

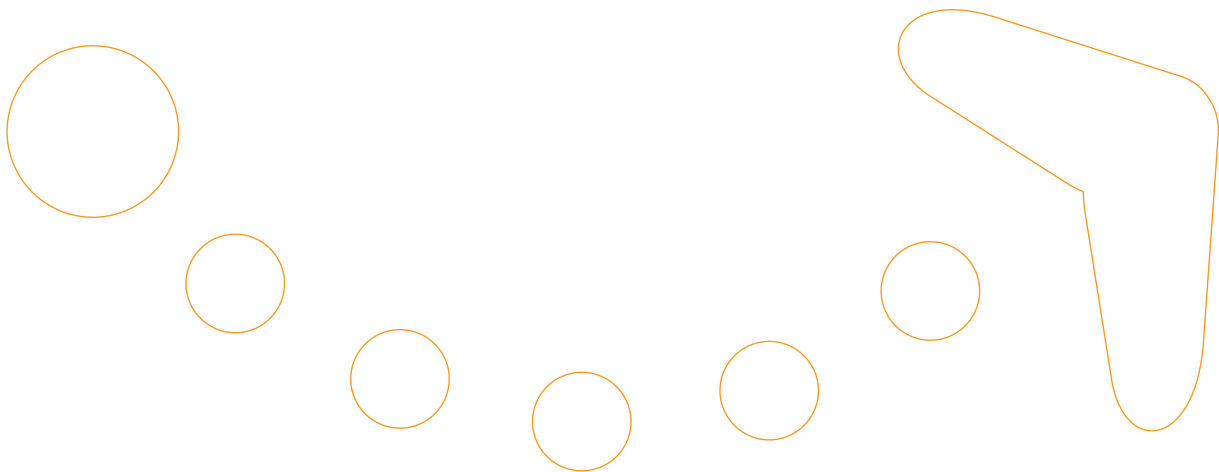
# Précarisation du séjour et régression des droits fondamentaux des étrangers

 novembre 2014

**CIRÉ**

# Sommaire

Introduction	3
Les migrations en Belgique : immigrations et demandes d’asile en baisse	4
La loi du 15/12/1980, source d’insécurité juridique	4
Des atteintes aux droits fondamentaux des migrants	5
Conclusion	7



## Introduction

On constate en Belgique, comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, une tendance depuis plusieurs années à l'adoption de mesures qui précarisent le séjour des étrangers et touchent directement ou indirectement à leurs droits fondamentaux, qu'ils soient demandeurs d'asile, réfugiés, étrangers en séjour régulier ou irrégulier, ou citoyens européens.

Les autorités justifient souvent ces mesures par la nécessité de lutter de manière efficace contre les abus, rarement quantifiés, mais également par la « conjoncture économique actuelle » dans laquelle il convient de limiter le risque de charge potentielle sur la sécurité sociale que représenteraient les migrants<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les migrations dans le monde et les personnes migrantes en Belgique, quelques concepts, CIRÉ, décembre 2012.

## Les migrations en Belgique : immigrations et demandes d'asile en baisse

On compte aujourd'hui en Belgique un peu moins d'un million d'étrangers inscrits au registre de la population (donc en situation de séjour régulier) sur une population d'environ 11 millions d'habitants. Alors qu'au cours des 30 dernières années, la tendance était plutôt à l'accroissement des mouvements migratoires des étrangers, il semble qu'aujourd'hui ce chiffre n'augmente pas. Il stagne, voire diminue. Ainsi, en 2012, on constate une tendance à la diminution des entrées sur le territoire belge<sup>2</sup>.

L'immigration en Belgique est une immigration principalement européenne. Près des deux tiers de la population étrangère présente en Belgique est composée de ressortissants de l'Union européenne<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, les principales voies d'entrées en Belgique sont le regroupement familial, les études, le travail et la demande d'asile.

En 2013, 15.840 personnes ont demandé l'asile en Belgique. Ce nombre est en nette diminution par rapport aux années précédentes (21.463 en 2012 et 25.479 en 2011). Cette baisse des demandes d'asile intervient à un moment où le nombre de demandes dans l'ensemble de l'Union européenne est en hausse (de 30% entre 2012 et 2013).

Enfin, on estime depuis quelques années à environ 100.000 le nombre de personnes qui vivent en Belgique en situation de séjour irrégulier<sup>4</sup>.

2 Rapport Migrations, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2012 : depuis les années 2000, l'accroissement a été particulièrement important jusqu'à atteindre 138.071 immigrations d'étrangers en 2011 contre 62.909 en 2000. En revanche, l'année 2012 marque une rupture avec cette tendance, affichant 10% d'immigrations internationales de moins qu'en 2011. En 2012, la Belgique n'a enregistré que 124.717 immigrations d'étrangers, soit 13.354 de moins qu'en 2011. Il s'agit là de la première baisse avérée de l'immigration au cours des deux dernières décennies. Les chiffres sur le regroupement familial affichent une diminution de même que le nombre de reconnaissances du statut de réfugié et le nombre de régularisations. La baisse des immigrations en 2012 s'expliquerait par une importante diminution des immigrations en provenance des pays tiers à l'UE, alors que les immigrations en provenance des pays de l'UE continuent d'augmenter.

3 Rapport Migrations, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2011.

4 Rapport Migrations, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2007.

## La loi du 15/12/1980, source d'insécurité juridique

En Belgique, la principale base légale du droit des étrangers est la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette loi a été modifiée à de très nombreuses reprises au cours des dernières années, notamment sous l'influence du droit européen. Elle est devenue aujourd'hui en grande partie illisible et comporte de nombreuses lacunes.

En Belgique, le droit des étrangers se caractérise par une pluralité des statuts et titres de séjour, des procédures et des acteurs institutionnels compétents. Comme le type de statut et de procédure de séjour détermine l'étendue des droits accordés aux étrangers, ceux-ci se retrouvent très souvent face à une grande insécurité juridique.

Ce qui accentue encore cette insécurité juridique c'est que l'on retrouve à différents endroits dans la loi de 1980 un large pouvoir d'appréciation laissé à l'administration en charge du séjour des étrangers, l'Office des étrangers.

C'est le cas en matière de régularisation pour raisons humanitaires par exemple où la loi dit uniquement que l'administration doit examiner s'il existe des « circonstances exceptionnelles » qui empêchent l'étranger de retourner dans son pays d'origine, sans que ces circonstances ne soient définies légalement.

C'est le cas également de plusieurs dispositions de la loi qui permettent à l'administration de refuser le séjour ou de le retirer lorsque l'étranger représente une menace pour « l'ordre public belge ou la sécurité nationale », sans autre définition ou exemples de situations qui constitueraient un tel risque.

C'est le cas également du séjour des citoyens européens demandeurs d'emploi pour lesquels l'Office des étrangers va examiner au cas par cas s'ils recherchent activement du travail et s'ils ont des chances réelles d'en trouver, sans qu'aucune balise ne soit prévue par la loi.

Ce qui est assez significatif également, c'est que l'un des principes de base de la loi du 15/12/1980 est que le séjour est accordé pour une durée limitée (généralement 1 an au plus). Le séjour à durée illimitée est une exception à ce principe et les situations qui donnent droit à un séjour illimité sont strictement énoncées par la loi.

Outre le fait qu'ils sont limités dans le temps, la plupart des titres de séjour sont également conditionnés (à l'existence de revenus, à la non dépendance vis-à-vis du système d'aide sociale belge, à la vie commune avec un membre de famille...) et le contrôle des conditions se fait, la plupart du temps, pendant toute la durée du séjour.

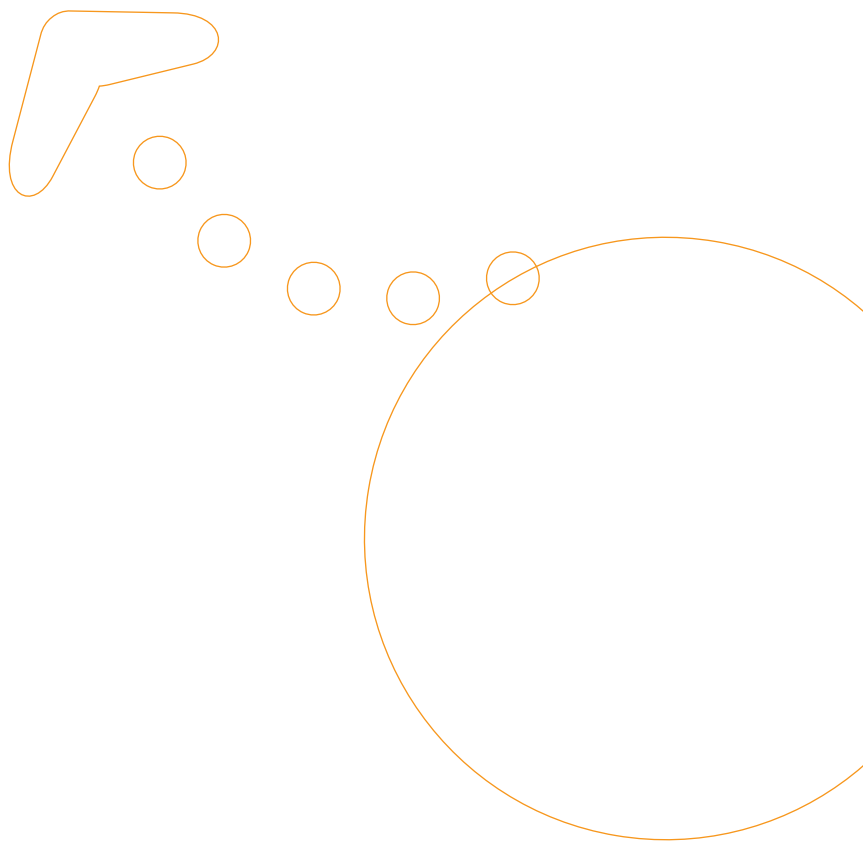
Cette tendance à conditionner et à précariser toujours plus le séjour est évidente en matière de regroupement familial par exemple. Ainsi, la durée pendant laquelle le séjour du membre de famille est dépendant de la vie commune avec son conjoint/partenaire/parent/enfant s'est allongée de plus en plus au fil des réformes, passant de quelques mois à 2 ans, à 3 ans et enfin à 5 ans aujourd'hui.

Un autre exemple de séjour de plus en plus précaire est celui des étrangers régularisés pour des raisons médicales (procédure que peuvent introduire les étrangers en situation irrégulière sur le territoire gravement malades et sans accès aux soins dans leur pays d'origine). Outre le fait qu'il est extrêmement difficile d'obtenir ce type de séjour, l'administration appliquant un filtre médical extrêmement strict, les personnes qui obtiennent un titre de séjour sur cette base (environ 1%) peuvent renouveler leur titre de séjour chaque année tant que la maladie persiste et que l'état des soins dans leur pays d'origine ne s'est pas amélioré. Au bout de 5 ans de renouvellement, ils ont la possibilité de demander un séjour illimité. En pratique, l'administration refuse régulièrement le renouvellement de la carte d'1 an au bout de la 3<sup>ème</sup> ou de la 4<sup>ème</sup> année.

Le cadre légal actuel est donc lui-même source d'insécurité juridique et par conséquent source de précarité pour les étrangers qui y sont confrontés.

## Des atteintes aux droits fondamentaux des migrants

Plusieurs mesures bien spécifiques ont été adoptées ces dernières années en matière d'asile, de regroupement familial ou encore de protection sociale qui visent certaines catégories d'étrangers et qui portent directement ou indirectement atteinte à leurs droits fondamentaux. Toutes ces mesures, ont été justifiées par la nécessité de lutter contre les abus, les fraudes et de protéger notre économie. Ce qui est assez significatif c'est que ces mesures ont, pour beaucoup, été prises sur base de textes pris d'initiative par le gouvernement et ne nécessitant pas de débat public (instructions et circulaires administratives ou ministérielles, arrêtés royaux, lois-programmes...). La plupart de ces réformes du droit des étrangers ne sont par ailleurs que rarement évaluées.



## Au droit à la vie privée et familiale

Différentes réformes du regroupement familial ont eu lieu ces dernières années, la dernière datant de 2011. Toutes ont durci les règles et ajouté des conditions au regroupement familial : revenus, logement, assurance maladie...

Le regroupement familial est en effet la première voie d'entrée en Belgique (+ de 50% des visas de long séjour) et est devenu, en Belgique comme dans la plupart des États européens, un outil de gestion et de contrôle de la migration.

La réforme de 2011 avait clairement pour objectif de rendre plus difficile le regroupement familial avec les Belges (et en particulier les Belges d'origine turque et marocaine car principaux demandeurs de regroupement familial). L'une des principales mesures de la loi de 2011 prévoit ainsi la fin de l'assimilation des Belges aux citoyens européens. Le statut des Belges « sédentaires » (c'est-à-dire n'ayant pas exercé leur droit à la libre circulation) est calqué désormais sur celui des ressortissants de pays tiers en ce qui concerne les conditions du regroupement familial. La loi du 8 juillet 2011 a ainsi créé pour la première fois un statut moins favorable pour la famille du Belge que pour la famille des citoyens européens. C'est ce que l'on appelle une « discrimination à rebours »<sup>5</sup>.

Ce texte avait également pour objectif de réduire la charge potentielle sur la sécurité sociale et de lutter contre les pratiques de mariage de complaisance.

Sur base de la directive européenne 2004/38/CE, la nouvelle loi a ainsi introduit en droit belge une condition de revenus stables, réguliers et suffisants équivalents à 120 % du revenu d'intégration sociale soit 1307,784 euros. Cette condition est appréciée très strictement par l'administration qui ne tient pas compte des réalités du marché du travail. Une personne qui travaille en CDD ou en intérim (ce qui est devenu la norme aujourd'hui) ou un chômeur n'ont pas beaucoup de chances de pouvoir faire venir un membre de leur famille par regroupement familial.

En 2013, de nouvelles mesures de lutte contre les mariages et cohabitations de complaisance ont également été adoptées<sup>6</sup>. Ces mesures assimilent la cohabitation simulée au mariage simulé, allongent les délais de contrôle dont disposent les autorités pour enquêter sur la réalité de l'union projetée, introduisent une attestation de non empêchement à mariage que doit produire le Belge qui souhaite se marier à l'étranger et qu'il obtient auprès du poste diplomatique belge à l'étranger qui peut à cette occasion mener une enquête sur le mariage projeté. Pour augmenter l'efficacité de ces mesures, un échange d'informations entre officiers de l'état civil, parquets et Office des étrangers a été organisé au travers du registre de la population.

Remarquons enfin que la politique de délivrance des visas « court séjour » de visite familiale semble être utilisée aujourd'hui comme outil de gestion de la migration régulière et comme outil de lutte contre les mariages simulés. Les garanties de retour exigées du membre de famille qui demande ce type de visa sont appréciées tellement strictement que ce type de visa est devenu extrêmement difficile à obtenir. Cela précarise encore un peu plus le droit des étrangers mais aussi des Belges ayant des membres de famille étrangers de vivre en famille.

5 La discrimination à rebours vise les situations où un État décide de traiter moins favorablement ses nationaux que les citoyens européens qui vivent sur son territoire, en raison de l'inapplicabilité du droit de l'Union européenne aux situations purement internes.

6 Loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, MB, 23 septembre 2013.

## Au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine

En 2013, plusieurs mesures ont été adoptées visant certains groupes spécifiques d'étrangers et leur droit à l'aide sociale. Le droit à l'aide sociale, tiré du droit qu'à toute personne de mener une vie conforme à la dignité humaine, est ancré dans différents textes nationaux et internationaux<sup>7</sup>.

Pour la première fois en 2013, une catégorie d'étrangers en séjour régulier a été exclue purement et simplement du droit à l'aide sociale. Il s'agit des étrangers qui ont été régularisés sur base du travail dans le cadre de l'opération de régularisation de 2009. Si ces personnes se retrouvent temporairement sans travail pendant cette période et qu'elles n'ont pas encore consolidé suffisamment leurs droits pour pouvoir demander une allocation de chômage, elles n'ont plus droit à la protection sociale<sup>8</sup>.

Un autre exemple de démantèlement des droits sociaux de certains étrangers concerne ceux dont le droit de séjour a été refusé ou retiré et qui ont introduit un recours suspensif contre la décision de l'administration devant le Conseil du contentieux des étrangers. Par le biais d'une circulaire administrative, l'administration a, en août 2013, enjoint les administrations communales de procéder à la radiation d'office de ces personnes des registres de population. La radiation des registres implique la fin de nombreux droits attachés au statut de ces personnes (travail, aide sociale...).

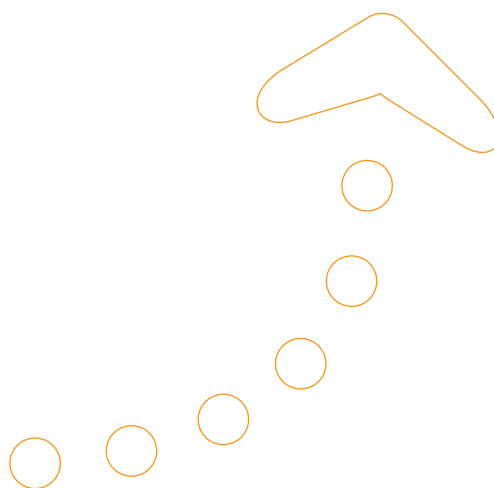
Enfin, les citoyens européens ne sont pas en reste en termes de démantèlement de la protection sociale des étrangers présents en Belgique. Depuis 2012, ils doivent désormais attendre 5 ans au lieu de 3 avant de pouvoir prétendre à un droit de séjour permanent. Pendant ces 5 premières années, ils peuvent perdre leur droit de séjour s'ils constituent une « charge déraisonnable pour le système d'aide sociale belge » ou si, en tant que demandeurs d'emploi, ils n'ont pas de chances réelles de trouver du travail. Les citoyens européens avaient déjà auparavant été exclus du revenu d'intégration sociale et de toute forme d'aide sociale, en ce compris l'aide médicale urgente, pendant les 6 premiers mois de leur arrivée en Belgique<sup>9</sup>.

## Conclusion

La politique migratoire actuelle a deux conséquences principales: l'augmentation de la migration « irrégulière », les voies d'entrée légale sur le territoire se réduisant de plus en plus, et la précarisation des populations migrantes tout au long de leur parcours migratoire.

Si des mesures de protection de l'économie doivent être prises, il est fondamental qu'elles soient systématiquement évaluées afin de mesurer l'impact direct ou indirect qu'elles peuvent avoir sur les droits fondamentaux des personnes, étrangers ou nationaux.

Mais l'avenir n'augure malheureusement rien de bon. L'accord de gouvernement actuel s'oriente à nouveau vers d'autres mesures de précarisation : lutte contre les abus (demandes d'asile et de séjour multiples...), droit de rôle à payer pour les demandes de séjour, retour de l'enfermement des familles en centre fermés, renforcement des éloignements du territoire, lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité...



7 Article 23 de la Constitution belge.

8 Article 20 de la loi-programme du 28 juin 2013.

9 Rapport Migrations, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2012.



## Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations 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.



### CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

### Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)