

Etat de la question

LES MIGRANTS EN BELGIQUE : REVENIR SUR QUELQUES (CONTRE)VERITES

Sotjeta NGO



Novembre 2011

A. Une immigration essentiellement européenne	2
B. Les motifs de migration.....	3
C. Le séjour et l'asile, notions fondamentalement différentes	4
1. <i>Le demandeur de séjour, le sans-papier et la régularisation.....</i>	<i>5</i>
1.1. Chiffres clés concernant les sans papiers, demandeurs de séjour et la régularisation.....	7
1.2. Quel droit à l'aide sociale pour le sans papier, le demandeur de séjour ou de régularisation?	8
1.3. Quel droit au séjour pour le sans papier, le demandeur de séjour ou de régularisation?.....	8
2. <i>Le demandeur d'asile, le réfugié et le bénéficiaire de la protection subsidiaire.....</i>	<i>9</i>
2.1. Chiffres et données clés concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés.....	10
2.2. Quel droit à l'aide sociale pour le demandeur d'asile, le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire ?.....	11
2.3. Quel droit au séjour pour le demandeur d'asile, le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire ?.....	12
D. Conclusion.....	12

Afflux massif de migrants, réfugiés économiques, régularisation collective, demandeurs d'asile, illégaux, candidats réfugiés, sans papiers... Autant d'expressions utilisées par la presse, lors de débats politiques et dans les conversations courantes lorsqu'il est question d'immigration.

Pourtant chacune de ces expressions vise une situation très différente et il serait erroné de considérer que les nuances sont à ce point ténues que l'on pourrait se passer de savoir exactement ce qui les distingue. Les différences ne sont pas que sémantiques. Elles concernent également les droits et devoirs des personnes qu'elles visent. Et utilisées à mauvais escient, elles peuvent s'avérer réellement mensongères.

Plus qu'un court lexique de l'immigration, la présente contribution entend résister certaines affirmations ou contre-vérités dans leur contexte. Car des erreurs sont, sciemment ou pas, trop souvent commises et peuvent être à l'origine de positionnements nationalistes hasardeux. Le sondage IPSOS « Global Views on Immigration »¹ publié en septembre 2011 en est probablement une illustration. Selon ce dernier, les Belges seraient 72% à considérer que l'immigration a un impact négatif sur leur pays. Ils seraient 72% à estimer que l'immigration est trop importante.

L'on tentera également de fournir des données exactes sur les migrants et l'immigration. Le sentiment d'insécurité exprimé par les Belges par rapport à l'immigration et relayé par IPSOS pourrait alors un jour être contredit lors d'une prochaine consultation citoyenne.

A. Une immigration essentiellement européenne

En matière d'immigration, il est souvent question d'une attractivité massive de la Belgique pour les communautés étrangères et d'un afflux massif de ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

La réalité montre une situation très différente. La population résidant en Belgique compte près de 10% de non Belges², soit 1.050.000 personnes sur 10.824.000 citoyens. Parmi ces non Belges, on dénombre deux tiers d'Européens et un tiers de non Européens³. La communauté européenne la plus représentée en Belgique est l'Italie avec 165.100 individus, suivie de la France avec 140.200 individus et des Pays-Bas avec 133.500 personnes. Le pays non européen le plus représenté n'apparaît qu'en quatrième position ; le Maroc et ses 81.900 citoyens⁴.

A titre de comparaison, parmi la population résidant au Luxembourg, l'on dénombre 43% de ressortissants non luxembourgeois. L'Allemagne comptabilise dans sa population, 9% de non Allemands et le Royaume-Uni 7% de non Britanniques.

¹ Global Views on Immigration, IPSOS, août 2011, <http://www.ipsos-na.com/download/pr.aspx?id=10883>

² 9,7% selon Eurostat in « Les ressortissants étrangers constituaient 6,5% de la population de l'UE 27 en 2010 », http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-14072011-BP/FR/3-14072011-BP-FR.PDF

³ Sur 9,7% d'étrangers en Belgique, on dénombre respectivement 6,6% d'Européens et 3,1% de non Européens, selon Eurostat, *ibidem*

⁴ Les Italiens et les Français aiment la Belgique, *Le Soir*, 31 août 2011

En Belgique, ce sont bien les ressortissants européens qui sont les plus représentés parmi les étrangers en Belgique. Et les ressortissants des nouveaux Etats membres que sont la Pologne, la Bulgarie ou la Roumanie ne forment pas des communautés qui peuvent rivaliser avec les communautés « traditionnelles » italienne, française ou hollandaise. Depuis les derniers élargissements de l'Union européenne de 2004 et 2007, si on constate effectivement une augmentation des ressortissants de ces pays, la comparaison avec les communautés des autres pays européens ne résiste pas à l'analyse. En 2011, on dénombre parmi les résidants en Belgique, 48.241 Polonais, 31.321 Roumains et 16.454 Bulgares⁵.

B. Les motifs de migration

On distingue habituellement cinq voies d'immigration. En Belgique, la voie la plus importante est le regroupement familial. La seconde concerne la migration à des fins humanitaires. La troisième concerne la migration pour études. La quatrième vise la migration économique, à des fins professionnelles. Et la cinquième est constituée de l'asile et de l'autre forme de protection internationale.

Le regroupement familial permet à un citoyen belge ou étranger mais disposant d'un titre de séjour légal, de se faire rejoindre en Belgique par certains membres de sa famille. Sont visés, le conjoint et les enfants mineurs. Les ressortissants européens peuvent également se faire rejoindre par leurs descendants. Plusieurs conditions doivent être réunies avant que le regroupement familial soit autorisé et qu'un titre de séjour soit délivré au membre de la famille. Ainsi, il faut prouver le lien de filiation et selon les cas, disposer d'une assurance maladie, d'un logement et de revenus suffisants.

Les motifs humanitaires comme voie d'immigration ou de régularisation, visent des cas divers dans lesquels l'Office des étrangers accorde un titre de séjour en Belgique au demandeur qui ne peut prétendre à un droit au séjour en application d'une autre procédure. Citons le cas d'une jeune fille étrangère majeure et sans ressources dont les parents décèdent dans le pays d'origine et qui souhaite vivre auprès de ses oncles, tantes et frères résidant en Belgique. Elle ne peut invoquer un droit au regroupement familial (autorisé uniquement avec le conjoint, les enfants mineurs et selon les cas, les descendants) mais pourrait avancer ses circonstances familiales particulières. Un autre cas, cité par le Ministre Dewael en mai 2006 visait l'enfant étranger sourd et muet qui aurait appris à lire sur les lèvres qu'en néerlandais⁶ et qui de ce fait, solliciterait un titre de séjour en Belgique. Enfin, les motifs humanitaires permettent également de délivrer un titre de séjour à un demandeur d'asile qui n'a pas reçu de décision 5 ans après l'introduction de sa demande⁷.

La migration pour études permet à un étudiant étranger d'obtenir un titre de séjour en Belgique pour y suivre une formation dans l'enseignement supérieur.

⁵ Question parlementaire n° 467 de D. Dumery à la Ministre de l'Intérieur du 27 juin 2011, <http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/53/53K0039.pdf>; pages 214 et 215

⁶ http://archives.lesoir.be/les-illegaux-le-resteront_t-20060524-005G53.html

⁷ Voir infra, les campagnes de régularisation de 1999 et 2009, page 6.

Le titre de séjour délivré est d'une durée d'une année. Son renouvellement dépend de la poursuite, voire de la réussite des études poursuivies.

La migration économique vise la délivrance d'un titre de séjour à un travailleur étranger qui exerce son activité professionnelle en Belgique. Les conditions de délivrance du titre de séjour varient selon qu'il s'agit d'un travailleur salarié ou indépendant. Le premier doit au préalable se voir délivrer un permis de travail sauf s'il entre dans un cas de dispense prévu par la loi. Le second doit en principe être en possession d'une carte professionnelle. L'autorisation de séjour est en principe strictement liée à l'exercice de l'activité professionnelle.

Enfin, la protection internationale permet à un étranger qui est persécuté et craint pour sa vie ou son intégrité physique pour des motifs tels que ses opinions politiques ou son origine ethnique notamment⁸ et qui ne peut bénéficier de la protection de ses autorités nationales, de solliciter la protection de la Belgique, via une demande d'asile ou une demande d'octroi de la protection subsidiaire. En cas d'issue positive, un titre de séjour lui est délivré sur base d'un statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire.

D'après les dernières données disponibles au niveau européen⁹, le regroupement familial est la première cause de délivrance d'un titre de séjour à des ressortissants de pays tiers tant en Belgique qu'en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. Cette voie concerne entre 41,1% et 48,4% des titres de séjours délivrés en 2009 dans ces pays à des citoyens non européens.

En Belgique, il s'agit de loin de la première voie d'immigration (48,4% des titres de séjour) avant le séjour pour études (12,3%), la migration économique (9,1%), l'asile (5,4%) ou les circonstances humanitaires (24,7%).

C. Le séjour et l'asile, notions fondamentalement différentes

En matière d'immigration, deux termes sont souvent confondus : le séjour (ou la politique de séjour) et l'asile (ou la politique d'asile). Pourtant, si une procédure d'asile peut aboutir à la délivrance d'un titre de séjour, une demande de séjour n'a en tant que tel rien à voir avec une demande d'asile.

La politique de séjour à l'égard des ressortissants non européens dépend en grande partie des choix politiques nationaux. L'Etat décide d'ouvrir plus ou moins son territoire à des ressortissants étrangers, notamment pour des motifs humanitaires. L'asile est par contre largement réglé par l'Union européenne et la transposition de la législation européenne en Belgique se fait dans le cadre d'obligations internationales liant la Belgique¹⁰.

⁸ Pour les motifs d'asile exacts ou la définition de la protection subsidiaire, voir infra, 3.2. Le demandeur d'asile, le réfugié et le bénéficiaire de la protection subsidiaire

⁹ Eurostat, Residence permits issued to non-EU citizens in 2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-043/EN/KS-SF-11-043-EN.PDF

¹⁰ Principalement, la convention de Genève de 1951 relative aux statuts des réfugiés et la Convention européenne des Droits européens de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

Si le séjour est souvent une faveur de l'Etat, l'asile est un droit.

1. Le demandeur de séjour, le sans-papier et la régularisation

L'appellation « sans-papier » recouvre plusieurs situations dans lesquelles un étranger ne dispose pas d'un titre de séjour légal, soit qu'il n'en a jamais possédé, soit qu'il l'a perdu.

Dans le premier cas, l'étranger peut être entré sur le territoire belge tout-à-fait légalement, mais être demeuré en Belgique au-delà du délai légal. Son séjour est devenu irrégulier après le dépassement du délai. Il en va ainsi des ressortissants de pays pour lesquels la Belgique a accordé une dispense de visa (c'est le cas de nombreux Etats d'Amérique latine, comme le Brésil, le Venezuela, le Paraguay). Ces ressortissants sont autorisés à demeurer en Belgique librement, pour une durée de 3 mois. Ce n'est que s'ils souhaitent rester en Belgique au-delà ce délai légal qu'ils doivent obtenir une autorisation de séjour.

La libre circulation dont jouissent les ressortissants européens leur permet de circuler librement pendant une période de 3 mois maximum sur le territoire des autres Etats européens. Passé ce délai, leur séjour peut devenir irrégulier comme celui des ressortissants des Etats tiers. Ils rejoignent alors les rangs des sans-papier à la différence que pour obtenir un titre de séjour légal, ils disposent encore de facilités issues de la législation européenne.

Un ressortissant étranger peut également être entré sur le territoire belge en toute illégalité et y résider dans la clandestinité. Durant sa durée de résidence, il a pu introduire auprès des autorités compétentes plusieurs demandes de régularisation de séjour mais n'avoir jamais vu une de ses demandes aboutir favorablement. Il en découle que son séjour a toujours été irrégulier, alors que dans certains cas, la personne vit en Belgique depuis plusieurs années, « sans papier » ou sans titre de séjour.

Un autre cas de figure concerne l'étranger qui a été autorisé au séjour limité à une année mais qui n'a pas obtenu le renouvellement de son titre de séjour. Il peut s'agir d'un étudiant étranger dont le titre de séjour doit être renouvelé annuellement par l'administration. Si pour une raison quelconque, il n'a pas obtenu le renouvellement de son titre de séjour, il peut avoir pris la décision de poursuivre sa formation dans l'irrégularité, espérant obtenir gain de cause par la suite. Il peut également s'agir de l'étranger autorisé au séjour sur base de son emploi en tant que travailleur salarié. Ayant perdu son emploi pour une raison quelconque, il peut avoir rencontré des difficultés à faire renouveler son titre de séjour pour ce motif et être tombé dans l'irrégularité de ce fait.

Il s'agit d'autant de situations dans lesquelles il est question de « sans-papier ». Ces personnes sont susceptibles lors de tout contrôle d'être découvertes par les autorités et de se voir délivrer un ordre de quitter le territoire. Dans certains cas, liés en général à un problème d'ordre public, elles sont parfois détenues en centre fermé jusqu'à leur expulsion effective du territoire.

Une personne « sans papier » n'est pas forcément un « demandeur de régularisation » ou « demandeur de séjour ». Ces dernières appellations visent expressément l'étranger qui a introduit une demande de séjour auprès des autorités belges.

Le terme « régularisation » vise donc plusieurs réalités. Appliquée à la situation individuelle d'un étranger, la régularisation signifie l'octroi d'un titre de séjour à un étranger qui ne bénéficiait pas d'un statut légal en Belgique.

Entendue dans un sens plus politique, la régularisation vise plutôt une campagne de régularisation plus massive d'étrangers en situation irrégulière, selon des critères spécifiques et en général temporaires.

Les deux dernières campagnes de régularisation qu'a connues la Belgique datent de décembre 1999 et de juillet 2009. Ces campagnes ont été justifiées par plusieurs motifs. Tout d'abord de nombreux étrangers se trouvaient présents sur le territoire et avaient attendu pendant un délai déraisonnablement long une réponse concernant leur demande d'asile. Il convenait que l'Etat assume ce délai d'attente imposé aux demandeurs d'asile et reconnaisse que pendant cette période, ils avaient pu s'intégrer, apprendre une langue nationale, travailler et scolariser leurs enfants de sorte qu'une décision de refus de séjour voire d'expulsion du territoire n'était plus envisageable.

Ni en 1999, ni en 2009, il n'a été question de régularisation « collective » d'étrangers, contrairement à ce qui est souvent dit. Chaque candidat à la régularisation a dû introduire une demande individuelle auprès des autorités. Ce n'est qu'après un examen individuel de la situation qu'une décision éventuelle de régularisation de séjour a été prise.

La campagne de régularisation prévue par la loi du 22 décembre 1999 prévoyait pour les étrangers présents sur le territoire au 1^{er} octobre 1999, 4 critères de régularisation :

- une longue procédure d'asile : avoir introduit une demande d'asile et être toujours dans l'attente d'une décision 4 ans après l'introduction de la demande (délai ramené à 3 ans pour les familles avec enfants scolarisés)
- l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine pour des raisons indépendantes de sa volonté
- la maladie grave
- les attaches durables en Belgique prouvées par une présence en Belgique depuis au moins 6 ans (délai ramené à 5 ans pour les familles avec enfants scolarisés).

La campagne de juillet 2009 a été axée sur 3 critères de régularisation :

- une longue procédure d'asile : avoir attendu une réponse à sa procédure d'asile pendant 4 ans (3 ans pour les familles avec enfants scolarisés) ou justifier d'un délai d'attente de 5 ans (4 ans pour les familles avec enfants scolarisés) pour la procédure demande d'asile et la demande de séjour subséquente
- des circonstances humanitaires, notamment être le parent d'un enfant belge ou européen
- un ancrage local durable : démontrer un séjour ininterrompu en Belgique d'au moins 5 ans et avoir effectué des tentatives crédibles pour obtenir un séjour légal pendant cette période OU démontrer un séjour ininterrompu

en Belgique depuis le 31 mars 2007 et avoir un contrat de travail d'au moins 1 an avec rémunération égale au salaire minimum garanti. Pour ce critère, la demande devait impérativement être introduite entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009.

1.1. Chiffres clés concernant les sans papiers, demandeurs de séjour et la régularisation

D'après l'Office des étrangers, entre 2005 et 2010¹¹, 124.928 demandes de régularisation de séjour ont été introduites, parmi lesquelles 109.226 ont été traitées. Au total, 80.570 personnes ont obtenu un titre de séjour pour raison humanitaire pendant cette période et il restait 40.241 demandes encore à traiter à la fin de l'année 2010¹².

La campagne de régularisation de décembre 1999 avait quant à elle permis à 40 à 45.000 personnes d'obtenir la régularisation de leur séjour.

Ces chiffres méritent quelques explications. Ils ne donnent qu'un aperçu des étrangers qui ont introduit une demande auprès des autorités et ne visent donc pas ceux qui sont restés dans l'ombre et qui demeurent sans papier. Le nombre de ces derniers est par essence difficile à estimer, puisqu'il s'agit de personnes dont la présence n'est pas officielle. S'ils n'ont jamais entrepris de démarche pour régulariser leur situation administrative, ils n'ont jamais été mentionnés dans aucun registre communal.

Par ailleurs, à côté des dernières campagnes de régularisation de décembre 1999 et de juillet 2009, au cours desquelles des critères de régularisation spécifiques et temporaires ont été prévus, l'Office des étrangers délivre tout au long de l'année, des titres de séjour à des étrangers présents sur le territoire en séjour irrégulier, en application de la loi du 15 décembre 1980.

La régularisation d'étrangers en situation irrégulière n'est pas une pratique isolée de la Belgique. Quasiment tous les Etats européens y ont recours, même s'ils ne le déclarent pas expressément. Près de 5 millions de personnes auraient introduit une demande de régularisation entre 1996 et 2008 en Europe et environ 3,2 millions se seraient finalement vu octroyer un statut juridique sur l'Union européenne. L'Italie, l'Espagne et la Grèce seraient les trois pays ayant été les plus généreux en la matière, en représentant ensemble 84% de toutes les régularisations en Europe¹³.

¹¹ Ces chiffres incluent donc la dernière campagne de régularisation de juillet 2009

¹² Office des étrangers, Demandes humanitaires d'autorisation de séjour. Données statistiques - année d'exercice 2010, <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/SRH10.pdf>

¹³ Voir les conclusions de REGINE, Regularisations in Europe, Study on practices in the area of the regularisation of illegally staying third-country nationals in the Members States of the EU, International Centre for Migration Policy Development, Vienna, Austria, http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/REGINE/FR_REGINE_Summary.pdf

1.2. Quel droit à l'aide sociale pour le sans papier, le demandeur de séjour ou de régularisation?

En Belgique, un étranger qui ne dispose pas d'un titre de séjour légal n'a pas droit à l'aide sociale, qu'il se trouve en état de besoin ou pas. Seule l'aide médicale urgente peut lui être octroyée.

Une exception concerne les familles avec enfants mineurs en séjour illégal. Dans un arrêt du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage a estimé qu'au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, des enfants mineurs ne pouvaient être privés d'aide sociale en raison du caractère illégal de leur séjour. La loi du 12 janvier 2007 a dès lors prévu que ces enfants et leurs parents avaient le droit de bénéficier d'une aide matérielle octroyée en centre d'accueil pour demandeur d'asile¹⁴.

Le fait d'introduire une demande de séjour ne confère aucun droit, ni à l'aide sociale, ni au séjour et encore moins au travail. Un étranger sans papier qui introduit une demande de séjour auprès de l'Office des étrangers ne peut donc bénéficier d'une aide sociale auprès d'un CPAS, exception faite des familles avec enfants mineurs en séjour illégal. Tout au plus, le demandeur de séjour conserve-t-il un droit à bénéficier d'une aide médicale urgente.

Ce n'est que si un titre de séjour est délivré par l'Office des étrangers qu'un droit à l'aide sociale naît éventuellement. Dans cette hypothèse, et comme pour tout citoyen belge, une demande doit être introduite auprès du CPAS de résidence. En fonction de l'état de besoin et après enquête sociale, une aide sociale sera, le cas échéant, accordée.

Dans la plupart des cas de régularisation de séjour, le titre de séjour qui est accordé ne l'est que pour une année et son renouvellement est conditionné à la preuve que l'étranger dispose d'un travail effectif en Belgique.

A noter également que les étrangers en séjour illégal n'ont pas le droit de travailler, qu'ils soient en attente d'une décision sur leur demande de séjour ou pas. Pour pouvoir travailler en toute légalité en Belgique, un ressortissant étranger doit être autorisé au séjour et disposer d'un permis de travail, ou bénéficier d'une dispense.

1.3. Quel droit au séjour pour le sans papier, le demandeur de séjour ou de régularisation?

Plusieurs motifs peuvent être invoqués à l'appui d'une demande de régularisation de séjour¹⁵. De manière générale, sauf exception, une demande de séjour doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique du pays de résidence. Lorsqu'il est question de sans-papier ou de régularisation, seuls sont

¹⁴ L'aide matérielle vise l'octroi d'un hébergement en centre d'accueil. Plus de détails sur l'aide matérielle, voir infra, 3.2.2. Quel droit à l'aide sociale pour le demandeur d'asile, le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire ?

¹⁵ Les critères de régularisation de séjour spécifiques aux campagnes de régularisation de décembre 1999 et juillet 2009 ne sont pas visés, vu leur caractère temporaire et spécifique.

visés les étrangers présents sur le territoire et qui désirent y obtenir un titre de séjour légal, sans avoir entrepris les démarches préalables auprès de l'ambassade de Belgique dans leur pays d'origine.

On distingue en général les motifs humanitaires¹⁶ et les motifs médicaux¹⁷. Les motifs humanitaires sont appréciés par l'Office des étrangers qui bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Il n'y a pas de critère spécifique ou de condition à remplir. Les seules balises sont posées par la jurisprudence ou les instructions internes à l'administration.

Pour ce qui concerne les motifs médicaux, il doit s'agir d'une maladie grave¹⁸ pour laquelle il n'existe aucun traitement adéquat dans le pays d'origine.

Qu'il s'agisse de circonstances humanitaires ou de motifs d'ordre médical, en cas de décision positive, un titre de séjour est délivré. Ce titre a, sauf exception, une durée limitée à un an et est renouvelable sous conditions. En 2010, 11.745 décisions positives ont été prises sur base de motifs humanitaires. Elles ont permis la régularisation 17.700 personnes. Pour la même année, 3.681 décisions positives ont été prises à l'égard de demandes de séjour pour motifs médicaux. Elles ont visé 6.400 personnes.¹⁹

2. Le demandeur d'asile, le réfugié et le bénéficiaire de la protection subsidiaire

Un demandeur d'asile, appelé également candidat réfugié, est un individu qui introduit une demande d'asile. Une demande d'asile est une demande de protection adressée sur le sol belge, aux autorités belges, par une personne qui prétend ne pas pourvoir obtenir une protection de la part de ses autorités nationales. La Convention de Genève est à l'origine de cette possibilité. Datant de 1951, cette convention a donné au droit d'asile sa véritable valeur juridique dans le droit international. Selon cette convention, le demandeur d'asile peut introduire une demande d'asile dans un pays signataire s'il craint d'être persécuté dans son pays d'origine pour des motifs liés à sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social ou ses opinions politiques.

On entend régulièrement que seuls les réfugiés politiques doivent être accueillis, en Belgique ou ailleurs. Il convient de préciser que les termes « réfugiés politiques » ne visent qu'une catégorie de réfugié. Car si le demandeur d'asile qui invoque une crainte d'être persécuté pour un des autres motifs visés par la Convention de Genève de 1951 voit sa demande reconnue par un Etat, il est tout autant réfugié que le réfugié politique, même si sa demande se base en réalité sur des motifs étrangers à ses opinions politiques.

¹⁶ Pour les motifs humanitaires, voir infra page 3

¹⁷ Les autres motifs de séjour sont le regroupement familial, le séjour étudiant ou le travail, voir infra.

¹⁸ L'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 mentionne expressément que la maladie doit être telle « qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain et dégradant »

¹⁹ Office des étrangers, Demandes humanitaires d'autorisation de séjour. Données statistiques - année d'exercice 2010, <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/SRH10.pdf>

Depuis 2006, une autre forme de protection est apparue dans le droit belge : la protection subsidiaire. Elle vise à protéger l'individu qui craint de subir la peine de mort, des tortures, des traitements inhumains et dégradants ou qui craint pour sa vie en raison de d'une violence aveugle dans le cadre d'un conflit armé. Cette deuxième forme de protection internationale coexiste à côté de la protection donnée au réfugié. En pratique, un individu qui demande une protection internationale à la Belgique introduit une demande d'asile et ce sont les instances d'asile qui examinent tour à tour si l'une ou l'autre forme de protection internationale peut être appliquée.

A l'issue de la procédure d'asile entamée en Belgique par un demandeur étranger, les instances d'asile que sont l'Office des étrangers, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRa), le Conseil du contentieux des étrangers ou encore le Conseil d'Etat, reconnaissent ou non une forme de protection. Si la protection subsidiaire est accordée, le candidat réfugié deviendra bénéficiaire de la protection subsidiaire. Si c'est le statut de réfugié qui lui est reconnu, il portera le nom de réfugié. En aucun cas un candidat réfugié pourra se voir reconnaître les deux formes de protection, le statut de réfugié prévalant sur la protection subsidiaire.

2.1. Chiffres et données clés concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés

En 2010, 19.941 demandes d'asile ont été introduites en Belgique, ce qui correspond à 26.869 demandeurs d'asile²⁰ à accueillir. Les chiffres pour les mois de janvier à octobre 2011 sont en nette augmentation par rapport à 2010. À la fin du mois d'octobre 2011, on dénombrait 20.726 demandes d'asile alors que pour toute l'année 2010, 19.941 demandes ont été introduites (et à la fin du mois d'octobre, on comptabilisait 15.837 demandes d'asile introduites depuis le début de l'année). Chaque mois, cela correspond à environ 2.000 demandes d'asile introduites²¹.

A titre de comparaison, pour les années précédentes, on dénombrait :

- 2009 : 17.186 demandes d'asile pour 22.785 demandeurs²²
- 2008 : 12.252 demandes d'asile pour 15.588 demandeurs
- 2007 : 11.115 demandes d'asile pour 14.051 demandeurs
- 2006 : 11.587 demandes d'asile pour 14.648 demandeurs
- 2001 : 24.549 demandes d'asile pour 31.542 demandeurs
- 2000 : 42.691 demandes d'asile pour 54.220 demandeurs
- 1999 : 35.778 demandes d'asile pour 45.440 demandeurs

Pour l'ensemble de l'Europe, les mêmes variations sont observées :

- 2010 : 235.930 demandes d'asile
- 2009 : 247.300 demandes d'asile

²⁰ Rapport annuel 2010 de Fedasil, p.17

²¹ Pour les statistiques de l'asile, voir le site du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides : <http://www.cgra.be/fr/Chiffres/>

²² Un enfant mineur qui accompagne son parent n'introduit pas de demande individuelle. Il suit le sort de la demande introduite parent. Par contre, les membres d'un couple marié ou non, introduisent chacun pour ce qui le concerne, une demande d'asile individuelle. Il en va de même pour un enfant majeur.

- 2008 : 230.150 demandes d'asile
- 2007 : 222.905 demandes d'asile
- 2006 : 198.897 demandes d'asile
- 2001 : 438.989 demandes d'asile
- 2000 : 429.978 demandes d'asile
- 1999 : 421.725 demandes d'asile

En 2010, les 5 principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Belgique étaient, dans l'ordre d'importance : le Kosovo, l'Irak, la Russie, l'Afghanistan et la Guinée. Pour la même année, le statut de réfugié a principalement été reconnu aux ressortissants de Guinée, Irak, Afghanistan, Chine et Russie.

Le CGRA (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides) a un taux d'octroi d'une protection (reconnaissance du statut de réfugié ou octroi de la protection subsidiaire) de 21% sur l'ensemble des demandes d'asile introduites.

A titre de comparaison, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estimait en 2005 à 11,4 millions le nombre de réfugiés dans le monde²³, ce qui relativise les 20.000 demandes d'asile introduites en Belgique en 2010 ou les 236.000 demandes introduites en Europe²⁴.

2.2. Quel droit à l'aide sociale pour le demandeur d'asile, le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire ?

Un demandeur d'asile bénéficie d'un droit à l'accueil pendant l'examen de sa demande d'asile. En application de la directive européenne 2003/09 du 27 janvier 2003 transposée en droit belge par la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers, cet accueil consiste en une aide sociale matérielle, c'est-à-dire un hébergement dans une structure d'accueil, un accompagnement social, médical et juridique notamment. Cette matière est en évolution en raison de discussions parlementaires en cours. Au 1^{er} octobre 2011, le demandeur d'asile n'avait droit à l'accueil que jusqu'à ce qu'une décision définitive, c'est-à-dire non susceptible d'un recours, soit prise par les instances d'asile belge.

Le système d'accueil belge a été conçu pour privilégier l'aide sociale matérielle sur tout aide sociale financière. Cependant, en raison d'une insuffisance de places d'accueil dans les structures gérées par Fedasil, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, certains demandeurs d'asile se sont retrouvés sans place d'accueil et ont pu faire valoir, à défaut, une aide sociale financière²⁵.

En cas de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, le demandeur d'asile débouté perd son droit à l'accueil et doit quitter la structure d'accueil qui l'hébergeait. S'il est en état de besoin, il peut, comme tout citoyen belge ou étranger résidant régulièrement en Belgique, s'adresser au CPAS de son lieu de résidence pour y introduire une demande d'aide sociale. Le

²³ Atlas mondial des migrations, Réguler ou réprimer... gouverner, Catherine Withol de Wenden, Editions Autrement, Paris 2009, p.13

²⁴ Voir aussi « La Belgique, terre d'accueil des demandeurs d'asile ? », Caroline Tirmarche, novembre 2010, Etat de la question de l'IEV, www.iev.be

²⁵ Pour plus d'information sur la crise de l'accueil, voir « La Belgique, terre d'accueil des demandeurs d'asile ? » ibidem

Conseil de l'aide sociale examine au cas par cas, après enquête sociale et examen de l'état de besoin, l'aide appropriée.

2.3. Quel droit au séjour pour le demandeur d'asile, le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire ?

Pendant le déroulement de la procédure d'asile, le demandeur d'asile dispose d'un titre de séjour provisoire. Il est protégé contre une expulsion, tant qu'il n'a pas été statué sur sa demande mais il peut malgré tout être placé en détention pendant la durée de sa procédure. Il a la possibilité de travailler en étant couvert par un permis de travail ad hoc²⁶ s'il n'a pas reçu la première décision sur le fond de sa demande dans les 6 mois qui suivent l'introduction de sa demande. Cette autorisation de travail n'est accordée que pour la durée de la procédure d'asile et est retirée en cas d'issue négative de la procédure.

Tant que sa procédure d'asile est en cours, et sauf s'il est détenu dans un centre fermé, le demandeur d'asile dispose de la liberté de circuler sur le territoire belge. Il n'est toutefois pas autorisé à circuler sur le territoire des autres Etats européens, car il ne jouit pas de la libre circulation accordée aux ressortissants européens.

A l'issue de sa procédure, si une décision positive est prise (réfugié ou protection subsidiaire), un titre de séjour légal est délivré. Dans le cas du réfugié, il s'agit d'un séjour illimité en Belgique. Dans le cas du bénéficiaire de la protection subsidiaire, il s'agit d'un titre de séjour d'une durée d'un an, renouvelable si le besoin de protection est toujours établi. Après 5 ans de séjour limité, le séjour en Belgique devient illimité. Une procédure d'asile a une durée qui peut aller de 6 mois à plusieurs années.

D. Conclusion

L'immigration en Belgique est largement méconnue. Des amalgames hasardeux ou des contre-vérités sont trop souvent commis dans la presse ou lors de débats publics.

Pour conclure, limitons-nous à contredire quelques idées reçues : l'afflux massif d'Européens de l'est depuis l'ouverture des frontières, la générosité excessive de l'Etat en faveur des demandeurs d'asile et les trop nombreuses régularisations collectives de sans-papier.

L'entrée de nouveaux Etats membres dans l'Union européenne n'a pas entraîné d'afflux massif de migrants issus de ces pays en Belgique. Les communautés étrangères les plus représentées concernent toujours les « vieux » pays européens que sont l'Italie, la France ou la Hollande. Les ressortissants marocains ou polonais sont loin de concurrencer ces trois grandes communautés.

En ce qui concerne l'asile, on ne cesse d'entendre que la Belgique connaît un afflux massif de demandeurs d'asile, attirés par les nombreuses faveurs que l'Etat belge leur offrirait. Pourtant, à y regarder de plus près, si les demandes d'asile ont effectivement augmenté ces dernières années, la Belgique a déjà connu des situations beaucoup plus préoccupantes avec le double de demandes par rapport à 2010. Il convient par ailleurs de rappeler que l'asile est la voie d'immigration la moins importante en Belgique et qu'elle ne représente au final que 5% des titres de séjour délivrés.

Enfin, « la Belgique serait trop généreuse avec les sans-papier et utiliserait les régularisations collectives trop largement ». Il n'y a pourtant jamais eu de régularisation collective en Belgique. Les deux dernières campagnes de régularisation ont régularisé quelques 125.000 personnes, après examen de leur demande individuelle et sur base de critères précis. Ramené à la population résidant en Belgique, cela ne représente qu'un pourcent de la population. Peut-on toujours parler de générosité dans ce contexte ?

Lorsque 72% des Belges considèrent que l'immigration a un impact négatif sur leur pays, les personnes consultées ont-elles en tête que cette immigration vise essentiellement des Italiens, des Français ou des Hollandais ? Probablement pas.

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be