

CHRONIQUE JUDICIAIRE

RÉGULARISER ?

LA DIFFICULTÉ N'EST PAS D'ALLER À HONG KONG, MAIS DE QUITTER VILVORDE (Brel)

Les inégalités, les difficultés politiques qui peuvent culminer dans la guerre, ou les déséquilibres économiques ont de tout temps contraint des hommes, des femmes et des enfants à quitter leur foyer et ces territoires paternels que l'on nomme encore parfois patrie. Les paléontologues nous assurent que nous sommes tous, à l'origine, des émigrés africains, puisque les ancêtres de nos ancêtres, qui étaient bien sûr noirs, ont dû un jour, poussés par la nécessité, quitter la région de notre vieille tante Lucy qui vient de souffler trois millions de bougies, pour venir blanchir progressivement dans nos contrées plus froides, là où les couleurs sont voilées de brume et où parfois les fruits sont fades.

Rien, aucune loi, aucune politique, aucun barbelé, jamais, ne mettront fin à la tentative de l'*homo viator* d'aboutir dans son effort pour vivre. Aujourd'hui, il y a plus dans nos poubelles, au nord et à l'ouest, que dans leurs assiettes, au sud et à l'est, et les images ou le bruit de l'inégalité arrivent jusqu'au fin fond des moindres villages de cette moitié de l'humanité qui vit avec 2 EUR par jour au maximum. Un quart des foyers au monde n'a pas accès à l'eau potable. Cent cinquante millions d'enfants ne vont pas à l'école. Deux cents millions d'enfants doivent travailler pour assurer la survie de leur famille. Depuis près de trente ans, la Belgique promet d'apporter aux pays en développement une aide d'au moins 0,7% de son P.N.B., sans réaliser cet engagement.

Ce n'est jamais par plaisir que les humains s'arrachent à leurs racines et d'ailleurs seuls ceux qui ne sont pas écrasés de misère ou de maladies peuvent tenter l'aventure, quitte à essayer d'assumer de loin l'entretien de ceux qu'ils ont laissés au pays.

Demeurer en marge de la légalité de l'Etat où l'on aboutit entraîne cependant de multiples dangers pour les autres et pour soi, dont l'ineffectivité des droits fondamentaux de ceux qui ne sont plus juridiquement nulle part, exposés à toutes les exploitations et à toutes les violences. Hannah Arendt, dans *Les origines du totalitarisme*, avait déjà souligné, avec une terrible lucidité, à propos des *Heimatlosen*, le danger de semblables situations (1). L'échec des droits de l'homme, à cette époque, avait assurément contribué à préparer la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, la course aveugle à la croissance économique et les inégalités scandaleuses qu'elle engendre sont la plus constante menace pour la paix du monde.

IL FAUT DANS LES LOIS UNE CERTAINE CANDEUR (Montesquieu)

Ce dont nous pouvons être fiers est de poser aujourd'hui le problème de l'immigration clan-

destine, car bien sûr problème il y a, dans le contexte d'un Etat de droit mieux affermi que dans les années trente. Le moindre des paradoxes n'est d'ailleurs pas que notre environnement démocratique, denrée rare et précieuse sur la planète, est justement un facteur de grande attirance vers la Belgique ou l'Europe. Or, fonctionner selon le droit, c'est suivre des règles. Adapter les règles aux faits, ou les faits aux règles, cela s'appelle « réguler » ou régulariser.

Les rapports internationaux doivent être réglés adéquatement, spécialement par la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. Celle-ci ne parle pas uniquement de réfugiés « politiques » — un gage pour celui qui se trompe encore — mais du droit de toute personne qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. Cette régulation adéquate ne doit pas être mise en œuvre en Belgique seulement. Certains Etats qui accueillent bon gré, mal gré, de très nombreux réfugiés parce qu'ils sont proches des foyers de persécution, sont ceux qui accordent le moins souvent le statut, et ce n'est guère admissible.

En droit interne, l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers doit remplir sa vocation. Dès le stade des travaux préparatoires, cette disposition avait été désignée comme offrant une solution de « régularisation de la situation de travailleur étranger ayant trouvé du travail en Belgique, mais n'ayant pas demandé régulièrement son autorisation de séjour » (2).

Les sans-papiers se sont même vu attribuer des droits particuliers. Paradoxe, incohérence ou hésitation? Plutôt prévalence toujours fragile des droits fondamentaux sur les politiques d'exclusion, de répression et d'enfermement (y compris la détention des enfants). L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, malgré tous ses défauts, reconnaît le droit des personnes en séjour illégal à l'aide médicale urgente (3). Le décret flamand du 28 avril 1998 définissant la politique envers les minorités ethno-culturelles fait explicitement d'elles un groupe spécifique

(2) Rapport de la commission plénière de la justice de la Chambre, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 144/7. C'est donc en méconnaissance de la *ratio legis* de cette disposition que l'exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, déposé le 10 mai 2006, affirme que l'article 9, alinéa 3, est devenu *de facto* la base d'une demande de régularisation et envisage son abrogation (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, Doc 51-2478/1, p. 12). Tel a été *de iure* un de ses buts depuis 1980.

(3) Voy. aussi l'arrêté royal du 12 décembre 1996 relatif à l'aide médicale urgente octroyée par les centres publics d'aide sociale aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume.

pour une politique d'accueil (4). Le décret de la Communauté française du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives, prévoit en son article 40 que les mineurs séjournant illégalement sur le territoire, pour autant qu'ils y accompagnent leurs parents ou la personne investie de l'autorité parentale, sont admis dans les établissements scolaires.

LA PATRIE SE TROUVE PARTOUT OÙ L'ON EST BIEN (Cicéron)

Il y a ceux qui fuient la trop grande difficulté de survivre ou rêvent de partager ce confort que nous considérons comme un droit exclusif et acquis. Il y a ceux qui sont arrivés clandestinement mais qui contribuent à préserver notre confort par leur travail. Certains économistes pensent même que nous avons besoin d'un secteur « informel » et d'« illégaux ». Il y a ceux qui ont créé des liens humains ici, dont les enfants sont depuis des années scolarisés avec nos têtes blondes. Et il y a ceux qui doivent repartir chez eux, ou plutôt qui n'auraient pas dû quitter leur pays.

La précarité, la pauvreté ou la misère, si elles forcent souvent à émigrer, ne donnent pas le droit d'immigrer. Les candidats doivent toutefois pouvoir bénéficier d'une procédure de sélection exempte d'arbitraire, transparente et donc motivée, présentant une sécurité juridique suffisante, menée à terme dans des délais admissibles. Les décisions d'expulsion sont inévitables, mais elles doivent correspondre à des règles lisibles, dans l'intérêt de tous.

La solution doit être recherchée dans la balance des intérêts des uns et des autres. Il faut être démagogue ou stupide pour affirmer que les Etats prospères (pour ce qui concerne du moins la moyenne de leur population) doivent accueillir tous les candidats à l'immigration, mais chercher à mieux assurer sa vie et celle des siens est un droit pour tous. Les frontières, les contrôles et les expulsions sont encore pour très longtemps des maux nécessaires, mais elles n'impliquent pas inéluctablement la violence. Si certains défendent en vain l'autisme culturel dans un monde polyglotte, s'il y a des cultures différentes, c'est-à-dire des langages communs issus d'histoires et de pensées variées, si elles communiquent parfois mal entre elles parce qu'appréhendent une langue étrangère demande du temps, le dialogue est possible et enrichissant. Il n'y a qu'une seule race humaine, contrairement aux légendes mortifères dont nous n'arrivons pas à nous débarrasser.

Les enfants doivent spécialement être protégés, en application notamment des articles 10

(4) « Article 2. — Au sens du présent décret, il faut entendre par :

» (...) 4°) minorités ethnoculturelles : l'ensemble des allochtones, des réfugiés et des nomades et des étrangers n'appartenant pas aux groupes précités qui résident illégalement en Belgique et qui sollicitent une aide ou un accueil en raison de leur situation précaire » (*M.B.*, 19 juin 1998, p. 20109).

et 22 de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'article 10 prévoit que toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les Etats parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. L'article 22 porte que les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties.

LA BELGIQUE EST UN PLAISIR, ET DOIT LE RESTER (Les Snuls)

Ce n'est pas un crime de lèse-majesté de souligner que les procédures de reconnaissance des réfugiés ou les procédures d'accès au territoire, d'octroi du droit de séjour ou d'établissement, ou encore les procédures d'éloignement des étrangers ne sont en Belgique ni transparentes, ni menées avec diligence. L'Office des étrangers demeure une des administrations les plus opaques du Royaume. Le recours aux restrictions de l'aide sociale accordée aux étrangers en séjour illégal pour les obliger à rester pauvres ailleurs, qui au passage a coûté son esprit de rigueur à la Cour d'arbitrage, a eu pour principale conséquence non de provoquer le départ des étrangers en séjour illégal, mais de surcharger les juridictions administratives ou judiciaires qui n'en avaient pas besoin, provoquant même, à lire le *Journal des tribunaux* du 13 mai dernier, des controverses sur le rôle des avocats et des magistrats (5).

Comme d'autres Etats européens dont l'Espagne, l'Italie et la France qui ont procédé à des régularisations ponctuelles et limitées, parfois à la suite de grèves de la faim, la Belgique a dû voter une loi de régularisation promulguée le 22 décembre 1999 (6). Environ 42.000 étrangers en ont bénéficié. Les procédures permanentes n'ayant pas connu d'amélioration, nous n'avons pas le choix : il faudra recommencer.

A l'heure où ces lignes sont écrites, plus de vingt-cinq bâtiments sont occupés par des étrangers en séjour illégal : des églises, des mosquées, l'évêché de Namur ou le centre laïque de Bruxelles.

Dans ce contexte pour le moins tendu, la commission de l'intérieur de la Chambre commence à discuter le projet de loi du ministre de l'Intérieur modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (7). Plusieurs propositions de loi sur la régularisation, déposées sous la pression des manifestations de sans-papiers de ces dernières semaines ou depuis plus longtemps, devraient être discutées également. Dans l'ordre chronologique, elles ont été si-

gnées par des parlementaires Ecolo (8), P.S. (9), Cdh (10) et CD&V (11). Elles ont en commun de tenter de définir des critères clairs de régularisation. Certains seraient permanents au sens où en tout temps, s'ils sont satisfaits, la régularisation serait possible. D'autres, dans l'esprit de la loi de 1999, justifieraient selon les propositions Ecolo et Cdh la régularisation conjoncturelle d'un certain nombre de demandeurs, pendant une période limitée.

La proposition Ecolo prévoit la régularisation des étrangers qui :

- soit ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire ou sans qu'un arrêt du Conseil d'Etat soit intervenu dans la procédure de recours à l'encontre de cette décision exécutoire, dans un délai de trois ans;
- soit ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, retourner dans le pays dont ils ont la nationalité;
- soit sont gravement malades ou handicapés;

— soit ont développé des attaches sociales durables dans le pays ou peuvent faire valoir des circonstances humanitaires;

— soit disposent d'un projet de contribution socio-économique en Belgique.

Seraient régularisés à titre conjoncturel les étrangers qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, ont introduit une demande d'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 et qui n'ont pas reçu de décision.

La proposition PS a pour objet d'accorder un titre de séjour illimité aux étrangers qui résident en Belgique et qui :

- soit ont introduit une demande d'asile ou une demande de regroupement familial depuis plus de trois ans;
- soit ont développé des attaches sociales durables en Belgique;

(8) Proposition de loi du 9 mars 2006 établissant des critères et une procédure de régularisation de certaines catégories d'étrangers résidant sur le territoire belge, et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, Doc 51-2328/001. Cette proposition présente la particularité d'avoir été élaborée avec certains étrangers demandeurs de régularisation, relayés par l'Union pour la défense des sans-papiers (U.D.E.P.).

(9) Proposition de loi du 14 mars 2006 créant une commission permanente de régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, Doc 2338/001.

(10) Proposition de loi du 24 mars 2006 relative à la régularisation du séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, Doc 51-2369/001. Voy. aussi, au Sénat, proposition de loi du 24 avril 2006 introduisant une opération de régularisation conjoncturelle et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'introduire une procédure de régularisation permanente, *Doc. parl.*, S., sess. 2005-2006, n° 3-1669/1.

(11) Proposition de loi du 17 mai 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de préciser les critères de régularisation du statut de séjour des étrangers, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, Doc 51 2490/001.

— soit ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, retourner dans le pays dont ils ont la nationalité;

— soit sont gravement malades.

La proposition Cdh vise la régularisation des étrangers qui :

- soit sont gravement malades;
- soit, s'ils sont isolés, peuvent justifier d'une durée de séjour égale ou supérieure à cinq ans, ou de ressources issues d'une activité régulière ou d'une attestation d'embauche, ou de l'existence d'un domicile ou encore d'attaches sociales significatives;
- soit, s'ils exercent l'autorité parentale sur un ou plusieurs mineurs, peuvent justifier d'une durée de séjour égale ou supérieure à cinq ans, d'une durée de scolarisation du ou des mineurs sur lesquels ils exercent l'autorité parentale égale ou supérieure à deux ans, de l'existence d'un domicile ou d'attaches sociales significatives.

Seraient régularisés à titre conjoncturel les étrangers qui, au 1^{er} janvier 2006, sont depuis quatre ans pour les isolés ou trois ans pour les familles avec enfants mineurs engagés dans une procédure d'asile, dans une procédure de regroupement familial ou dans une procédure de régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999.

La proposition CD&V vise la régularisation des étrangers qui devraient avoir établi le centre de leurs intérêts affectifs, sociaux et économiques en Belgique et qui :

- soit ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié et qui, après trois ans, n'ont reçu aucune décision exécutoire par la faute de l'autorité;
- soit souffrent d'une maladie présentant un risque réel pour leur vie ou leur intégrité physique ou un risque réel de subir un traitement inhumain ou dégradant dans leur pays d'origine, lorsque leur pays d'origine ou le pays où ils séjournent n'offre pas l'accès à un traitement adéquat.

Les trois premières propositions suggèrent également la création d'une commission permanente de régularisation, chargée de prendre les décisions au cas par cas. Sauf dans la proposition Cdh, le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Intérieur en la matière serait supprimé. Celui-ci soutient qu'une commission permanente constituerait une négation de la loi, ce qui n'apparaît guère convaincant dans la mesure où la loi du 15 décembre 1980 elle-même, depuis un quart de siècle, prévoit la régularisation à travers l'article 9, alinéa 3 (12).

Un débat de fond sur la politique d'immigration à long terme, couplé à une véritable discussion sur la position de la Belgique dans l'entraide internationale, semble nécessaire et urgent. Formons le vœu que les discussions qui commencent en soient l'occasion. Cela ferait tant plaisir à tante Lucy, qui a eu tellement de patience, déjà, et qui s'inquiète à juste titre, pour ses neveux et nièces, de demain matin et des trois prochains millions d'années.

Jacques FIERENS

(12) Question n° 11276, 19 avril 2006, *C.R.I.*, commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, sess. 2005-2006, CRIV 51-COM 924, p. 81 (Marie Nagy).