

# Compte-rendu de la matinée d'étude consacrée aux politiques de régularisation en Belgique et en Europe

...> Juin 2010

The logo for CIRÉ features the word "CIRÉ" in a bold, blue, sans-serif font. Above the letters "I" and "R", there are three small orange dots. Above the letter "É", there is a small orange arrow pointing to the right.

CIRÉ

## Table des matières

Introduction	3
Les politiques de régularisation en Europe: état des lieux et perspectives	4
Intervention d'Albert Kraler, International Center for Migration and Policy Development (ICMPD): présentation de l'étude « Régularisations en Europe »	4
Interventions de députés sur la position de leur parti en matière de politique de régularisation sur le plan européen	6
Interventions de députés sur la position de leur parti en matière de politique de régularisation sur le plan européen	8
La politique de régularisation en Belgique: état des lieux et perspectives	10
Coralie Hubblau, Ciré: Etat des lieux de la politique belge de régularisation	10
Jean-Yves Carlier, UCL: Perspectives en matière de politique de régularisation et de politique migratoire en Belgique	14
Melchior Wathelet, Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile: Réactions et perspectives	14



# Introduction

La question de la gestion de l'immigration illégale est une question complexe. Outre les situations très diverses à l'origine de la présence de personnes en séjour irrégulier sur le territoire européen, la complexité de cette question résulte aussi de la diversité des positions, des conceptions et des politiques développées autour de la régularisation.

Quel est l'état des lieux des politiques de régularisation en Belgique et en Europe? Peut-on aller plus loin en la matière dans les années à venir? Y a-t-il une place pour la régularisation dans la politique migratoire des Etats et de l'Union européenne? Autant de questions que nous avons abordées lors de la matinée d'études organisée par le Ciré le 9 décembre 2009.

# Les politiques de régularisation en Europe: état des lieux et perspectives

Intervention d'Albert Kraler, International Center for Migration and Policy Development (ICMPD): présentation de l'étude «Régularisations en Europe»

Albert Kraler, chercheur à l'ICMPD et coordinateur de l'étude « REGINE-Régularisations en Europe » est venu présenter celle-ci. Cette étude, financée par la Commission européenne et parue en 2009 a été réalisée par une équipe de chercheurs du Centre International de Développement des Politiques Migratoires (ICMPD) avec le concours d'experts externes. Elle propose un examen détaillé des pratiques de régularisation dans les 27 États membres de l'UE assorti de réflexions comparatives sur les pratiques en vigueur dans d'autres pays comme la Suisse ou les États-Unis.

Cette étude se penche également sur les liens entre les pratiques de régularisation et la politique migratoire et décrit la position de différents acteurs sur les politiques de régularisation et sur le niveau européen. Elle examine également l'option de politiques de régularisation au niveau européen.

Dans l'étude, la régularisation est définie comme toute procédure par laquelle un État octroie un statut juridique aux ressortissants étrangers en séjour irrégulier. Dans la pratique, les choses sont plus complexes. Tout d'abord, toutes les procédures ayant un effet régularisant ne sont pas explicitement conçues pour être des mesures de régularisation. En règle générale, il existe diverses procédures qui permettent aux migrants en séjour irrégulier d'acquiescer un statut juridique dans le pays dans lequel ils résident. Dans certains cas, ces dispositions ont été plus ou moins délibérément utilisées pour régulariser les migrants irréguliers, tandis que dans d'autres, les régularisations se sont produites sans politique sous-jacente explicite.

D'après les chiffres officiels, quelque 5 millions de personnes auraient introduit une demande de régularisation entre 1996 et 2008. Si l'on tient compte des données manquantes, le nombre total de personnes

en situation transitoire entre irrégularité et statut juridique pourrait être sensiblement plus élevé: entre 5,5 et 6 millions. Les données disponibles montrent qu'au total, quelque 3,5 millions de personnes ont été régularisées dans l'UE27 au cours de la période analysée, le chiffre réel étant probablement bien supérieur.

## Des programmes et des mécanismes de régularisation

Il apparaît également que les États membres de l'Union européenne régularisent les migrants au travers de deux types de mesures: les programmes de régularisation et les mécanismes de régularisation. Les mécanismes font partie du cadre politique migratoire régulier, il s'agit de mesures permanentes. Les programmes, en revanche, sont des mesures spécifiques, en dehors du cadre politique régulier, qui ont une durée limitée et ciblent généralement certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière.

Les programmes ont généralement une portée plus large et ciblent souvent les migrants irréguliers qui ont un travail, dans la poursuite d'un objectif plus global de répression du travail irrégulier. Les critères de régularisation sont dans l'ensemble relativement transparents et clairement définis. Parmi les plus fréquents, on trouve par exemple la durée du séjour ou la preuve de l'emploi.

En revanche, dans les mécanismes de régularisation, les critères et procédures, souvent moins bien définis, laissent aux administrations un important pouvoir discrétionnaire. Les mécanismes permanents ont habituellement une portée plus restreinte, limitée à un nombre relativement faible de migrants et principalement axée sur les cas humanitaires. Cela dit, sur la durée, le nombre de régularisations par le biais de mécanismes peut atteindre un niveau comparable à celui des régularisations par le biais de programmes dans certains pays.

L'écrasante majorité des demandes de régularisation ont été reçues dans le cadre de programmes de régularisation. 43 programmes de régularisation ont été mis en oeuvre dans 17 Etats membres de l'UE entre 1996 et 2008. L'Italie, l'Espagne et la Grèce représentent 84% des demandes connues introduites dans le cadre de programmes de régularisation.

Alors que les pays du sud de l'Europe ont en grande partie mis en oeuvre des programmes de régularisation à large spectre ciblant les travailleurs migrants sans papiers, les pays du Nord se sont eux concentrés sur les cas humanitaires, en ce compris les demandeurs d'asile de longue date ou déboutés, les étrangers non expulsables ou les membres de familles.

Contrairement aux programmes, de nombreuses statistiques relatives aux mécanismes de régularisation n'ont soit pas été établies, soit pas été rendues publiques. Dans une certaine mesure, ceci reflète le fait que les régularisations par le biais de mécanismes sont habituellement traitées dans le cadre régulier de délivrance de titres de séjour.

Depuis 2001, près de 305 000 régularisations ont été enregistrées aux fins de ce projet. Toutefois, l'on note une grande hétérogénéité au niveau des motifs de régularisation d'un pays et d'un mécanisme à l'autre. Le raisonnement le plus étendu est que les personnes ont le droit de régulariser leur situation en fonctions de divers critères définis par la loi (principalement humanitaires).

## Deux logiques de régularisation

Deux logiques différentes de régularisation coexistent. Tout d'abord, une logique humanitaire fondée sur les droits de l'homme. Ensuite, une logique non humanitaire, réglementaire et orientée vers le marché du travail.

Dans la logique humanitaire, on recourt à la régularisation pour surmonter l'échec de politiques et de leur mise en oeuvre (p.ex. dans le système d'asile) ou pour faire face à des situations et répondre à des besoins spécifiques. La régularisation est souvent explicitement utilisée comme solution de remplacement pour l'éloignement.

Dans la logique non humanitaire en revanche, la régularisation est un moyen d'aborder le lien entre la migration irrégulière et l'économie informelle. Les régularisations orientées vers le marché du travail visent généralement à combattre le travail non déclaré et à faire respecter la législation sociale et fiscale, les droits sociaux et les normes en matière de travail.

Pour des objectifs liés au marché du travail, les États ont presque exclusivement recours à des programmes de régularisation. En revanche, dans le cas de régularisations humanitaires, aussi bien des mécanismes que des programmes sont utilisés, ce qui suggère une complémentarité, et non une alternance, entre les deux approches.

## Constats et suggestions

L'étude suggère que l'incidence globale des programmes de régularisation est positive. La baisse du nombre de personnes en situation de séjour ou d'emploi irrégulier est limitée, mais permanente.

L'étude apporte peu de preuves quant à un possible effet d'appel des régularisations, et ce même si des éléments démontrent leur impact négatif sur les programmes de retour.

L'étude suggère également que la « création » (non intentionnelle) de migrants irréguliers par le biais de procédures nationales (p.ex. perte ou retrait du statut) doit être considérée comme un problème de grande ampleur dans les États membres, que l'on pourrait résoudre par une réforme des procédures et des cadres juridiques propres à la migration légale.

L'étude estime que le système d'asile est étroitement lié à la 'création' de migrants irréguliers, particulièrement dans les pays du nord de l'Europe, reflet des différences considérables au niveau de l'accès à la protection dans les états européens.

L'étude fait également état d'une augmentation des régularisations pour raisons familiales tout en suggérant l'existence de certaines faiblesses au niveau des régimes de regroupement familial en vigueur.

## L'Europe doit-elle agir?

Bien que la régularisation soit aujourd'hui une matière exclusivement nationale, elle n'en est pas moins inscrite dans un cadre légal et institutionnel plus large, aussi bien dans le contexte de l'Union européenne qu'en rapport avec des instruments juridiques de droit international. La régularisation relève clairement du champ de compétences de l'Union européenne dans le domaine de la migration, tel que le définit l'article 63 (3) du Traité d'Amsterdam, qui définit, entre autres, des mesures concernant « les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance [...] de visas et de titres de séjour de longue durée », l'immigration clandestine et le séjour irrégulier.

Il n'y a actuellement aucun consensus au sein des 27 pays de l'Union Européenne concernant la nécessité de politiques de régularisation. Les États membres posent habituellement un éventail d'objectifs politiques en rapport avec la régularisation comme postulat : gestion de l'emploi informel, gestion de l'immigration, questions humanitaires, gestion de la question des étrangers non expulsables, etc.

Eu égard à la diversité des positions sur la nécessité de mesures de régularisation, les gouvernements sont dans l'ensemble défavorables à une réglementation européenne en la matière. En revanche, beaucoup veulent soutenir l'intensification des échanges d'information et de bonnes pratiques.

L'étude avance enfin quatre grands domaines d'action possibles au niveau européen: (1) des politiques en matière d'échange d'information, d'élaboration de politiques et d'assistance technique; un contexte dans lequel la Commission aurait un rôle de facilitation, de soutien de l'échange d'information et d'accès à l'expertise; (2) des politiques de notification et d'élaboration de politiques qui confèreraient à la Commission un rôle de surveillance et imposeraient aux États membres une obligation de notification à la Commission et de participation à des consultations ; (3) des politiques de minimisation de la « création d'immigrants irréguliers », principalement axées sur l'amélioration et la mise en valeur des instruments juridiques en vigueur dans le domaine de la migration et de l'asile au niveau de l'UE; (4) des politiques de réglementation fondées sur l'établissement de normes minimales dans le domaine de la régularisation.

## Interventions de députés sur la position de leur parti en matière de politique de régularisation sur le plan européen

### Isabelle Durant (Ecolo)

La question de la régularisation est une question difficile à aborder aujourd'hui au sein du Parlement européen vu les majorités en présence.

De plus, vu la crise économique actuelle, le débat tourne aujourd'hui principalement autour de la question du travail des nationaux.

Il convient de rappeler également l'importance et l'impact du mouvement social autour de la question des régularisations.

En ce qui concerne la régularisation « 1999-2003 », il faut rappeler que rien de structurel n'avait été mis en place après l'opération de régularisation.

### Fatiha Saïdi (PS)

Madame Saïdi évoque le fait que la directive dite « de retour » (juin 2008) ne plaide pas, comme le souhaite son parti -qui l'a rejetée lors du vote- pour une politique respectueuse des droits des migrants. Cette directive ne s'appuie pas sur une vision progressiste et humaine des migrations.

Par ailleurs, de manière générale, Madame Saïdi et son parti se soucient de la politique européenne telle qu'elle se dessine aujourd'hui. En effet, cette politique s'échafaude de manière telle qu'elle constitue une menace pour les droits fondamentaux mais aussi pour une politique de coopération centrée sur les besoins des pays du sud et surtout, sur les besoins de leurs populations.

En ce qui concerne la régularisation en Europe, Madame Saïdi tient à adresser ses remerciements à Monsieur Kraler, membre de l'International Center

for Migration Policy Development qui nous a fait part des conclusions de l'étude «Régularisations en Europe», éclairante à plus d'un titre. Les conclusions de cette étude ont attiré son attention sur les points suivants :

- De façon générale, l'étude souligne que les craintes concernant les «appels d'air» sont totalement exagérées. Une fois ce mécanisme soumis à une évaluation rigoureuse, on constate que ces craintes qui font surface dès qu'on évoque une politique de régularisation, sont largement infondées
- Concernant l'échange d'informations, le développement des politiques et le soutien technique (le rôle de la Commission est ici déterminant) il s'agit :
  - d'améliorer l'information sur l'impact des programmes de régularisation
  - de réaliser un échange systématique d'information sur les pratiques des Etats membres
- Afin de faciliter et d'améliorer l'élaboration de politiques, il convient d'organiser des consultations avec la Commission et le Conseil des programmes de régularisation envisagés. Ici aussi, il faudrait ménager des espaces d'échanges d'information de bonnes (et de mauvaises) pratiques mais surtout d'évaluation
- Il faut minimiser les effets des politiques paradoxales qui favorisent la «création d'immigrants illégaux». Ces options figurent parmi les plus importantes car elles concernent notamment les enfants devenus majeurs, les pensionnés, les personnes ayant résidé de longues années sur le territoire et les familles. Pour ce faire, il faut donc faciliter l'accès au statut de résident longue durée :
  - en rendant automatique l'acquisition du statut de résident longue durée aux enfants nés sur le territoire ou aux mineurs ayant 5 ans de résidence
  - en renforçant le droit au regroupement familial

Madame Saïdi explique alors que son parti plaide pour une vision progressiste et humaine des migrations ainsi qu'une politique respectueuse des droits des migrants. Pour atteindre cet objectif, il faut attaquer la problématique en amont.

- Réaffirmer le droit fondamental d'asile et définir une politique d'asile commune :
  - en définissant une politique européenne d'asile basée sur l'harmonisation vers le haut des normes et des procédures
  - en accordant au demandeur d'asile le droit de travailler plus rapidement, afin de faciliter son insertion
  - en refusant tout traitement de la demande d'asile en dehors du territoire européen, notamment dans des camps de transit pour demandeurs d'asiles que la droite voudrait installer dans les pays tiers (Algérie, Maroc, Tunisie, Libye, etc.)
- Réaffirmer le droit de vivre en famille et le principe fondamental de l'unité familiale :
  - le droit au regroupement familial ne peut être conditionné à la preuve de revenus supérieurs au revenu minimum d'intégration en vigueur dans chaque Etat Membre ou à la vérification de la capacité d'intégration des membres de la famille (comme le suggère le pacte européen sur la migration et l'asile). Elle et son parti proposent donc une modification de la directive sur le regroupement familial en ce sens.
- Amplifier les accords de partenariat entre l'Union européenne et les pays d'émigration et de transit :
  - notamment en ce qui concerne les programmes de réinstallation de réfugiés, les programmes de retour volontaire ou la lutte contre l'immigration clandestine. Son parti veut dans ce cadre une politique d'immigration qui traite l'ensemble des pays concernés avec la même dignité.
- Elaborer des règles communes pour l'immigration légale et garantir les droits des migrants :
  - l'immigration légale peut répondre à des besoins économiques et démographiques de l'Union européenne, mais une vigilance de tous les instants est nécessaire pour éviter que l'on recoure à la main d'œuvre étrangère et qu'on affaiblisse les droits sociaux et le contrôle syndical sur les conditions de travail.
  - son parti refuse par ailleurs, la mise en place d'une politique d'immigration économique ciblée uniquement sur les personnes hautement qualifiées, ce qui accentuerait une fuite des cerveaux des pays du sud, déjà importante.

- parallèlement, nous nous opposons à une ouverture et fermeture de vannes en fonction des besoins économiques des Etats sans considération pour les droits des migrants. Dans ce cadre, le parti de Madame Saïdi demande une égalité absolue de traitement entre travailleurs migrants et nationaux en matière de salaire, de contrat, de condition de travail et de protection sociale.
- c'est toujours dans cette optique que son parti demande la ratification de la Convention des Nations Unies sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

En conclusion, il faut lutter en priorité contre la traite et le trafic d'êtres humains menés par les réseaux criminels, avec une coopération accrue entre Etats Membres. Il faut régulariser les personnes en séjour illégal sur bases de critères clairs et objectifs (ancrage durable, ...). Il faut également amplifier et systématiser les politiques d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté.

Pour ce faire, il s'agit de développer une action à tous les niveaux adaptés (local, régional, national ou européen) comportant entre autres des politiques ciblées de lutte contre les discriminations et des modules de formation linguistique ou d'alphabétisation, d'initiation à la citoyenneté et à la vie pratique et d'orientation socioprofessionnelle.

Enfin, il faut également porter une attention particulière à l'accueil des femmes, des jeunes et des populations Rom en Europe.

## Jean-Yves Carlier, UCL: Perspectives des politiques de régularisation et de la politique migratoire en Europe

Concernant la compétence de l'Union européenne en matière de régularisation, elle n'a, en la matière, pas de compétence exclusive. C'est l'application du principe de subsidiarité.

C'est en 1973-1974, lors du stop migratoire dans plusieurs Etats européens, que s'est posée pour la première fois la question de la compétence de l'Union européenne sur cette question.

En 1985, à la suite de l'adoption de l'Acte unique qui permet l'ouverture des frontières internes et la libre circulation des personnes et des travailleurs la Commission européenne adopte un texte invitant les Etats membres à s'informer mutuellement sur leurs législations en matière migratoire. Plusieurs Etats estiment que ce texte porte atteinte à leurs prérogatives et en demandent l'annulation devant la Cour de Justice ..

En 1987, la Cour de Justice confirmera que l'Union est compétente en matière d'immigration car ces questions sont liées à la libre circulation.

Depuis la politique migratoire de l'Union européenne s'est fortement développée.

Deux choses principales doivent être mise en avant:

- la nécessité de maintenir et de protéger les droits à la migration que sont l'asile et le regroupement familial
- concernant la politique des visas, il faut s'interroger sur la nécessité de maintenir les mécanismes de refus de visa en Europe

Il faut également souligner l'importance des instruments judiciaires internationaux (recours à la CEDH, ...). La ratification du Traité de Lisbonne aura également un impact important puisque la Cour européenne de justice aura pleine juridiction dans les matières de l'asile et de l'immigration. N'importe quel tribunal pourra dorénavant adresser une question préjudicielle à la CJE.



Sur la question des travailleurs migrants, tout migrant qui, en droit ou en fait, dispose d'un travail doit-il être vu d'abord comme un travailleur et bénéficier d'un statut qui protège ses droits fondamentaux ? C'est l'avis de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. C'est également l'objet de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille qui n'a été ratifiée par aucun Etat membre de l'Union européenne.

Enfin, les perspectives en matière d'immigration doivent aujourd'hui être envisagées dans le cadre du Traité de Lisbonne.

# La politique de régularisation en Belgique: état des lieux et perspectives

## Coralie Hublau, Ciré: Etat des lieux de la politique belge de régularisation

### Grandes étapes de la politique belge de régularisation

#### La première date-clef que que l'on peut relever dans la politique d'immigration et de régularisation de la Belgique est 1974.

C'est cette année-là que le Conseil des ministres prit la décision de limiter l'entrée du territoire aux personnes présentant des qualifications professionnelles non disponibles dans le pays. Cela s'apparenta à un arrêt officiel de l'immigration de travail et de l'immigration en général.

Cela eut deux conséquences importantes: une augmentation de l'immigration clandestine et une déviation de la politique d'asile.

C'est en 1974 également qu'eut lieu la première opération de régularisation d'étrangers en situation irrégulière. 7.448 personnes (principalement d'origine turque et marocaine) furent ainsi régularisées (sur 8.420 demandes introduites).

#### La deuxième date-clef est 1980.

Après l'adoption de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la régularisation se fit sur base de l'article 9 alinéa 3 de cette même loi.

Cet article prévoyait que: *«lors de circonstances exceptionnelles, l'autorisation de séjour en Belgique pouvait être demandée par l'étranger auprès du bourgmestre de sa localité de résidence qui la transmet au Ministre ou à son délégué».*

Cette procédure exceptionnelle permettait donc aux personnes justifiant de circonstances exceptionnelles de demander une autorisation de séjour sur le territoire belge et non depuis un poste diplomatique ou consulaire à l'étranger.

L'article 9 alinéa 3, n'étant qu'un article de procédure, aucun critère pouvant donner lieu à une régularisation de séjour n'avait été défini.

Une pratique de régularisations individuelles s'est alors développée. Cette pratique visait des situations très diverses (personnes déboutées de la procédure d'asile, personnes en séjour irrégulier, impossibilité de retour en raison de la situation dans le pays d'origine ne semblant pas pouvoir disparaître dans un délai raisonnable, besoin de protection basé sur une situation relevant de l'article 3 de la CEDH ou sur des situations de violence généralisée ou de violations massives des droits de l'homme, impossibilité matérielle de retour ou encore impossibilité de retour en raison de la situation familiale ou de l'état de santé physique ou psychique, ...).

Une série de critères est ressortie de ces situations individuelles mais sans effets contraignants car issus de la pratique administrative.

A côté de cela, la notion même de « circonstances exceptionnelles » fut interprétée différemment au gré de la politique menée.

Cette pratique totalement discrétionnaire fut toutefois précisée au fil du temps par diverses circulaires ministérielles et les circonstances exceptionnelles furent définies par le Conseil d'Etat comme étant les circonstances qui rendent le retour dans le pays d'origine particulièrement difficile voire impossible.

A côté de cela, l'introduction de la demande, n'ayant aucun effet juridique, n'était pas suspensive des mesures d'éloignement et la durée de traitement de ces demandes étant excessivement longue, le demandeur

se trouvait pendant la durée de la procédure dans une situation où il était au mieux toléré sur le territoire.

rendre un avis destiné au Ministre de l'intérieur, seul compétent pour prendre la décision de régularisation.

### La troisième date-clef est 1999.

Face à l'insécurité juridique dans laquelle se trouvaient de nombreuses personnes, de nombreuses associations se mobilisèrent dès 1998 pour revendiquer une procédure de régularisation reposant sur des critères clairs.

Le gouvernement issu des élections du 13 juin 1999 décida en décembre 1999 de procéder à une campagne de régularisation et la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire belge fut adoptée.

Cette loi ouvrit un droit au séjour illimité aux personnes personnes en séjour illégal ou en séjour précaire en date du 1er octobre 1999.

C'est une campagne unique de régularisation qui fut ainsi organisée du 10 au 30 janvier 2000.

### 4 critères avaient été énoncés :

- avoir fait l'objet d'une procédure d'asile de longue durée
- être dans l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine pour des raisons indépendantes de sa volonté
- être victime d'une maladie grave
- pouvoir faire valoir des circonstances humanitaires et avoir développé des attaches durables en Belgique.

Au 1er février 2000, 32.766 dossiers avaient été introduits concernant plus de 50.000 personnes dont 23.000 enfants. 27.686 dossiers ont été reçus (soit 78,39% des demandes).

Une Commission de régularisation composée d'un magistrat, d'un avocat et d'un représentant d'ONG avait été installée afin d'examiner les demandes et de

Suite à cette campagne de régularisation de trois semaines, la pratique est revenue à l'usage exclusif de l'article 9.3 de la loi de 1980.

### La quatrième date-clef est 2006.

En raison de la durée et de la complexité de la procédure d'asile, de l'apparition de besoins de protection divers et de la présence en Belgique de nombreux «inéluctables», le législateur modifia en 2006 la loi du 15 décembre 1980 et y inséra un article 9 bis et un article 9 ter.

### L'article 9 bis prévoit que:

*«§ 1er. Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un document d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne, qui la transmettra au ministre ou à son délégué. Quand le ministre ou son délégué accorde l'autorisation de séjour, celle-ci sera délivrée en Belgique.»*

### L'article 9 ter prévoit quant à lui que:

*«§ 1er. L'étranger qui séjourne en Belgique et qui dispose d'un document d'identité et souffre d'une maladie dans un état tel qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne, peut demander l'autorisation de séjourner dans le Royaume au ministre ou à son délégué.»*

Malgré la suppression de l'article 9 alinéa 3 et l'introduction dans la loi des articles 9 bis et 9 ter, la politique de régularisation a continué à poser deux problèmes majeurs:

- la politique de régularisation reste discrétionnaire et très peu balisée au niveau légal (pas de critères

clairs, situations d'inégalité résultant du large pouvoir d'appréciation accordé à l'Office des étrangers)

- cette politique est trop étreinte car elle ne prend pas en compte la réalité sociale et offre peu d'ouvertures aux personnes qui ont développé des liens solides avec la Belgique.

#### **C'est pour cela que depuis 10 ans les ONG demandent:**

- que la politique de régularisation soit plus claire quant aux critères et aux conditions à remplir
- que cette politique ne dépende plus du bon vouloir de l'OE ou du Ministre mais d'une procédure transparente et équivalente pour tous
- que cette politique soit plus réaliste et tienne compte des attaches durables développées par les personnes en Belgique
- que cette politique ait ces qualités de façon permanente et ne se fasse pas seulement par des « one shot »

#### **La cinquième date-clef est 2008.**

Le 18 mars 2008, le gouvernement s'est mis d'accord sur diverses dispositions parmi lesquelles :

- la suppression des mesures de transitions pour les nouveaux citoyens européens
- une possibilité pour les personnes sans séjour légal de recevoir, sur base d'une offre d'embauche ou d'un plan crédible d'indépendant, un statut de séjour légal
- l'ouverture à une migration de travail pour les métiers en pénuries
- en matière de régularisation humanitaire, l'accord de gouvernement prévoyait une circulaire fixant des critères de régularisation pour le présent et le futur.

#### **Effets de cette politique**

On peut se demander ce qu'a produit cette politique en terme de chiffres et de décisions?

En ce qui concerne le nombre de nouvelles demandes de régularisation, on passe de 15.927 demandes en 2005 à 19.371 en 2008.

En ce qui concerne les décisions positives (par dossier), on passe de 5422 en 2005 à 4995 en 2008.

Enfin, en ce qui concerne le type de décision entre 2005 et 2008: on constate que les décisions sur base des longues procédures diminue et qu'au contraire les décisions humanitaires et surtout médicales augmentent.

#### **Cadre légal actuel de la régularisation en Belgique**

Le 18 juillet 2009, au cours d'une conférence interministérielle restreinte, le gouvernement Van Rompuy II s'est mis d'accord sur de nouvelles instructions en matière de régularisation. Cette instruction vient s'ajouter à l'article 9 bis de la loi du 15/12 et à la circulaire du 21 juin 2007.

Trois critères principaux de régularisation ont été prévus combinant mesures permanentes et opération one shot:

- les longues procédures d'asile (mesure permanente) : pour les personnes dont la procédure d'asile (en ce compris le recours au Conseil d'Etat et/ou la procédure de régularisation) a duré 5 ans pour les isolés ou 4 ans pour les familles avec enfants scolarisés
- l'ancrage local durable (opération one shot): pour les personnes présentes en Belgique depuis 5 ans et qui ont, avant le 18 mars 2008, fait une tentative de régulariser leur séjour
- la régularisation par le travail (opération one shot): pour les personnes présentes en Belgique depuis au moins le 31 mars 2007, qui disposent d'un contrat de travail pour lequel la Région compétente est prête à délivrer un permis de travail B

L'instruction précise également que parmi les situations humanitaires urgentes, une attention particulière devait être portée aux personnes appartenant à un groupe vulnérable.

- Risque que peu de travailleurs sans papiers soient régularisés par cette mesure. Risque que ne soient concernés que ceux dont l'employeur est correct, paie ses cotisations, ...

#### Remarques:

- on ne peut pas encore évaluer combien de personnes pourront être régularisées sur cette base
- cette instruction comporte des acquis mais également des manques

#### Et demain?

Les critères énoncés par l'instruction du 19 juillet étaient absolument nécessaires pour mettre un terme à l'insécurité juridique dans laquelle se trouvaient de nombreuses personnes.

#### Acquis:

- ces critères étaient nécessaires pour mettre un terme à l'insécurité juridique dans laquelle se trouvaient de nombreuses personnes
- les longues procédures d'asile et les situations humanitaires urgentes sont des critères permanents
- l'ancrage local durable est interprété relativement largement (et notamment par rapport à ce que prévoyait la circulaire à points)
- les personnes qui n'ont jamais rien demandé et qui sont là depuis 2 ans et demi et ont un contrat de travail peuvent être régularisées
- la commission consultative des étrangers est compétente pour rendre un avis lorsqu'il existe un doute sur l'ancrage durable de la personne

#### Différentes questions peuvent se poser:

- Une politique de régularisation pour demain est-elle possible?
- Une politique de régularisation pour le futur est-elle nécessairement une politique migratoire?
- Quelle serait la légitimité d'une politique de régularisation plus large?
- Le fait qu'elle doit palier à une politique de protection restrictive?
- Le fait qu'elle doit palier à l'exploitation à laquelle sont soumis de nombreux sans papiers?
- Le fait que l'on a depuis 1974 une politique migratoire du travail extrêmement restrictive?
- Le fait que le Nord a une responsabilité écrasante dans la pauvreté du sud et que l'argent envoyé par les migrants est plus important et efficace que l'aide au développement des pays du Nord
- Le fait aussi que la présence des sans papiers est inévitable et qu'il convient de la gérer de la façon la plus respectueuses possible?

#### Manques:

- Bien que certains des critères énoncés soient permanents, il ne s'agit cependant que d'une instruction ministérielle qui peut, à tout moment être modifiée ou retirée. Une certaine insécurité juridique persiste donc
- Les critères « ancrage local » sont des critères temporaires qui disparaîtront le 15/12/2009
- Les personnes qui sont en Belgique depuis 5 ans et qui y ont un ancrage mais qui n'ont jamais rien demandé et n'ont pas la possibilité de travailler en sont exclues
- les précisions sur l'instruction et le vademecum (notamment concernant la procédure à suivre et la procédure de régularisation par le travail) ont été données très tard

On pourrait enfin se demander aussi si ce n'est pas se donner bonne conscience que de réfléchir à une politique de régularisation plus large plutôt que de se pencher sur les lacunes actuelles de la politique migratoire

## Jean-Yves Carlier, UCL: Perspectives en matière de politique de régularisation et de politique migratoire en Belgique

La loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a été modifiée à de nombreuses reprises depuis 1980, notamment pour l'adapter à l'évolution européenne. Suite à ces nombreuses modifications, cette loi est devenue illisible. En outre, sur le fond, le texte de la loi est, à différents égards, dépassé. L'élaboration d'un véritable code de l'étranger serait donc souhaitable.

Indépendamment de la formulation ou non de critères de régularisation, indépendamment de modifications législatives, il restera toujours, entre le droit et la faveur, une série de situations qui devraient être soumises à interprétation. La création d'un organe indépendant permanent, comme une Commission de régularisation, permettrait de développer une interprétation objective de critères, de maintenir un examen au cas par cas des situations individuelles et éviter la multiplication des cas en attente. Mettre en place une commission qui puisse entendre les demandeurs est indispensable.

Construire progressivement une politique humaine et réaliste de l'immigration est de l'intérêt de l'Etat et des personnes. Un bon cadre juridique peut y aider.

## Melchior Wathelet, Secrétaire d'Etat à la Politique de migration et d'asile: Réactions et perspectives

Le Secrétaire d'Etat à la politique de migration et d'asile, Melchior Wathelet, est venu livrer ses réactions et ses perspectives en matière de politique de régularisation en Belgique.

Concernant l'instruction du 19 juillet 2009, malgré le recours en annulation introduit par le Vlaams Belang, le Secrétaire d'Etat et son administration continuent à appliquer les nouveaux critères de régularisation en vertu du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire d'Etat.

Il faut également souligner l'importance de pouvoir entendre, dans la mesure du possible, les demandeurs dans le cadre d'une demande de régularisation. Il existe une grande différence quand on entend quelqu'un parler de sa situation et quand on consulte un dossier.

# Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

## Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- CSC Bruxelles - Halle - Vilvoorde
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Médecins du Monde
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- L'Olivier – Société de Saint-Vincent de Paul
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

## CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles  
t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33  
cire@cire.irisnet.be | www.cire.be

Avec le soutien de la Communauté française

