

Immigration: un arc-en-ciel plutôt gris

Tenter une évaluation de la politique en matière d'immigration de la majorité libérale-socialiste-écologiste au pouvoir au niveau fédéral entre l'été 1999 et le printemps 2003 n'est pas chose aisée. Il est vrai que l'on couvre, avec un tel thème, des réalités assez différentes et des domaines d'action variés. De manière schématique, envisager la politique d'immigration, c'est s'interroger sur ses deux objets principaux. Il s'agit, d'une part, de la politique d'entrée sur le territoire des nouveaux migrants, que l'on qualifie parfois trivialement de « gestion des flux migratoires ». Il s'agit, d'autre part, de la politique d'intégration dans la société des migrants régulièrement installés, que l'on nommera alors « gestion des stocks migratoires ».

PAR MICHEL KAISER

LES ENGAGEMENTS DE LA MAJORITÉ ARC-EN-CIEL

L'accord de gouvernement du 7 juillet 1999 comprend un chapitre intitulé « Une société ouverte » qui commence par les observations générales suivantes : « La Belgique doit être une société ouverte et tolérante. Ceux qui y résident doivent se conformer aux lois et règlements en vigueur. L'insertion dans la société doit être le point de départ de l'intégration. De même, toute forme de racisme, d'intolérance et de discrimination doit être combattue résolument. »

Au-delà de cette introduction, la « société ouverte » envisagée par l'arc-en-ciel comprend trois aspects : l'intégration, d'abord, une politique d'asile réaliste et humaine, ensuite, et la lutte contre le racisme et l'intolérance, enfin. Les premier et troisième volets concernent essentiellement l'intégration des migrants déjà installés ou en voie de l'être tandis que le deuxième est lié

à l'entrée sur le territoire des nouveaux migrants. C'est aussi à cette thématique qu'est consacrée la quasi-exclusivité du second engagement formalisé en début de législature par la nouvelle majorité avec l'accord intervenu au Conseil des ministres du 1^{er} octobre 1999.

La politique d'entrée sur le territoire des nouveaux migrants

En paraissant réduire ses ambitions relatives aux politiques de gestion et d'accueil des nouvelles migrations à « une politique d'asile réaliste et humaine », le gouvernement fraîchement installé s'inscrivait, peut-être inconsciemment, dans l'absence pathologique de vision générale en la matière de ses prédécesseurs depuis la décision de principe de mettre un terme à l'immigration, prise lors de la crise pétrolière des années septante. L'asile, institution pourtant conçue à d'autres fins, est ainsi progressivement devenu le seul mode d'entrée institutionnalisé sur le territoire pour les personnes sans attache familiale avec la Belgique.

Pourtant, *stricto sensu*, cette partie de l'accord de gouvernement contient relativement peu de chose concernant l'asile. On y trouve d'abord un engagement à mettre en vigueur intégralement la convention de Genève... un rappel curieux puisque ce traité lie la Belgique depuis plusieurs dizaines d'années. On y apprend encore, de manière assez vague, que « les procédures seront raccourcies, améliorées et simplifiées dans le respect des droits de la défense ».

L'accord prévoit, dans la même section, un engagement d'élaborer un statut « cohérent » temporaire et renouvelable pour les personnes déplacées en raison d'une situation de guerre. Un statut qui, ajoute l'accord de gouvernement, « impliquera le retour effectif des personnes déplacées dès que prend fin l'état de guerre dans leur pays d'origine et ceci pour autant que leur retour soit effectivement possible ».

Curieusement, c'est aussi sous le couvert de la politique d'asile que le gouvernement énonce ses projets concernant la question des personnes en séjour illégal en envisageant leur possible régularisation au cas par cas par « un organe autonome indépendant disposant d'un personnel suffisant ». Ladite opération de régularisation est alors appelée à intervenir « dans le cadre d'une procédure qui respecte les droits de la défense [...] en se basant sur des critères stricts définis préalablement par arrêté royal ». Les critères susceptibles de permettre une régularisation sont déjà évoqués de manière assez précise. Ils ne touchent pas uniquement à la situation de demandeurs d'asile déboutés ou en attente d'une décision depuis plusieurs années.

Quelques mois plus tard, à la rentrée 1999, la « Note d'orientation relative à une politique globale en matière d'immigration » du ministre de l'Intérieur Duquesne complétée par les propositions du ministre de l'Intégration sociale Vande Lanotte, permet au gouvernement, outre ces trois premiers éléments, de s'accorder sur quatre objectifs complémentaires: l'engagement à prendre des mesures relatives aux éloignements volontaires et forcés d'étrangers ne se trouvant pas en situation régulière sur le territoire belge, la promesse d'adopter des mesures destinées à proté-

ger les mineurs en exil non accompagnés ou placés, avec leurs parents, dans un centre fermé, la décision de généraliser l'octroi de l'aide sociale en nature dans des centres spécialement affectés à cette tâche pour les candidats réfugiés et le projet de mettre sur pied un Observatoire permanent de l'immigration.

La politique d'intégration des étrangers

La « société ouverte » appelée de ses vœux par la majorité arc-en-ciel lors de son entrée en fonction comprend également des promesses en matière d'*intégration*. Le gouvernement rappelle qu'il « estime que l'acquisition de la nationalité belge est un facteur d'intégration important dans notre société ». Il en résulte qu'« afin de favoriser cette intégration, des modifications importantes seront apportées au code de la nationalité belge ». Le gouvernement s'engage, à cet effet, à aligner la procédure d'acquisition de la nationalité belge par voie de naturalisation sur celle plus souple de déclaration de la nationalité.

Le troisième volet du chapitre de l'accord de gouvernement relatif à la société ouverte est intitulé *lutte contre le racisme et l'intolérance*. Le gouvernement se fixe pour objectif d'évaluer l'efficacité de la législation actuelle contre le racisme et le révisionnisme et de l'adapter là où cela s'avère nécessaire, en y associant le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. L'accord assigne aussi au ministre de la Justice la tâche d'informer par circulaire les procureurs généraux de la volonté qu'a le gouvernement d'appliquer strictement cette réglementation.

L'ACTION DE LA MAJORITÉ ARC-EN-CIEL

Au moment où se couche le soleil de l'arc-en-ciel, il est utile de reprendre, domaine par domaine, chacun des principaux engagements pris au début de la législature respectivement en ce qui concerne l'entrée et l'intégration des migrants et de comparer les promesses initiales avec les actions concrètement menées au cours de ces quatre années.

La politique d'entrée sur le territoire des nouveaux migrants

Sans grande surprise, la politique de l'asile a occupé une part importante de l'action du gouvernement ou, faute de concrétisation souvent, énormément de place dans le débat public en ce qui concerne la gestion des mouvements migratoires.

Beaucoup de bruit pour rien ou en tout cas pour pas grand-chose en ce qui concerne la *réforme de la procédure d'asile*. Si l'on utilise le critère de la production normative comme base d'évaluation de la réussite de l'action du gouvernement, on observera qu'en ce qui concerne la procédure d'asile, les dispositions applicables en droit belge, contenues essentiellement dans la loi du 15 décembre 1980, n'ont absolument pas évolué au cours de la législature. Et pourtant... dès son installation, le gouvernement, constatant une augmentation à la fois du nombre des demandes d'asile et de l'arriéré des dossiers traités par les instances concernées, surtout le C.G.R.A.

(Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides), estime qu'une réforme d'envergure de la procédure s'avère prioritaire.

Le ministre de l'Intérieur annonce un projet de loi pour Pâques 2000. Il nomme rapidement un expert chargé de préparer la réforme. Les grandes orientations qui lui sont données dans le cadre de la préparation d'un avant-projet de loi sont les suivantes: scission entre l'accueil des demandeurs et le traitement de la demande d'asile et, à cette fin, distinction entre deux nouvelles instances (l'Administration fédérale de l'immigration et l'Administration fédérale de l'asile); création d'une juridiction administrative des réfugiés pour traiter tous les recours; mise en place d'une procédure normale et d'une procédure accélérée...

Un avant-projet de loi, sensiblement modifié lors de vifs débats en inter-cabinets, est finalement transmis à la section de législation du Conseil d'État en janvier 2001 qui rendra, quelques mois plus tard, un avis assez critique d'une cinquantaine de pages. Le gouvernement, prié de revoir sa copie, ne la reverra jamais. Pourquoi? En janvier 2001 — il en est question ci-dessous —, l'aide sociale en nature est généralisée pour les candidats réfugiés qui n'ont pas reçu de décision favorable de recevabilité sur leur demande d'asile. Au même moment, un second facteur de réorientation de la politique du gouvernement en matière d'asile intervient. Monsieur Pascal Smet est désigné commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Ce brillant jeune juriste, qui incarne la ligne « ferme » du S. PA. dans le domaine de l'immigration, décide de changer les méthodes de travail du C.G.R.A. afin de résorber l'arriéré (environ cinquante-mille dossiers au moment de son arrivée) et en vue de lancer un message externe, pour faire chuter les demandes d'asile. Il annonce d'emblée qu'il s'inspirera de la méthode comptable « Lifo » (*Last In First Out*) en demandant à ses services de traiter en priorité les dossiers des derniers demandeurs d'asile entrés sur le territoire pour éviter de laisser croître l'arriéré.

En 2001, on constate que les demandes d'asile, qui avaient atteint des taux records, en 1999 et 2000, chutent¹. Le traitement des nouvelles demandes s'est accéléré. Dans *La Libre Belgique* du 10 décembre 2001, le commissaire général déclare: « Aujourd'hui, 70 % des nouveaux arrivants savent endéans les sept semaines qu'ils ne peuvent pas rester en Belgique. Cela rend le retour plus facile. » Il ajoute: « Pour moi, la réforme n'est pas urgente. On peut gérer la situation dans le cadre actuel ».... La grande réforme de la procédure d'asile a vécu.

Il restait, à la demande essentiellement de l'aile progressiste de la majorité, l'objectif d'établir malgré tout une modification plus modeste de la procédure d'asile. Depuis l'été 2002, une longue négociation inter-cabinets est censée conduire à l'adoption de deux arrêtés royaux, l'un relatif à la première phase de la procédure de demande d'asile devant l'Office des étrangers, l'autre concernant la deuxième devant le C.G.R.A. Au moment où sont écrites ces lignes, les textes, transmis au Conseil d'État, n'avaient pas enco-

¹ La tendance se confirmera en 2002.

re été adoptés. Leur ambition est de toute manière plus limitée que la réforme de la procédure initialement envisagée.

Aussi étonnant que cela puisse paraître à priori, la majorité a toujours lié la question du droit d'asile à celle de l'*aide sociale accordée aux demandeurs d'asile* en attente d'une décision définitive. Le premier élément majeur à ce sujet précède d'une bonne année l'arrivée au pouvoir de l'arc-en-ciel et est lié à l'intervention du juge — constitutionnel en l'espèce — et non à celle du politique. Dans un arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, la Cour d'arbitrage, reconnaît, par le biais de son contrôle du respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, le droit au maintien de l'aide sociale aux demandeurs d'asile qui se sont vu octroyer une décision négative sur leur demande et ce jusqu'à l'issue de leur recours devant le Conseil d'État, s'ils en ont introduit un.

Depuis lors, une partie des responsables politiques et administratifs dans le domaine de l'immigration n'a cessé de laisser entendre que notre système d'aide sociale était devenu trop « attractif » pour les candidats à l'exil. Via la loi programme du 2 janvier 2001, le gouvernement trouve la parade à cette situation dérangeante en généralisant pour la catégorie la plus importante de candidats réfugiés parmi celles visées par l'arrêt n° 43/98 de la Cour d'arbitrage — ceux qui ont reçu une décision de refus quant à la recevabilité de leur demande d'asile —, l'octroi de l'aide sociale en nature dans des centres ouverts. La loi entre en vigueur dans un certain chaos entre Noël et le Nouvel an 2000 devant les bureaux de l'Office des étrangers, un nombre important de demandeurs d'asile souhaitant enregistrer leur demande avant son entrée en vigueur. Un chaos médiatisé qui permet de faire défiler sur les écrans de télévision en Belgique et à l'étranger l'image de fermeté prônée par une partie de la majorité arc-en-ciel...

On notera que, dans un arrêt n° 169/2002 du 27 novembre 2002, la Cour d'arbitrage a rejeté le recours en annulation introduit contre les dispositions ici évoquées par la Ligue des droits de l'homme, estimant que la nouvelle loi ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, notamment combinés avec l'article 23 de la Constitution en ce que cette disposition confère un effet de *standstill* au droit fondamental à l'aide sociale.

Jusqu'il y a très peu de temps, le droit belge ne connaît pas d'autres possibilités de protection de la personne qui a fui son pays que l'application de la convention de Genève relative au droit d'asile. On vise généralement par les expressions « protection temporaire » et « protection subsidiaire », des formes de protection humanitaire accordée aux personnes qui ne remplissent pas les critères de la convention de Genève *stricto sensu* mais qui ont néanmoins besoin d'une prise en charge internationale et dont le renvoi constituerait une violation des normes internationales de droit humanitaire. On pense aux personnes momentanément et massivement déplacées en raison d'une situation de guerre (protection temporaire) ou à celles qui subissent des violations graves de certaines libertés fondamentales comme le droit de ne pas se voir infliger de traitements inhumains et dégradants sans entrer dans le champ d'application de la convention de Genève (pro-

tection subsidiaire). Dans la foulée de la guerre au Kosovo, la Belgique avait envisagé l'établissement d'un statut « cadre » en ce qui concerne la protection temporaire à tout le moins, l'accord de gouvernement le prévoyant. Une modification de la loi du 15 décembre 1980 a finalement été adoptée par les deux Chambres cet hiver, instaurant ce nouveau statut en droit belge. Elle était soumise au Roi pour sanction et promulgation au moment de finaliser la présente contribution. L'introduction de ce nouveau régime découle principalement de l'adoption par le Conseil de l'Union européenne, le 20 juillet 2001, de la directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Il est vraisemblable qu'il faudra attendre l'adoption d'une directive européenne sur la protection subsidiaire avant, sous la prochaine législature dans le meilleur des cas, de voir la Belgique se doter d'un cadre législatif général sur la protection subsidiaire.

Solide défi que celui de tenter de dresser un bilan de l'action du gouvernement concernant les *éloignements* d'étrangers non autorisés à entrer sur le territoire ou ne détenant pas ou plus de titre leur permettant d'y séjourner. On mentionnera d'abord, au tout début de la législature, en septembre 1999 précisément, l'éloignement de dizaines de familles appartenant à la communauté tzigane de Slovaquie. Le procédé utilisé est pour le moins douteux, en termes de respect par la Belgique de ses obligations internationales : une « ruse » administrative — selon les termes mêmes des avocats de l'État belge devant la Cour européenne des droits de l'homme — pour amener les personnes concernées à se présenter à la police, le refus d'attendre l'issue de certaines procédures de recours intentées devant le Conseil d'État et l'apparence — à tout le moins — d'une action d'éloignement collectif de personnes appartenant à une même minorité dans un même État. Le coup de force provoque un tollé parmi les O.N.G. et ébranle les partenaires progressistes de la majorité, la base d'Ecolo particulièrement. Malgré une première décision au provisoire des instances de Strasbourg, la Belgique n'obtempère pas. Deux ans et demi plus tard, le 5 février 2002, dans un arrêt *Conka contre la Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme, saisie par une famille de candidats réfugiés tziganes expulsés, rend un arrêt très sévère, estimant que la Belgique avait violé plusieurs dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ses protocoles additionnels. C'est le cas, à titre non exhaustif, de l'article 4 du protocole n° 4 selon lequel « les expulsions collectives d'étrangers sont interdites » ou encore de l'article 13 de la convention, qui proclame le droit à un « recours effectif ».

Les centres fermés qui permettent de priver de liberté certains étrangers en situation irrégulière pour les empêcher d'entrer sur le territoire ou pour préparer leur expulsion sont restés un élément important de la politique de fermeté du gouvernement. Le Conseil d'État a annulé, en raison d'un vice de légalité externe, l'arrêté royal du 3 juin 1999. Malgré l'affirmation, dans le rapport au Roi, selon laquelle « le régime des centres s'est assoupli et que davantage de garanties sont prévues pour les occupants », l'arrêté royal du

2 août 2002 ne modifie pas les options fondamentales du système en place jusque-là.

L'affaire *Sémira Adamu* sous la législature précédente, puis celle des Tziganes de Slovaquie juste après l'installation de la majorité arc-en-ciel ont conduit le gouvernement à une certaine prudence et une démonstrativité limitée en ce qui concerne la mise en œuvre des éloignements d'étrangers. Le cadre réglementaire des éloignements d'étrangers par avion s'est enrichi d'un arrêté de la ministre de la Mobilité et des Transports du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté. Le discours politique relatif aux expulsions d'étrangers n'a pourtant jamais cessé d'être empreint d'une évidente fermeté. Il s'agit de continuer à projeter une image déterminée tant d'un point de vue interne vis-à-vis d'une partie de l'électorat des partenaires de la majorité que d'un point de vue externe à l'intention des candidats à l'exil.

Le gouvernement a fait face à ses engagements en ce qui concerne la concrétisation d'une opération de *régularisation* de certaines catégories de personnes en séjour irrégulier. Malgré des difficultés sérieuses en termes de mises en œuvre, la réalisation, en Belgique, de la première opération de ce type depuis 1974 doit être considérée comme une réussite. La philosophie du projet, principal volet « humanitaire » de la politique d'immigration de l'arc-en-ciel était déjà détaillée au sein même de l'accord de gouvernement : pas de régularisation *one shot* générale, mais une procédure de régularisations individuelles sur demande basée sur quatre critères visant quatre catégories différentes d'étrangers en situation irrégulière. On rappellera le mauvais choix de départ de l'outil réglementaire, l'arrêté royal du 6 octobre 1999 étant suspendu, en extrême urgence par le Conseil d'État à la suite du recours de deux parlementaires du Vlaams Blok... avant d'amener la majorité à adopter rapidement la loi du 22 décembre 1999. On vient d'évoquer l'extrême lenteur de la mise en œuvre de la procédure, les promesses de timing les plus pessimistes n'ayant, tant s'en faut, pu être respectées... avec la circonstance aggravante que l'aide sociale n'était pas accordée aux demandeurs en attente d'une décision. À ce jour, quelques dossiers sont encore en attente de traitement. En termes de mobilisation, plus de trente-cinq-mille dossiers sont rentrés concernant une cinquantaine de milliers de personnes avec un taux de reconnaissance assez important supérieur à quatre-vingts pour cent. On regrettera que le gouvernement n'ait pas poussé sa démarche jusqu'à institutionnaliser un véritable mécanisme de régularisation permanent, s'inspirant des critères de la loi du 22 décembre 1999, en modifiant 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.

Concernant la question délicate des *mineurs* en exil, il a fallu attendre la fin de la législature et la répétition de cas médiatisés (l'affaire Tabita) ou plus confidentiels de violations apparentes de la convention des droits de l'enfant, pour enfin assister à certaines avancées sur ce terrain à la fin de l'année 2002. Après un gel du dossier lié à l'opposition entre deux projets concurrents, l'un déposé par le ministre (V.L.D.) de la Justice et l'autre —

bien moins satisfaisant pour l'associatif — par son collègue (S.P.A.) de l'Intégration sociale, c'est finalement le premier des deux qui a été inséré dans la loi programme du 24 décembre 2002 y constituant un chapitre VI intitulé « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés ». La mise en place de ce nouveau système institutionnalisé de tutelle est cependant conditionnée juridiquement par l'adoption d'un arrêté d'exécution et pratiquement par l'établissement d'un accord de coopération avec les communautés. La finalisation de ce long parcours survivra-t-elle à la fin de la législation?

On attend toujours l'installation de l'Observatoire de l'immigration qui doit être rattaché au Centre pour l'égalité des chances. Cet instrument d'apparence consensuel sera étonnamment en gare pendant presque toute la législation... jusqu'au bout?

La politique d'intégration des étrangers

Il est impensable pratiquement d'envisager de présenter une vue d'ensemble complète des différentes politiques mises en œuvre dans le cadre de l'important volet qui concerne l'*intégration des immigrés* au sens où, cette fois, ils sont déjà régulièrement installés sur le territoire de la Belgique. Deux arguments au moins, qui se complètent, permettent d'expliquer cet humble constat de départ. Il y a, d'abord, le fait que la définition de la politique d'intégration est particulièrement difficile à cerner et, par voie de conséquence, le champ d'observation ici recherché assez flou. Cette difficulté se justifie aussi pour des motifs institutionnels. En termes de répartition des compétences, l'intégration des non-nationaux est une politique éclatée. Elle l'est au sein même du gouvernement fédéral entre plusieurs départements (Intérieur, Justice, Emploi, Égalité des chances...). Elle l'est aussi entre les composantes de l'État fédéral. Ainsi, on oublie parfois que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 place « la politique d'accueil et d'intégration des immigrés » parmi les compétences des Communautés.

On se limitera donc, dans les lignes suivantes, volontairement à deux dossiers importants : l'accès à la nationalité parce qu'il figurait à l'accord de gouvernement et la question du droit de vote qui, elle, a défrayé la chronique.

En ce qui concerne l'*accès à la nationalité*, le gouvernement a tenu ses engagements en adoptant la loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge... Dans un commentaire de la loi, Bernadette Renauld parle de « révolution par rapport à la législation antérieure », signalant que « la réforme la plus spectaculaire est sans conteste l'abandon de l'exigence de la preuve d'une volonté d'intégration suffisante dans le chef des candidats à la nationalité belge² ».

La disparition de cette condition de fond entraîne aussi d'importantes modifications relatives à l'accès aux procédures d'option et de naturalisation. Par

² B. Renauld, « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge », *R.B.D.C.*, 2000, p. 43.

ailleurs, le Code de la nationalité permet aujourd'hui de substituer l'acte de naissance requis pour bénéficier d'une de ces procédures par un document équivalent et d'accéder gratuitement à ces différentes procédures.

La satisfaction d'ensemble face à la réforme intervenue est un peu tempérée par les difficultés rencontrées notamment dans sa mise en œuvre par certains services intervenant dans les procédures. On songe particulièrement aux instructions données par le ministre de la Justice aux procureurs généraux. Globalement pourtant, l'accès à la nationalité continue à constituer aux yeux unanimes des partenaires de la majorité un facteur clé d'intégration.

Le débat sur l'octroi du *droit de vote aux étrangers* hors Union européenne pour les élections communales a bien été ouvert, même s'il ne figurait pas dans l'accord de gouvernement et ce, à la suite du dépôt de plusieurs propositions de lois au Parlement. Ce dossier a été refermé à un moment où une majorité alternative semblait se dessiner pour mettre en œuvre ce que, depuis sa modification en 1998, l'article 8 de la Constitution permet, à condition d'attendre que soient passées les élections communales de 2000.

Pour justifier le refus catégorique de son parti, Karel De Gucht, le président du V.L.D., a invoqué la désapprobation de principe de la « Flandre profonde », sorte de cousine nordique de la « France d'en bas » chère au Premier ministre français Raffarin. Comme en France d'ailleurs, l'ombre de l'extrême droite a évidemment plané sur l'attitude des libéraux flamands dans ce dossier. La crainte de la récupération d'un électorat conservateur par le Vlaams Blok sur une de ses thématiques favorites a sans doute contribué à raidir la position du V.L.D.

C'est finalement le M.R. qui a fait pivoter le dossier dans le sens d'un ajournement à la prochaine législature. Après avoir initialement soutenu la modification du Code électoral communal en faveur d'une ouverture du droit de vote aux étrangers, les libéraux francophones, par la voie de leur vice-Premier ministre Louis Michel, ont changé d'avis et, souhaitant éviter l'incident majeur avec leur partenaire néerlandophone, ont estimé que l'adoption d'une telle loi pouvait attendre. En cas de reconduction de l'arc-en-ciel, le dossier pourrait certainement constituer une épine importante dans le pied de la future majorité.

À côté de l'intégration proprement dite, c'est la *lutte contre le racisme et l'intolérance* qui constituait le deuxième domaine d'action privilégié du gouvernement à propos de la politique liée à la gestion des « stocks migratoires ».

À ce sujet aussi, il y a lieu de considérer que la majorité arc-en-ciel a rencontré les objectifs initialement fixés. Ainsi une loi du 20 janvier 2003 relative au renforcement de la législation contre le racisme est venue modifier la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie dite « loi Moureaux » dans un sens, comme son nom l'indique, d'une extension du champ d'application des comportements pénalement répréhensibles qui y sont visés.

De même, un projet de loi tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et

la lutte contre le racisme a été adoptée par la Chambre le 17 octobre 2002 et le Sénat le 12 décembre 2002. La loi aurait été sanctionnée et promulguée le 6 janvier 2003 et devait être publiée au *Moniteur belge* au moment où était finalisée la présente contribution.

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA MAJORITÉ ARC-EN-CIEL

Quels sont, en quelques lignes, les éléments de synthèse que l'on peut tenter de tirer de ce rapide bilan de l'action de la majorité arc-en-ciel durant ces quatre années de législature? Sans aucune prétention à l'exhaustivité, on tentera une brève évaluation sous un triple angle d'approche.

Il s'agit d'abord de s'interroger sur la *philosophie générale de la politique* de la majorité libérale-socialiste-écologiste *en matière d'immigration*. Quels furent, à la fois, les fondements idéologiques et l'inspiration théorique sur lesquels cette politique s'est reposée? Malgré certaines réussites sectorielles, telles l'opération de régularisation des sans-papiers, l'ouverture de l'accès à la nationalité et, d'une certaine manière, la décrue dans l'arrière des dossiers d'asile, on observe que cette majorité, comme celles qui l'ont précédée, n'a pas été capable d'élaborer et de mettre en œuvre une politique d'immigration construite, cohérente et ambitieuse. On cherchera vainement une véritable ébauche de réflexion sur la remise en cause du mythe de l'immigration zéro, avec comme corollaire le maintien inapproprié de l'asile comme mode exclusif d'entrée des migrants sur le territoire, si l'on met de côté le regroupement familial. On n'apercevra pas non plus la trace d'une politique d'intégration moderne et ambitieuse et souvent on devra se limiter à relever des slogans simplificateurs³ et des réactions épidémiques de circonstance⁴. On apercevra souvent, surtout durant la moitié de la législature postérieure aux attentants du 11 septembre 2001, une tendance à botter en touche vers les institutions de l'Union européenne, pourtant si difficiles à accorder sur de tels sujets.

On pêcherait sans doute par excès de sévérité en reprochant à l'arc-en-ciel d'avoir été moins bon que ses prédécesseurs de ce point de vue mais on regrettera qu'il n'ait pu faire mieux, en dépit des attentes importantes au début de l'été 1999, dans ce domaine comme dans d'autres d'ailleurs, en termes de renouveau politique. Les piliers antagonistes sur lesquels devaient s'appuyer cette politique, difficile à construire par nature au sein d'une majorité composée de six partis aux idées bien différentes dans le secteur étudié, laissaient pourtant peu de chances à la mise en place de réelles politiques construites des migrations et d'intégration des immigrés. Entre humanisme, d'une part, et fermeté, de l'autre, est-il crédible de tenter de

³ On pense au bilan si réducteur des politiques d'intégration dressé par le président du Mouvement réformateur à la fin de l'année 2002.

⁴ On songe à la gestion crispée des difficultés liées cet hiver à l'action de la Ligue arabe européenne dans les rues d'Anvers.

trouver l'improbable compromis susceptible de constituer l'arrière-fond idéologique à une véritable politique en matière d'immigration ?

Le rappel des piliers humaniste et ferme de la politique de l'arc-en-ciel amène ensuite à se pencher naturellement sur la question des *rappports de force entre les partis composant la majorité* sur les thématiques liées à l'immigration. Sur la plupart des dossiers importants, on a retrouvé une ligne de clivage comprenant aux extrémités les constantes suivantes : du côté « ferme » le V.L.D. et du côté « humaniste » le trio Écolo-Agalev-P.S. En règle générale, le M.R. a trouvé davantage de proximité avec son parti frère qu'avec les formations de gauche mais avec des tonalités différentes, liées sans doute au message de libéralisme progressiste cher à son chef de file gouvernemental. Le cocktail s'est parfois traduit par des attitudes hésitantes voire incohérentes, comme sur le dossier du droit de vote. À ce dernier exemple près, par contre, on a souvent observé que le S.P.A., fidèle à la tradition de ses anciens ministres de l'Intérieur Tobback, Vande Lanotte⁵ et Van Den Bossche, se retrouvait du côté des partisans de la fermeté. À moins qu'il ne s'agisse d'un alibi destiné à masquer une idéologie atypique en ce domaine, c'est sans doute dans la force de pénétration du Vlaams Blok et la composition globalement plus conservatrice de l'électorat au nord du pays qu'il faut chercher l'explication du décalage des socialistes flamands dans ce domaine par rapport aux autres composantes progressistes de la majorité.

Enfin, quant aux *techniques de mise en œuvre et modes d'action de la politique d'immigration* de la majorité arc-en-ciel, deux éléments retiennent surtout l'attention.

S'agissant d'abord des méthodes d'action choisies par le gouvernement fédéral et sa majorité parlementaire, force est de constater que la législation qui se termine n'aura pas laissé une marque indélébile dans les recueils de textes législatifs et réglementaires. Beaucoup de procédures de modification du droit existant ont été annoncées, certaines ont été entamées, peu auront, en définitive, abouti. Préférant le pragmatisme au juridisme, les autorités politiques et administratives actives dans le domaine de l'immigration ont souvent fait le choix d'amender ou simplement de consolider certaines pratiques existantes plutôt que de revoir plus fondamentalement leur organisation. L'exemple de la non-réforme de la procédure d'asile est évidemment éloquent. Dans d'autres domaines, on a assisté au règne des circulaires ou directives administratives, parfois mais pas toujours publiées, souvent obscures quant à leur portée juridique réelle et même de temps à autre librement interprétées par un Office des étrangers plus que jamais indocile. Le pragmatisme a ses avantages, en termes de souplesse notamment. Il a aussi d'énormes inconvénients, s'agissant de manque de transparence, de violation du principe de la sécurité juridique ou encore d'absence de garantie réelle du respect de certaines libertés fondamentales.

⁵ Ce dernier restant très impliqué dans nombre de questions liées à la politique des étrangers.

L'ARC-EN-CIEL : DE TOUTES LES COULEURS

À l'intersection entre les modalités de mise en œuvre de la politique en matière d'immigration, d'une part, et la communication du gouvernement relativement à cette politique, d'autre part, apparaît un autre élément intéressant à relever. Il s'agit de l'obsession de l'image. Malgré l'absence d'une véritable pensée politique dans ce domaine et en dépit des relativement faibles bouleversements intervenus dans le domaine du droit belge des étrangers, l'immigration a souvent occupé le haut de la page dans l'agenda politique de ces quatre dernières années. Souvent, en effet, les composantes de l'arc-en-ciel ont laissé entendre, avec fracas, l'écho de leurs divergences sur un certain nombre de questions et la politique de « consensualisme conflictuel » de la majorité s'est, en matière d'immigration, fréquemment appuyée sur des images fortes. Pour l'aile humaniste, il y eut les files d'attente, ostensiblement porteuses d'espoir, en janvier 2000 au moment du lancement de la campagne de régularisation. Il y eut aussi, jusqu'à son abandon soudain, l'audacieux débat au Sénat sur le droit de vote des ressortissants non communautaires aux élections communales. Pour l'aile ferme, on pense, d'un point de vue ponctuel, à l'expulsion des Tziganes, et, de manière plus structurelle, à l'importance maintenue à l'existence des centres fermés et à la politique des expulsions. On songe aussi à la sempiternelle dictature des chiffres. Le président de la Ligue des droits de l'homme et l'un de ses conseillers juridiques fustigent ainsi le fait qu'un Premier ministre puisse « sans être contredit, avouer au Parlement une faiblesse de son gouvernement en matière de politique d'asile parce que "le nombre [de demandes] augmente à présent à nouveau de manière inquiétante" ». Derrière ces images fortes, et c'est surtout vrai pour les partisans du pilier « fermeté », se cachent souvent des messages suggérés... Il y a cette volonté de produire quelque chose sur le ressenti de l'étranger, voire même du candidat à l'exil à l'étranger. Il y a aussi cette envie, ou en tout cas ce — dangereux — risque, de frapper le vécu de l'opinion publique...

Engagements tenus mais aussi promesses reniées ou oubliées, le bilan de la majorité arc-en-ciel dans le domaine de l'immigration est mitigé. Sans véritable point d'appui idéologique entre humanisme et fermeté, les satisfactions des uns ont parfois constitué les échecs des autres. Il était difficile de concilier, dans un domaine aussi sensible que l'immigration, des inspirations aussi divergentes que celles des six partis qui composaient la majorité fédérale entre l'été 1999 et le printemps 2003. Chacun a compté ses points à sa façon, rebondissant, selon les cas, sur les images les plus marquantes, celles qu'il fallait saisir et faire passer auprès de l'électorat et même au-delà. On ne peut pourtant manquer de conclure sans constater que, derrière l'arbre de l'image, on a trop souvent cherché, la forêt de la politique...

Michel Kaiser

Michel Kaiser est avocat, membre de la commission étrangers de la Ligue des droits de l'homme. Les idées émises dans la présente contribution n'engagent que leur auteur à titre individuel.

⁶ D. Van Raemdonck et B. Van Der Meerschen, *Belgique, terre d'accueils. Respect pour le droit d'asile!* Bruxelles, Labor, 2002, p. 3.