

Etat des lieux et perspectives de la politique d'immigration de la Belgique: le rapport du Sénat

par Jacques MEYERS *

Sous la législature 1995-1999, suite à l'adoption des lois des 10 et 15 juillet 1996 (dites lois Vande Lanotte) modifiant la loi du 15 décembre 1980, la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives a décidé d'évaluer régulièrement la politique du Gouvernement en matière d'immigration et d'asile. Ce travail d'évaluation a donné lieu à deux rapports sur la politique des étrangers¹, au vote de deux propositions de lois² et à l'adoption de plusieurs recommandations³. Les Commissaires demandaient que ces dernières soient prises en considération par le futur gouvernement lors de la définition de la politique en matière d'immigration et d'asile.

1. UN ÉTAT DES LIEUX DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

Une belle brique... S'il fallait s'en tenir à son seul aspect quantitatif, c'est ainsi que l'on pourrait qualifier le rapport que le Sénat – plus précisément la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives – vient de remettre sur la table du gouvernement Verhofstadt. Ladite commission, présidée par Anne-Marie Lizin (PS) et composée notamment des sénateurs Paul Wille (VLD), Marie Nagy (ECOLO) et Mohamed Daïf (PS), n'a, en effet, manifestement guère paressé sur ce qui, en quelque 200 pages, constitue un état des lieux de l'actuelle politique du gouvernement arc-en-ciel en matière d'immigration. Tout y passe, serait-on même tenté de dire: la politique européenne en matière d'immigration, la politique belge en matière de rapatriement, l'asile, les régularisations des «sans-papiers», les centres fermés, le statut des mineurs non accompagnés, la coopération au développement ou, de manière encore plus large, l'immigration illégale en Belgique... Sans oublier, non plus, une série de recommandations, visant tantôt à l'amélioration de l'accueil des candidats réfugiés, tantôt à encourager l'aide au retour des recalés à l'asile, tantôt encore à préconiser une «collaboration optimale» entre les services fédéraux, les administrations locales et les services de police... A priori, il y aurait de quoi se réjouir, tant il apparaît, au terme de l'effort fourni par la commission du Sénat, que les migrations ne

* Jacques MEYERS, Centre bruxellois d'action interculturelle (CBAI).



constituent plus cette thématique classiquement oubliée par les gouvernements européens. Et pourtant... Pourtant, si, de fait, on ne peut que se réjouir de ce que le gouvernement belge réalise enfin que s'il ne va pas à l'immigration, celle-ci viendra à lui, on reste, plus d'une fois, songeur à la lecture de ce volume. Songeur, si pas écoeuré... Que de contorsions sémantiques, en effet, et que de pirouettes en forme d'euphémisme pour ne pas écrire en grandes lettres ce que d'autres disent tout haut, soit «Pas d'étrangers, svp»... Car, d'accord, si le rapport, dans sa première partie, souligne d'emblée que la Belgique demeure un pays d'immigration et que l'immigration en tant que telle peut être un élément positif pour le pays, il n'en reste pas moins que ces deux cents pages transpirent une violence sourde, une forme d'acceptation et de cautionnement de l'horreur banalisée. Et c'est sans doute là que se trouve – se cache – la véritable politique d'immigration du gouvernement belge ou de ses homologues européens. Comment, en effet, ne pas éprouver un malaise lorsque le rapport relève sans aucun état d'âme la terminologie utilisée par la gendarmerie concernant les étrangers expulsés du territoire, se voulant même pédagogique en expliquant que «DEPO» est le terme général utilisé pour désigner les étrangers qui doivent être rapatriés, qu'un «DEPU» est un «DEPO» qui n'est pas escorté, mais qu'un «DEPA», par contre, est un «DEPO» qui est escorté?... Autres moments «fort» de cette prose à la violence savamment nichée entre les lignes: ici, on se réjouit de la construction imminente, sur le site de l'aéroport de Bruxelles-National d'un «nouveau bâtiment spécifiquement réservé aux expulsions», là, on nous informe de ce que «des tenues de protection ont été demandées pour protéger les gendarmes contre les agressions éventuelles de la part des étrangers», là encore on se souvient de «l'incident malheureux» de Sémira Adamu, tandis que, quelques lignes plus loin, on nous parle d'un nouveau concept, celui de la «progressivité dans l'usage de la violence» à l'égard des déportés... Autre enseignement de ce volume: les politiques de contrôle de l'immigration n'en finissent pas de produire de nouveaux métiers, tels ceux de «contrôleur aux frontières», d'«agent chargé de l'immigration» ou d'«escorteur», métiers dont on se réjouit d'apprendre que ce ne sont pas les premiers venus qui les assument, puisqu'il nous est affirmé qu'un «profil spécifique a été élaboré pour les différentes catégories de personnel. Au cours du recrutement, on détermine, par le biais d'un examen, si les candidats satisfont un certain nombre de critères de sélection». «Une fois engagés», poursuit le rapport, «ils suivent une formation dans laquelle l'accent est mis sur le multiculturalisme, les aptitudes à la communication et les aptitudes sociales, la gestion des conflits et la maîtrise de la violence. Les membres du personnel doivent également connaître les directives applicables aux expulsions, en particulier en ce qui concerne l'usage de la force. Enfin, la connaissance du français, du néerlandais et de l'anglais est nécessaire pour bien communiquer avec les étrangers...».

2. VERS UNE OUVERTURE DES FRONTIÈRES?

On pourrait certes poursuivre ainsi la lecture du rapport en relevant cette manière qu'il a de cautionner – et par là, de la renforcer – la violence institutionnelle que recèle la politique d'immigration du gouvernement. Il y a là, en effet, une forme de raffinement démocratique de la violence dans



lequel les gouvernements européens deviennent peu à peu experts – pour s'en convaincre, il suffit de voir le paradoxe que le passage précité à l'instant met en évidence en saluant «l'accent mis (durant la formation), sur le multiculturalisme» en même temps que la connaissance par le personnel des directives applicables «en ce qui concerne l'usage de la force». En clair, il s'agit bel et bien d'expulser, mais d'expulser dans le respect du multiculturalisme... Cela étant, n'y a-t-il pas, dans ce bilan que dresse la Commission du Sénat de la politique d'immigration du gouvernement, des éléments qui inviteraient à un certain optimisme? Après tout, le rapport affirme non seulement, dans ses premières pages, que l'immigration est un élément positif pour la Belgique, mais il met à mal le mythe de «l'immigration zéro» en rappelant que, malgré l'arrêt officiel de l'immigration au début des années septante, la pression migratoire sur la Belgique n'a pas cessé. Exemple: si en 1995, il y a eu 11420 demandes d'asile, quatre ans plus tard, ce chiffre passait à 31087... D'où le constat qui balise la réflexion de la Commission du Sénat: puisque immigration vers la Belgique, il y aura, comment ouvrir les portes de la Belgique et à qui les ouvrir? Deux questions que la Commission pose à la lumière des principes d'un état de droit, des droits de l'homme et de la dignité humaine. Dans cette perspective, et pour sortir du flou dans lequel la thématique «immigration» est restée au cours des dernières décennies, elle constate qu'il «importe de mieux cerner les réalités migratoires touchant la Belgique», relevant, à raison, qu'il est particulièrement «inquiétant que l'on ne soit pas encore parvenu à quantifier le phénomène migratoire qui s'est amplifié au fil des ans». En clair, constate la Commission, «un processus décisionnel politique adéquat» en matière d'immigration et de contrôle des flux migratoires n'est possible que moyennant «des données chiffrées pertinentes». Surtout, «pareil suivi de la problématique de l'immigration devrait également permettre un approfondissement de la réflexion sur la migration: on pourrait alors tenir compte, et de la pression démographique induite par la baisse de la natalité dans notre pays, et des conséquences de cette situation pour notre économie et notre prospérité ainsi que la pression démographique émanant des pays en voie de développement causée par l'abîme entre les pays riches et les pays pauvres». C'est, à coup sûr, dans ce paragraphe, qu'il est permis d'entrevoir une vision politique de l'immigration à ce jour inédite en Belgique: le souci de resituer le phénomène migratoire dans une perspective «globale», et non plus strictement locale, et de gérer politiquement sur le long terme... Comme stipulé dans le rapport, les commissaires notent en effet que jusqu'«à ce jour, le gouvernement s'est intéressé uniquement aux symptômes: maîtrise du problème des demandeurs d'asile, régularisation limitée pour les illégaux, contrôle strict sur l'octroi des visas. Il manque cependant une vision globale du problème de la migration».

3. CENTRES FERMÉS ET DROIT DE L'HOMME : UN NOUVEAU PARADOXE DE L'IMMIGRATION

Si la Commission pense «large» et «loin», elle n'en a pas moins à faire à une réalité d'ici et de maintenant, une réalité dont la déclinaison n'est pas vraiment à l'honneur d'une Belgique qui, depuis peu, voudrait se faire la gardienne européenne des libertés démocratiques – entre autres face à la



situation autrichienne. Cette déclinaison, c'est celle qui s'articule autour des centres fermés – véritables zones de non-droit –, de l'opération de régularisation des «sans papiers» – qui s'apparente de plus en plus à un fiasco –, des rapatriements – lesquels nous rappellent que les «charters» préconisés par le leader du Front National français dans les années 80, sont, quelque part, devenus une réalité belge anno 2000... Il faut bien le constater, le rapport de la Commission, est à ce titre alarmant même si, ainsi que relevé précédemment, les commissaires savent manier l'euphémisme poli pour ne pas heurter les sensibilités du gouvernement. C'est d'autant plus inquiétant, finalement, que les commissaires n'ont pas toujours conscience – du moins on en a parfois l'impression en cours de lecture – des «énormités» qu'ils écrivent. Exemple, entre autres, lorsqu'ils rappellent que «l'humanité dans le traitement des résidents des centres fermés doit être de mise d'autant plus qu'ils n'ont commis aucun délit sauf le fait d'être en Belgique de façon illégale»... Est-ce à dire, dès lors, que l'étranger qui aurait commis d'autres délits n'aurait pas droit à un traitement humanitaire?

On le devine, sur base de ces formulations malheureuses – mais qui, finalement, traduisent l'approche toujours criminalisante de l'immigration par les commissaires – les recommandations auxquelles se livrent ceux-ci à la fin de leur rapport laissent parfois un goût pour le moins amer. On ne peut en effet que rester songeur à la lecture de la phrase qui suit, et que l'on trouve au chapitre des recommandations du rapport: «La qualité de la vie (sic) dans les centres fermés doit être conforme à la dignité humaine». Cela étant, il faut bien laisser aux commissaires quelques circonstances atténuantes: ils marchent bel et bien sur des œufs, tant la thématique de l'immigration, sous des dehors d'ouverture, reste un sujet politique éminemment sensible. Pour peu, on pourrait presque saluer la performance qu'ils réalisent en glissant des propositions positives en ménageant adroitement la frilosité du gouvernement sur le sujet. Proposition positive, par exemple, que de rappeler que les mineurs non accompagnés doivent être considérés d'abord comme des enfants et ensuite comme des réfugiés et que, partant, ils doivent bénéficier du droit à l'assistance et à l'accès aux services sociaux et de soins. Des mineurs non accompagnés qui, ainsi que le rappelle la Commission, ne devraient jamais être enfermés en vertu des engagements internationaux auxquels la Belgique a souscrit... Autre catégorie à bénéficier de l'attention des commissaires: les femmes. La Commission estime ainsi que le personnel administratif en Belgique doit recevoir une formation particulière sur la problématique relative à cette catégorie de réfugiés ou de demandeurs d'asile. Si les sénateurs préconisent d'autres recommandations – touchant, entre autres, à l'accès au territoire, aux centres d'accueil des réfugiés ou au droit au travail des personnes «régularisables», il est à remarquer que, ainsi que relevé plus haut, les recommandations dépassent, d'une manière générale, le cadre des mesures ponctuelles. En ce sens, il semble bien que, même si extrêmement codé pour cause de prudence, le rapport constitue bien un signal lancé au gouvernement pour qu'il élargisse enfin le débat autour de l'immigration. Un signal certes très poli, mais il n'empêche, un signal inédit...



NOTES

1. Rapport du 23 juin 1998 (Doc. Sénat, n° 1-768/1 et 2) et rapport du 27 avril 1999 (Doc. Sénat n° 1-768/3 et 4).
2. Proposition de loi (Doc. Sénat, n° 1-648/1) devenue loi du 29 avril 1999 modifiant l'article 77, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Moniteur belge du 26 juin 1999) et proposition de loi (Doc. Sénat, n° 1-911/1) devenue loi du 29 avril 1999 visant à réduire la durée de la détention administrative des étrangers en séjour illégal sur le territoire belge (Moniteur belge du 26 juin 1999).
3. *La politique gouvernementale à l'égard de l'immigration*, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, Sénat, session 1999-2000, Rapport 2-112/1, 28 mars 2000.