

## ÉTRANGERS

Accès au territoire, séjour,  
établissement et éloignement

PAR

Jean-Pierre LEGRAND

COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE AU CENTRE DE DROIT  
INTERNATIONAL DE L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

## I. GÉNÉRALITÉS

a) Le premier rapport des Commissaires royaux à l'immigration.

— Voyez cette chronique, n° 2042, dans cette *Revue*, 1989/2, p. 525.

— L'exposé introductif du Premier ministre concernant la politique des immigrés (*Ann. parl.*, Chambre, 17 janvier 1990, pp. 4 et 5) résume ainsi les propositions des Commissaires royaux :

Les propositions des Commissaires portent sur :

- 1° le problème de la nationalité ;
- 2° l'Islam ;
- 3° la lutte contre le racisme et la xénophobie
- 4° la modification de la réglementation sur l'acquisition de revenus et la sécurité d'existence des étrangers ;
- 5° l'obligation pour les immigrés chômeurs de longue durée de suivre un cours adapté de la langue de la région ;
- 6° les réfugiés et demandeurs d'asile ;
- 7° le sens et le non-sens d'une politique du retour.

En ce qui concerne les Communautés, les propositions contenues dans le premier rapport semestriel portent sur l'enseignement et le rôle de la femme et, pour les Régions, sur le vaste problème du logement.

Les Commissaires royaux ont annoncé, pour le rapport du mois de mai de cette année — dans le cadre du deuxième rapport —, des propositions en ce qui concerne la gestion communale, la santé, la jeunesse, l'emploi et la formation professionnelle, les professeurs de religion islamique, la délinquance, etc., rapport qu'ils élaboreront en concertation également avec la Communauté européenne.

— Suite à l'interpellation du député Gol (PRL), les députés de la majorité ont voté en faveur de l'ordre du jour suivant :

- demande au Gouvernement d'examiner les modifications à apporter en matière d'octroi et d'acquisition de la nationalité belge, en vue de favoriser une intégration positive ;
- demande au Gouvernement de veiller à ce que la législation existante en matière de limitation et de réglementation de l'immigra-

tion soit exécutée et contrôlée, afin de lutter contre l'immigration illégale ;

- demande au Gouvernement de présenter, sur la base du rapport du Commissariat royal et au plus tard dans les trois mois, un programme contenant un ordre du jour et un calendrier stricts, d'évaluer régulièrement l'exécution et de faire rapport à ce sujet à la Chambre.
- considère que la présence dans notre société de personnes d'origine et de culture étrangères est définitive ;
- est consciente du fait que l'intégration de ces personnes dans notre société est un processus d'insertion qui implique, d'une part, une volonté d'acceptation de la part de notre société et, d'autre part, une volonté d'adaptation de la part des personnes concernées ;
- constate qu'il est unanimement admis qu'il convient d'élaborer une politique visant à permettre la meilleure convivialité possible entre Belges autochtones et immigrés ;
- se réjouit de la publication du premier rapport du Commissariat royal à la politique des immigrés, qui constitue une base importante pour l'élaboration d'une politique cohérente ;
- attire l'attention du Gouvernement sur le fait que son attitude exerce une très grande influence sur la façon dont la population considère les immigrés et demande au Gouvernement d'adopter des positions claires et concrètes ;
- constate que les tensions entre les immigrés et la population belge autochtone sont avant tout liées à des problèmes sociaux qui touchent non seulement les immigrés mais également la population belge autochtone. Elle estime que les différentes autorités doivent, chacune dans les limites de leurs compétences spécifiques, prendre indistinctement, en faveur des Belges et des immigrés, les mesures qui s'imposent (dans les domaines de l'enseignement, du logement, de l'emploi, de la santé, ...) ;
- reconnaît le droit à la pratique et à l'enseignement de tout culte et demande au Gouvernement d'élaborer — conformément aux dispositions constitutionnelles et légales — une réglementation pour l'islam qui assurerait la représentation des musulmans établis et intégrés en Belgique dans un esprit de pluralisme démocratique et de volonté d'intégration ;
- constate que les préjugés et les manifestations de racisme jouent un rôle important et sont une source croissante de préoccupation, même au niveau international. Elle demande au Gouvernement de soutenir des initiatives visant à promouvoir la compréhension et le respect mutuels.

(*Ann. parl.*, Chambre, 17 janvier 1990, p. 63).

L'opposition libérale avait déposé un ordre du jour rappelant ses options :

insiste auprès du Gouvernement pour qu'il prenne immédiatement des initiatives dans le cadre d'une politique qui doit être fondée d'une part sur l'intégration et d'autre part sur la réintégration dans le pays d'origine, plus particulièrement :

- que des mesures vigoureuses sur le plan de l'urbanisation, du logement, de l'enseignement et de la formation professionnelle soient élaborées en vue d'une meilleure intégration ;
- que des initiatives soient prises pour lutter contre toutes les formes de racisme ;
- que l'intégrisme musulman soit découragé ;
- que l'on propose automatiquement à tout étranger chômeur complet depuis plus de 6 mois une prime de retour dans son pays d'origine, assortie d'une réduction progressive de l'allocation de chômage ;
- que sur le plan de la sécurité sociale, le contrôle soit plus sévère, spécialement dans le domaine des cotisations et allocations sociales afin de lutter contre le recours abusif à la sécurité sociale. Il va de soi que ce contrôle plus sévère doit être appliqué à l'ensemble de la population ;
- que les étrangers qui se trouvent en séjour illégal dans notre pays ainsi que ceux qui font l'objet d'une condamnation fassent l'objet de mesures d'éloignement selon une procédure plus efficiente et plus rapide ;
- qu'une procédure plus rapide et simplifiée de reconnaissance des réfugiés politiques soit mise sur pied et que, de toute urgence, le Ministre compétent mette à la disposition du Commissariat général et de l'Office des étrangers assez de personnel pour que la procédure prévue par la loi du 14 juillet 1987 soit accélérée.

(*eod. loc.*, p. 64).

Trois députés des partis Écolo et Agalev avaient libellé leur ordre du jour comme suit :

« demande au Gouvernement de présenter aux Chambres législatives un plan d'action précis et de déposer un projet de loi instaurant une politique en matière d'immigration, fondée sur la notion d'intégration, telle qu'elle a été définie dans le premier rapport du Commissaire royal, et ce avant le 31 mai 1990. Ce projet devra, dans une première phase, prévoir au moins et par priorité :

- « 1. la mise en œuvre d'une politique visant à promouvoir une image positive des immigrés par le biais d'une campagne médiatique générale et de campagnes d'information spécifiques ;
- « 2. l'amélioration de la position juridique des immigrés par :
  - » la modification de la législation relative à la nationalité, de sorte que les immigrés de la troisième génération soient automatiquement Belges de naissance et que l'acquisition de la nationalité belge soit facilitée pour ceux des première et deuxième générations ;
  - » la révision de l'article 6, deuxième alinéa, deuxième phrase, de la Constitution, en vue de limiter les emplois civils et militaires réservés aux Belges aux emplois publics, au sens fonctionnel du terme, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ;
  - » l'abrogation immédiate de la condition de nationalité en matière de minimex, de revenu garanti aux personnes âgées et d'allocations aux handicapés ;

» une étude et une prise de position concernant l'octroi d'un statut de citoyenneté à tous les immigrés résidant réglementairement en Belgique depuis plus de cinq ans ;

- » 3. la mise en œuvre des mesures nécessaires afin que, dans le respect des conditions prévues par la Constitution, un Conseil supérieur des musulmans de Belgique, démocratiquement élu, soit opérationnel au 1<sup>er</sup> août 1990. »

(*eod. loc.*, p. 65).

Voyez aussi (*Ann. parl.*, Sénat, 30 janvier 1990, pp. 1394 et 1395) la réponse du Premier ministre à l'interpellation du député Gol, PRL (*C.R.A.*, Chambre, 25 avril 1990, pp. 781 à 789) et l'ordre du jour déposé par les députés Michel, Pivin (PRL) et Verhofstadt (PVV).

Monsieur J. Lenssens, ministre de la Communauté flamande pour le bien-être et la famille, a déposé au Vlaamse Raad une note sur la politique de l'Exécutif flamand à l'égard des migrants.

Le document rappelle l'arrêt de l'immigration et prône l'intégration positive globale, opposée à l'assimilation ou à la ségrégation. Il analyse les mesures proposées en matière d'enseignement, d'emploi, de sécurité sociale, de logement, de santé, d'organisation sociale ou politique ainsi que leurs implications budgétaires.

(*Doc.*, Vlaamse Raad, sess. 1988-1989, n° 193/1).

Tout ceci montre la difficulté à concevoir une politique globale et à long terme en matière d'immigration. Les décisions résultent moins « d'un grand dessein rationnel *a priori* » que d'approximations, de tâtonnements « d'un arbitrage entre des pressions contradictoires ». (Danièle LOCHAK, *Étrangers, de quel droit ?*, Paris, PUF, 1987, 256 pages, spécialement p. 175).

Ce caractère général se double en Belgique d'une particularité. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, a transféré :

- aux Communautés les compétences d'accueil, d'intégration (article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 3°), d'éducation et de santé ;
- aux Régions, le logement et l'application des normes concernant les permis de travail (article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 3°).

Dans ce domaine, voyez :

- l'arrêté de l'Exécutif flamand, en date du 18 juillet 1990, fixant les modalités d'agrément et de subventionnement des centres d'intégration des immigrés (*M.B.*, du 1<sup>er</sup> décembre 1990) ;
- l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, en date du 11 octobre 1990, relatif à la subvention spéciale aux communes pour promouvoir l'intégration et la cohabitation des différentes communautés locales (*M.B.*, du 5 janvier 1991).

b) Interdiction à certains étrangers de séjourner ou de s'établir dans la ville de Liège et dans six communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Conformément à l'article 18*bis* de la loi du 15 décembre 1980 modifiée par la loi du 28 juin 1984, un arrêté royal peut interdire le séjour et l'établissement d'étrangers dans certaines communes sur base des avis motivés d'une part du gouverneur de la province, d'autre part des conseils municipaux statuant à la majorité des deux tiers.

Cette disposition ne concerne ni les personnes séjournant déjà dans ces communes, ni les ressortissants des États de la C.E.E., ni les étrangers y assimilés ou établis dans le Royaume. Le bourgmestre peut déroger à l'interdiction à la demande d'un étranger auquel un recours auprès du ministre de la Justice est ouvert après trente jours. Sous ces deux dernières réserves, l'arrêté royal du 17 mai 1985 avait — sans plus — interdit jusqu'au 14 mai 1990 l'inscription d'étrangers dans six communes bruxelloises.

Deux arrêtés royaux ont prolongé cette interdiction jusqu'au 14 mai 1992. Les communes visées sont Anderlecht, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek (arrêté royal du 10 mai 1990, *M.B.* du 15 mai 1990) ainsi que Forest (arrêté royal du 19 juin 1990, *M.B.* du 27 juin 1990). La mesure a été étendue à la ville de Liège jusqu'au 14 mai 1991, date à laquelle elle n'a pas été prorogée (arrêté royal du 10 mai 1990, non renouvelé, *M.B.* du 15 mai 1990).

Les municipalités précitées où « l'accroissement de la population étrangère extérieure à la Communauté européenne nuit à l'intérêt public » sont tenues « d'adresser au ministre de la Justice un rapport annuel contenant une évaluation chiffrée des demandes d'inscription sollicitées, des demandes de dérogations introduites, acceptées et refusées, ainsi que les mesures positives prises durant la période considérée pour promouvoir l'intégration des étrangers autorisés à séjourner ou à s'établir sur leur territoire et l'effet positif ou négatif des décisions prises à d'autres niveaux de pouvoirs ».

La conformité au droit international de l'article 18*bis* et des arrêtés royaux est contestée eu égard :

- à l'article 2 du quatrième Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme qui ne garantit le libre choix de la résidence qu'aux personnes se trouvant régulièrement sur le territoire de l'État et dont les alinéas 3 et 4 permettent notamment les « restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique » ;
- à l'article 14 de la Convention elle-même, à supposer que le législateur belge ait introduit une discrimination illicite, excédant la marge d'appréciation laissée aux États ;
- aux articles 2 et 12 du Pacte international sur les droits civils et politiques qui appellent les mêmes observations.

Ces objections ne prennent pas en compte les dispositifs de sauvegarde (avis motivés, rapports, ...).

Voyez aussi cette chronique, n<sup>os</sup> 1782 et 1912, ainsi que :

- la réponse du ministre de la Justice à l'interpellation du député Daras, Écolo, *Ann. parl.*, Chambre, 9 mai 1990, pp. 12 à 22 ;
- les propositions de loi tendant à modifier l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980, déposées par MM. Hasquin et Pivin, PRL (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1989-1990, n<sup>o</sup> 844/1 et Chambre, sess. 1989-1990, n<sup>o</sup> 1048/1) ;
- la proposition de loi qui émanait des sénateurs Vaes (Écolo) et Alvoet (Agalev) et qui visait à supprimer cet article (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1989-1990, n<sup>o</sup> 930/1).
- *Le Soir* des 6 et 7 avril 1991, à propos de la non-prorogation de l'interdiction à Liège.

## II. ASPECTS PARTICULIERS

1. — L'arrêté royal du 7 février 1990 (*M.B.* du 22 février 1990) modifie l'annexe I de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès des étrangers au territoire (rétablissement par les États du Benelux de l'obligation du visa à l'égard des ressortissants du Botswana, du Lesotho et du Swaziland).

L'obligation de visa a été rétablie pour les ressortissants de la Bolivie, de la Colombie et du Pérou. Elle a été supprimée pour les Hongrois et pour les Tchécoslovaques (Arrêté royal du 16 octobre 1990, *M.B.* du 10 novembre 1990).

2. — Réponse du ministre de la Justice à la question écrite de M. Knoops, PRL, *Bull. Q.B.*, Chambre, n<sup>o</sup> 50 du 7 mars 1989.

Les postes diplomatiques ou consulaires peuvent délivrer des visas après trois ou dix jours ouvrables.

3. — Sur les facilités d'accès ou de séjour en Belgique qui pourraient être octroyées à des résidents de Hong-kong, dans la perspective du retour à la Chine, voyez *Le Soir* du 12 avril 1990.

4. — Réponse du ministre de la Justice à la question orale du sénateur Suykerbuyk, CVP (*Ann. parl.*, Sénat, 23 novembre 1989, p. 571).

Les services de police néerlandais avaient « déposé » en Belgique des étrangers en séjour illégal, sans respecter les formes prévues par l'accord sur le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire Benelux.

Voyez aussi la réponse du ministre de la Justice à la question écrite de M. Suykerbuyk (*Bull. Q.R.*, Sénat, n<sup>o</sup> 26 du 4 avril 1989).

5. — Réponse du ministre de la Justice à la question écrite du député Dhoore, CVP (*Bull. Q.R.*, Chambre, n° 106 du 17 avril 1990) : absence de plus d'un an, droit de retour, principal établissement (arrêté royal du 8 octobre 1981, article 39, § 3).

6. — Réponse du ministre de la Justice à la question écrite de M. Eerdenkens, PS (*Bull. Q.R.*, Chambre, n° 99 du 27 février 1990) : les administrations communales peuvent mentionner les nom et prénom du conjoint au verso de la carte d'identité d'étranger (arrêté royal du 8 octobre 1981, annexes 7 à 9 ; résolution (77) 26 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, en date du 28 septembre 1977).

7. — Réponse du ministre de la Justice à la question écrite de M. Simons, Écolo (*Bull. Q.R.*, Chambre, n° 52 du 21 mars 1989) : renvois, expulsions et ordres de quitter le territoire, statistiques depuis 1981.

Voir aussi les réponses du ministre de la Justice aux questions écrites de M. Dewinter, Vlaams Blok (*Bull. Q.R.*, Chambre, n° 31 du 25 octobre 1988) : renvois et expulsions, statistiques depuis 1979.

— Réponse du ministre de la Justice à la question de M<sup>me</sup> Vogels, Agalev (*Bull. Q.R.*, Chambre, n° 63 du 6 juin 1989) : les étrangers détenus en vue de l'exécution d'un ordre de quitter le territoire, d'un renvoi ou d'une expulsion pourraient téléphoner à partir de la prison ou de la gendarmerie (en particulier à l'aéroport de Zaventem).

L'opposition libérale a déposé des propositions de résolution relatives au renvoi et à l'expulsion des étrangers en séjour illégal (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1989-1990, 1095/1), à la répression de toute forme de complicité avec l'immigration clandestine (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1989-1990, 894/1) ainsi qu'à l'application stricte de mesures visant à arrêter l'immigration et à « sanctionner sévèrement les mariages fictifs » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1989-1990, 1199/1).

Par arrêt du 18 février 1991, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'État belge suite à l'expulsion d'un jeune immigré, arrivé dans notre pays à l'âge de deux ans :

La Cour de Strasbourg relève, avec le gouvernement belge, la légalité de la mesure d'expulsion qui s'appuie sur la loi du 1980. Elle « ne sous-estime nullement le souci des États d'assurer l'ordre public ». Toutefois, « leurs décisions doivent se révéler nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire justifiées par un besoin social impérieux et proportionnées au but poursuivi ». Abderrahman Moustaqim a passé toute son enfance et son adolescence à Liège, toute sa famille y réside. Pour la Cour, il y a eu « disproportion » entre le moyen employé et le but visé, d'où violation de l'article huit qui interdit toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de la vie privée et familiale.

Par contre, la Cour européenne estime qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention qui reconnaît la jouissance des droits et libertés sans distinction, notamment d'origine nationale. La situation de Moustaqim, dit

la Cour, ne se compare pas à celle des mineurs délinquants belges ou C.E.E. Les premiers bénéficient du droit de résider dans leur propre pays et les seconds ont un traitement préférentiel justifié par un ordre juridique spécifique entre les pays C.E.E.

Outre le remboursement des frais d'avocat, la Cour de Strasbourg a condamné la Belgique à verser au jeune Marocain cent mille francs pour préjudice moral : le fait d'avoir été autorisé à revenir n'efface pas les conséquences de l'expulsion. L'arrêt pourrait bien porter un coup d'arrêt définitif à la politique d'expulsion des jeunes immigrés par la Belgique. Depuis le 8 octobre dernier, le ministre de la Justice Melchior Wathelet a, par voie de circulaire ministérielle, demandé de ne plus procéder à l'expulsion des étrangers nés en Belgique ou justifiant de dix ans de séjour régulier à moins qu'ils n'aient été condamnés à une peine de cinq ans de prison. Le ministre justifiait cette décision par l'aspect contre-productif de l'expulsion : comme Moustaquim, les jeunes ne restent pas dans un pays qu'ils ne considèrent pas comme le leur et reviennent clandestinement en Belgique. Mais une circulaire n'a évidemment pas force de loi et reste souvent soumise au bon vouloir de l'administration. Dans sa note sur les immigrés clandestins, le Commissariat royal à la politique des immigrés a insisté sur l'instauration d'une prohibition d'expulsion à l'égard de la troisième génération dans la loi de 1980.

(*Le Soir*, 19 février 1991).

8. Réponse du ministre de la Justice à la question écrite de M. Vaes, Écolo, (*Bull. Q.R.*, Sénat, n° 29 du 2 mai 1989) : Le montant minimum des moyens de subsistance dont doit disposer un étudiant étranger, conformément à l'article 60, alinéa 5 de la loi du 15 décembre 1980, s'élève à 14.300 F.

Voir aussi cette chronique, n° 2042, 11 dans cette *Revue*, 1989/2, p. 532.