

### Propositions :

- **Abroger le 3° de l'article 3** de la loi du 15 décembre 1980, car il constitue la principale source de l'arbitraire dans les décisions de la police des frontières.

- **Adopter une réglementation pour les centres INADS**

- **Améliorer l'information** de ceux qui se présentent (sur leur situation administrative, sur le recours existant, les avocats compétents, l'accès aux services sociaux)

- **Faciliter l'accès à un avocat** : accorder l'aide juridique gratuite et la dispense des droits de timbre devant le conseil d'état

### **3. À terme, nous demandons la suppression des visas de court séjour<sup>2</sup>**

En effet, le visa d'accès au territoire est une des formes de contrôle du franchissement des frontières. Une politique commune des visas de court séjour a été élaborée au sein de l'Union.

« Tous les textes nationaux et européens relatifs à l'obligation de visa avancent deux justifications principales au visa préalable : le maintien de l'ordre public et de la sécurité nationale d'une part ; et le contrôle de l'immigration et la lutte contre l'immigration irrégulière d'autre part. Ces deux objectifs peuvent être considérés comme des buts légitimes autorisant l'atteinte au droit de chacun de voyager ; mais encore faut-il que ces objectifs légitimes soient poursuivis par des moyens proportionnés, à la fois efficaces et nécessaires pour atteindre l'objectif postulé. Or, l'efficacité du visa comme moyen de sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité publique est très douteuse. En effet, rares sont les terroristes arrêtés pour défaut de visa... L'efficacité du visa comme moyen de contrôle des migrations peut aussi être sujette à débat. En effet, loin de lutter contre l'immigration clandestine, il la favorise: l'interdiction de circuler librement renforce l'attrait d'un *Eldorado* mythique, impose le franchissement clandestin et favorise la création de filières maffieuses. De plus, l'attitude de l'Union Européenne elle-même, après la chute du mur de Berlin, peut être mise en cause : très vite, pour des motifs politiques, l'obligation du visa a été supprimée pour les ressortissants des pays d'Europe centrale (Pologne et Hongrie), alors même que, selon l'opinion générale, ces pays constituaient encore un réservoir important de migrations potentielles.

Toutefois, même si l'on accepte que le visa ait une certaine efficacité, il convient de s'interroger sur la nécessité du visa comme moyen de contrôle des migrations au regard de l'atteinte portée aux droits fondamentaux: non seulement le droit de voyager, mais aussi l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants tels que morts violentes en Méditerranée, dans les trains d'atterrissage d'avions... conséquences de l'actuelle politique d'immigration.

Cette politique conduit aussi à s'interroger sur le respect universel de la dignité humaine qui est mise à mal dans les conditions imposées au requérant du visa : files d'attente pendant des heures, démarches administratives répétées et humiliantes dans un but dissuasif...

Enfin, la gestion de la politique des visas dans les ambassades européennes représente un coût financier et humain important. Les échanges commerciaux et d'affaires ainsi que culturels et intellectuels sont freinés. L'ensemble des conséquences conduit à un bilan coût/bénéfice négatif et relativise sérieusement la nécessité du visa comme moyen de contrôle des migrations.

---

<sup>2</sup> Texte issu de la « Plate-forme de vigilance pour les réfugiés et les sans-papiers : « Droit des étrangers: Neuf enjeux pour la prochaine législature. », Nov 2002. Cet argumentaire constitue un résumé d'une proposition développée par le professeur Jean Yves Carlier dans Jean-Yves CARLIER et Andréa REA, *Les étrangers en Belgique. Étrangers, immigrés, réfugiés, sans-papiers ?* Dossier du CRISP, n° 54.

Face à cet échec contre productif car puissant facteur de production de clandestins de masse, d'autres moyens ne sont-ils pas possibles ? D'une part, la suppression du visa ne conduit ni à la suppression des frontières ni à la suppression des autres moyens de contrôle. D'autre part, la suppression du visa peut se faire progressivement...

Nous préconisons **l'abandon du visa de court séjour en quatre phases** :

**1.** Dès à présent, toute décision de refus de visa fera l'objet d'une **motivation** et devra pouvoir faire l'objet d'un **recours effectif**, en ce compris auprès d'une commission attachée au poste diplomatique.

**2.** Dans l'année, instauration du mécanisme de la prescription acquisitive : **à défaut d'une réponse** dans le délai d'un mois à compter de la demande, **le visa serait automatiquement accordé.**

**3.** A moyen terme, **la délivrance du visa serait automatique.** Il suffira de le demander pour l'obtenir. Cela permettrait le maintien d'un double contrôle au regard de l'objectif légitime avancé : éviter l'immigration incontrôlée. D'une part, la personne est obligée de se présenter auprès du poste diplomatique, de telle sorte qu'elle peut être correctement informée du caractère limité du droit au voyage qui lui est reconnu. D'autre part, cela permet un décompte entre le nombre de visas délivrés et le nombre de sorties. Ce décompte permet d'établir s'il y a une différence importante et de mesurer le risque de migration d'installation. Si ce risque ne se concrétise pas, il est possible de passer à la dernière étape.

**4.** A long terme, **suppression pure et simple de l'exigence d'un visa** pour accéder au territoire, éventuellement conditionnée et révisable dans un premier temps.

L'ensemble de ces étapes pourrait être accompagné d'un **principe de réciprocité** entre la Belgique ou l'Union et les pays tiers concernés. »

#### **4. Eloignements forcés : contrôle**

*Avant-propos* : un ordre de quitter le territoire, préalable à tout éloignement forcé, ne peut être pris qu'au terme d'une procédure équitable, qui fasse l'examen de la demande d'asile et de tous les autres éléments pouvant justifier l'octroi d'un titre de séjour.

Fondamentalement, nous sommes contre tout éloignement forcé, mais aussi longtemps qu'ils existent, il est nécessaire de les contrôler.

*Propositions* :

- Mettre en œuvre un **mécanisme de contrôle indépendant des procédures** d'éloignements forcés, par la vidéo-surveillance de toutes les expulsions avec escorte. Les enregistrements doivent être faits des moments précédant le départ



jusqu'à l'arrivée dans le pays de destination. Ces enregistrements seraient transmis à l'autorité chargée d'un contrôle indépendant.

L'objectif de cette mesure est d'éviter que des mauvais traitements puissent avoir lieu, et à défaut de disposer d'instruments efficaces pour les sanctionner.

**- Introduire dans la loi les garanties nécessaires à l'exercice effectif des voies de recours** contre les violations des droits des personnes au cours de leur éloignement forcé et consécutives à celle-ci. Pour permettre à la personne d'exercer efficacement ces voies de recours, il est nécessaire de **prévoir un délai de 3 jours ouvrables entre le moment de la notification de l'heure de l'éloignement et le moment prévu pour l'éloignement lui-même. Le détenu ne peut être placé en cellule d'isolement pendant ce délai.**

L'objectif de cette mesure est de permettre à la personne de se mettre en contact avec son avocat et de saisir les instances compétentes pour se prononcer sur ces risques de violation.

Il ne s'agit pas ici de supprimer les recours existants (chambre du conseil, Conseil d'État) ni d'en réduire les délais d'introduction, ni d'introduire un nouveau type de recours mais de prévoir un délai entre le moment où la personne détenue est informée de son prochain éloignement et le moment prévu pour l'exécution de celui-ci. Ce délai qui existe notamment en France vise à mettre fin à la pratique fréquente qui consiste à prévenir le détenu de son éloignement forcé dans les heures qui précèdent, moment à partir duquel il est placé en cellule d'isolement, le laissant souvent dans l'impossibilité de prévenir son avocat et/ ou des membres de sa famille à temps. Une telle situation perturbe l'accès à une assistance juridique effective. Les cas de personnes enlevées de justesse de l'avion à bord duquel elles allaient être rapatriées, à la suite de la décision rendue *in extremis* par le Conseil d'État, ne sont pas rares.

**- Interdire les vols spéciaux**, à caractère militaire, utilisés pour les rapatriements collectifs.

Il est nécessaire de rappeler que **la Belgique est responsable du sort qui sera réservé dans le pays de destination aux personnes éloignées.** Elle doit **veiller au strict respect (notamment) des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans le cadre de la détermination du pays vers lequel l'éloignement forcé aura lieu.** Il n'est en effet pas rare que l'éloignement ait lieu vers le dernier pays où l'étranger a transité ou vers une partie de l'État dont il est originaire (par ex : Tchétchènes renvoyés vers un autre État de la Fédération de Russie, souvent à Moscou) où il se retrouvera isolé, sans ressources et victime de discriminations et d'où il risque d'être éloigné vers le pays dans lequel il craint pour sa vie, sa sécurité ou sa liberté. **Un renforcement de ce contrôle sur la situation dans laquelle l'étranger risque de se retrouver dans le pays vers lequel l'éloignement forcé est envisagé s'impose.**

## **5. Mineurs non accompagnés**

*Pour ce qui est de l'élaboration technique de propositions de réforme de la procédure appliquée aux mineurs non accompagnés, nous renvoyons au travail effectué par la Plate-forme « Mineurs en exil »*

-Accès au territoire : **L'accès au territoire des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) doit être automatique.** Les mineurs ne peuvent faire l'objet d'une mesure de détention en centre fermé

-Eloignement du territoire : Les situations « problématiques » (contestation de l'âge de la personne qui se présente, regroupement familial avec des parents à l'étranger ...) doivent être « réglées » avec **l'avis préalable du tuteur désigné par le service compétent, de manière à ce que toute décision soit prise dans l'intérêt supérieur du mineur.**

**-Si une possibilité de regroupement familial existe** pour le mineur avec des personnes résidant en Belgique, dans un autre État de l'Union Européenne ou dans n'importe quel État acceptant le regroupement familial, **l'éloignement de ce mineur ne peut jamais être autorisé.**

## **6. Double peine**

Cette mesure, basée notamment sur la nécessité d'assurer le respect de l'ordre public, est indéfendable sur le plan des principes.<sup>3</sup>

*La double peine est contraire aux principes fondamentaux de notre droit pénal.* Notre droit pénal tend à permettre à l'auteur d'une infraction de s'amender et de se réinsérer dans la société. En outre, la double peine viole le principe selon lequel on ne peut être condamné deux fois pour le même fait.

*La double peine est source de discriminations.* Tous ne sont pas expulsés. C'est le Ministre qui choisit de manière arbitraire les étrangers condamnés en Belgique qui seront expulsés. Et en prison aussi, la double peine est à l'origine de discriminations importantes : le détenu ne pourra pas bénéficier de congés pénitentiaires, ni d'une éventuelle libération conditionnelle.

*La double peine viole le droit au mariage et au respect de la vie familiale* En étant expulsé alors qu'il est né ou qu'il a vécu depuis longtemps en Belgique, l'étranger se voit coupé de sa famille.

*La double peine viole le droit à un recours effectif.* La seule possibilité offerte à l'étranger banni est d'introduire une demande gracieuse au Ministre en vue de lever la mesure pour des raisons exceptionnelles. Cette procédure est insuffisante du point de vue des droits fondamentaux et en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

---

<sup>3</sup> Texte repris de la « Plate-forme de vigilance pour les réfugiés et les sans-papiers : « Droit des étrangers : Neuf enjeux pour la prochaine législature. », Nov. 2002.

*La double peine est inefficace.* La majorité des étrangers soumis à une mesure de bannissement resteront en Belgique, mais dans la clandestinité. Quant à ceux qui acceptent de partir, la plupart reviendront très vite de leur pays dit « d'origine » pour se rapprocher clandestinement de leurs proches restés en Belgique. Au lieu de protéger l'ordre public, la double peine contribue à maintenir ceux qui la subissent dans l'illégalité, ce qui n'est pas un facteur de maintien de l'ordre public... La double peine aboutit, dans les faits, à des situations perturbant gravement l'équilibre familial, social, culturel et affectif de l'étranger. Les mesures d'éloignement aboutissent à briser des vies, et des familles pour un objectif sécuritaire qui en fin de compte n'est pas atteint.

Nous demandons **la suppression pure et simple de cette mesure.** Ainsi, toute personne qui était établie en Belgique, celle qui avait un droit de séjour de plus de trois mois avant l'exécution de sa condamnation ou encore celle qui a vocation au séjour ou à l'établissement à l'issue de celle-ci ne peut voir sa demande rejetée pour atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, en raison de la peine à laquelle elle a été condamnée.

## ***7. Sanctions pénales pour entrée ou séjour illégal***

Les articles 75 et 76 de la loi du 15 décembre 1980 constituent des dispositions pénales qui sanctionnent et donc criminalisent l'étranger en raison du non-respect des dispositions relatives aux documents administratifs à produire pour l'entrée et le séjour dans le Royaume.

L'entrée ou le séjour illégal, de même que l'entrée ou le séjour, sans autorisation spéciale du Ministre, de l'étranger renvoyé ou expulsé du territoire depuis moins de dix ans sont passibles d'une peine de prison et d'une amende.

**La non-production de documents administratifs ne doit pas être sanctionnée par des mesures pénales.** Même si ces dispositions donnent rarement lieu à des poursuites, leur existence même au sein de l'arsenal législatif est dangereuse. En outre, elles ont des effets pervers. En effet, tout fonctionnaire doit communiquer au parquet les infractions dont il a connaissance dans le cadre de ses fonctions. Ces informations peuvent constituer un obstacle dans le cadre du déroulement des procédures que l'étranger introduira par la suite (ex : demande d'autorisation séjour pour circonstances exceptionnelles, demande de naturalisation..)

Nous demandons par conséquent **la suppression des articles 75 et 76** de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.