

Les Analyses du Centre Jean Gol



## **Analyse : Quelle politique de régularisation ?**

**Gaëlle Smet**

**Août 2016**

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

[cjg@cjg.be](mailto:cjg@cjg.be)

## Analyse : Quelle politique de régularisation ?

Quelle politique de régularisation les Etats doivent-ils mener ? Doivent-elles être souples pour permettre des régularisations nombreuses ? Doivent-elles être strictes ? La régularisation est-elle la preuve *in fine* que l'Etat en question n'est pas capable d'appliquer une politique efficace en matière de retour ? Ne risque-t-on pas d'augmenter des flux migratoires et d'opter pour des politiques laxistes si les Etats régularisent, qui plus est massivement, les personnes en situation irrégulière sur leur territoire ? Comment lutter contre les risques de paupérisation et les dangers des différents trafics qui guettent les personnes en séjour illégal ? Ces questions, tous les Etats européens se les sont posées ces dernières années. Et comme à chaque fois, la question de la régularisation est un marqueur politique polarisant : favorable et ouvert dans les partis de gauche ; strict et au cas par cas pour les autres.

La régularisation d'immigrants entrés illégalement sur le territoire de l'Union relève de la souveraineté des Etats membres. Les institutions européennes n'ont donc pas leur mot à dire sur ces opérations.<sup>1</sup>

Cependant la directive « résident longue durée » permet à tous les ressortissants provenant des pays tiers après 5 ans de séjour légal sur le territoire d'un Etat membre d'accéder à la libre circulation dans les autres pays membres. Certains pays, comme l'Espagne ou l'Italie, ont massivement régularisé les personnes en séjour illégal. Près de 700.000 personnes ont ainsi été régularisé en Espagne sans guère se soucier des conséquences ou des effets collatéraux sur les voisins européens.<sup>2</sup>

La loi du 15 décembre 1980 (dite loi sur les étrangers) stipule qu'il existe deux régularisations possibles dans notre pays : les régularisations humanitaires (9bis) et les régularisations médicales (9ter). Ces demandes peuvent être demandées depuis le territoire belge en cas de « circonstances exceptionnelles » et posent le fondement des régularisations humanitaires. Quant aux régularisations médicales, un certain nombre de critères sont demandés : degré de gravité de la maladie, possibilité/absence d'un traitement adéquat dans son pays et possibilité d'accès à ce traitement.<sup>3</sup>

La régularisation humanitaire dépend entièrement du pouvoir discrétionnaire du Ministre compétent en la matière alors que la régularisation médicale dépend d'une protection internationale dont elle devrait être prochainement découplée comme le prévoit l'accord de gouvernement.

Par le passé, on compte deux vagues de régularisation massive pendant une période déterminée et basée sur des critères définis :

- la première en 1999-2000 qui a régularisé près de 70.000 personnes et a qui a été menée par Antoine Duquesne (MR) ;
- et la seconde en 2009/2010 par Melchior Wathelet (cdH) qui a régularisé 25.000 personnes.

---

<sup>1</sup> In [http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/03/20/des-pays-europeens-critiquent-la-regularisation-de-sans-papiers-en-espagne\\_397291\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/03/20/des-pays-europeens-critiquent-la-regularisation-de-sans-papiers-en-espagne_397291_3214.html)

<sup>2</sup> In [http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/03/20/des-pays-europeens-critiquent-la-regularisation-de-sans-papiers-en-espagne\\_397291\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/03/20/des-pays-europeens-critiquent-la-regularisation-de-sans-papiers-en-espagne_397291_3214.html)

<sup>3</sup> In *La Migration en chiffres et en droits 2016*, Myria, bruxelles, p. 200

## ➤ Evolution des régularisations



En matière de régularisation, on peut noter une évolution très nette ces 15 dernières années. Progressivement, la régularisation est devenue un véritable canal migratoire, des milliers de personnes étant régularisées.

Depuis Maggie De Block et Théo Francken, la régularisation est redevenue une politique d'exception comme l'indique clairement l'accord de gouvernement. Ce dernier énonce également qu'il n'y aura pas de régularisation massive comme en 2000 et en 2009. Pour les personnes illégales, l'accent est mis sur le retour (volontaire d'abord, forcé le cas échéant).

Les chiffres, tant en nombre de dossiers déposés qu'en nombre de demandes acceptées, sont en concordance avec l'évolution de cette politique qui est passé de « permissive » à « stricte ».

Depuis 2013, mais surtout depuis 2014, les chiffres de demandes de régularisations sont en forte baisse. 12.996 demandes au total en 2013 contre 5.998 en 2015. Une réelle évolution quand on sait qu'en 2008, ce chiffre était de 19.371, chiffre pourtant antérieur à la campagne de régularisation massive. L'année 2010 marque un pic avec près de 36.848 demandes suite à l'annonce de la campagne de régularisation.<sup>4</sup>

On peut également noter des effets de stabilisation ces dernières années entre les deux procédures de régularisation. Par le passé, des modifications de législation ont pu impacter sur l'évolution à la hausse ou à la baisse du nombre de demandes dans les deux procédures ou déplacer ces dernières de l'une à l'autre. Ainsi, depuis 2012, un filtre médical a été instauré faisant en sorte qu'une demande peut être irrecevable par les médecins de l'Office des Etrangers<sup>5</sup>. Ainsi, en 2011 la régularisation médicale qui est supposée être une procédure d'exception, représentait 54% des demandes. Elle n'en représente plus qu'un tiers depuis 2013. On est passé de 9.475 demandes en 2011 à 378 demandes en 2014 et à 1.975 en 2015.

D'autres mesures ont pu influencer sur le nombre de demandes multiples de régularisation humanitaire déposées notamment par la mise en place d'un droit de rôle. Ainsi, en 2012, près de 8.745 demandes de régularisations humanitaires avaient été déposées, contre 8.706 en 2013, 6.789 en 2014 et 4.023 en 2015.

En 2014, le gouvernement a décidé de la mise en place d'un droit de rôle (rolrecht) d'un montant de 215€ pour les personnes désirant vivre, travailler et séjourner en Belgique. Ce rolrecht vise également les demandes de régularisation humanitaires (9bis). Cette mesure n'est pas neuve et existe dans un certain nombre de pays comme les Pays-Bas, la France ou encore l'Italie.

Les groupes fragilisés, tels les victimes de la traite des êtres humains, les mineurs non-accompagnés ou des candidats réfugiés en seront dispensés, de même que les ressortissants européens de l'UE 28.

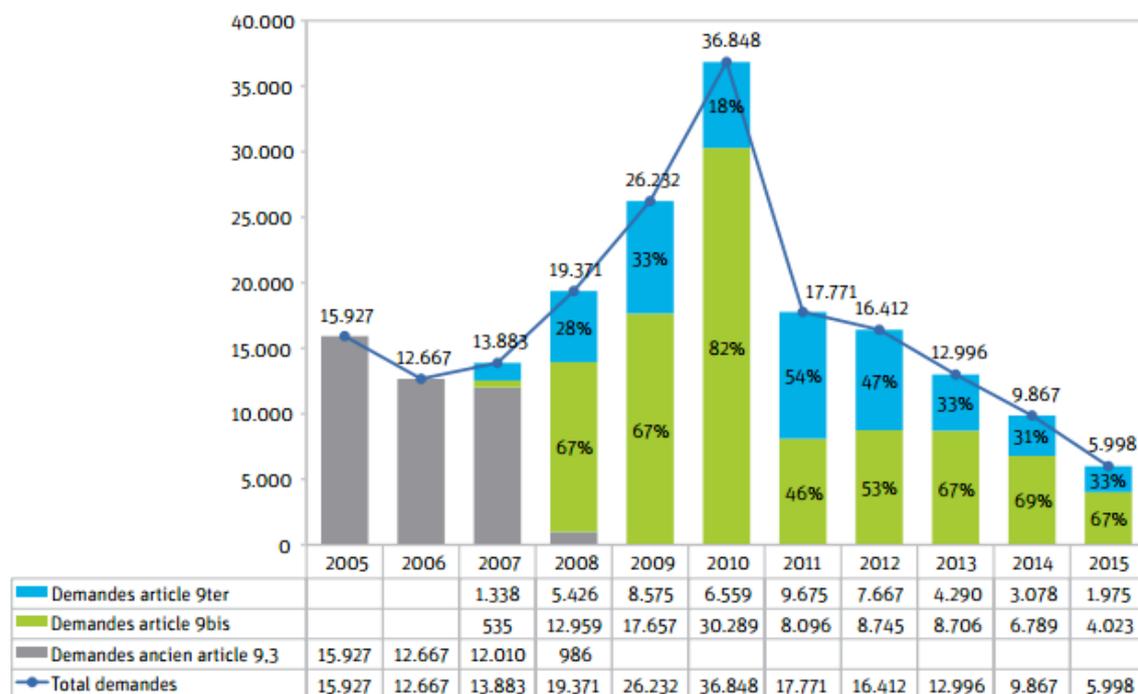
A ce jour, les recettes obtenues par ce rolrecht ont été de 6.573.138,72 € en 2015 et de 3.403.830,72 € entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 3 juillet 2016.

---

<sup>4</sup> In *La Migration en chiffres et en droits 2016*, Myria, bruxelles, p. 200

<sup>5</sup> Loi du 8 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980

o Graphe 1 Evolution du nombre de demandes de régularisations 2005-2015<sup>6</sup>



o Graphe 2 Evolution du nombre de décisions positives/négatives de régularisations 2005-2015<sup>7</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Décisions positives	Autorisation temporaire			3.173	1.923	1.591	2.442	1.963	819	530	<b>756</b>
	Autorisation définitive			1.822	5.271	13.835	4.560	1.424	517	466	<b>127</b>
	<b>Total</b>	<b>5.422</b>	<b>5.392</b>	<b>6.256</b>	<b>4.995</b>	<b>7.194</b>	<b>15.426</b>	<b>7.002</b>	<b>3.387</b>	<b>1.336</b>	<b>996</b>
Décisions négatives ou exclusions	5.549	6.024	9.109	14.610	6.195	7.897	20.749	24.157	19.046	10.296	<b>6.796</b>
Demandes sans objet	-	1.983	3.592	2.926	1.763	4.893	2.985	2.700	1.917	1.992	<b>1.773</b>
<b>Total</b>	<b>10.971</b>	<b>13.399</b>	<b>18.957</b>	<b>22.531</b>	<b>15.152</b>	<b>28.216</b>	<b>30.736</b>	<b>30.244</b>	<b>22.299</b>	<b>13.284</b>	<b>9.452</b>

En 2015, 9.552 décisions ont été prises : 6.796 négatives – 1.773 sans objet- 883 positives représentant 1.396 personnes.

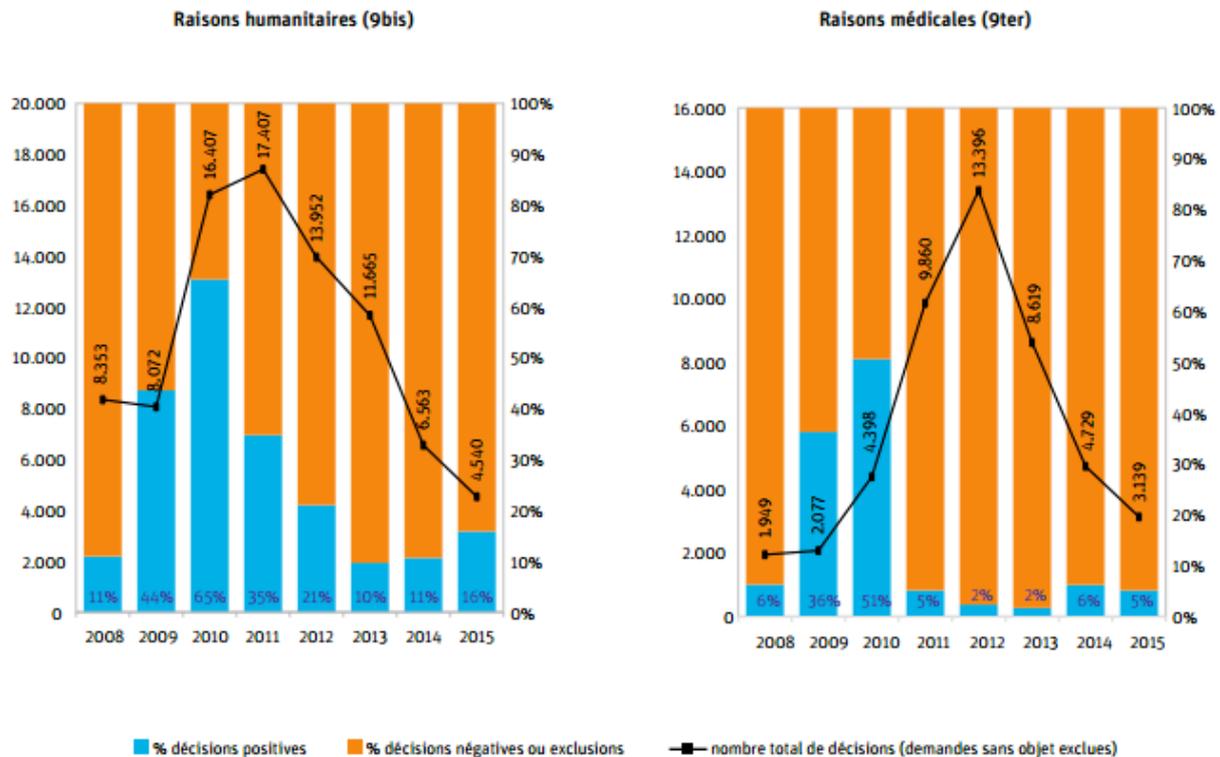
En 2012, 30.244 décisions ont été prises : 24.157 négatives - 2.700 sans objet - 3397 positives représentant 4.412 personnes.

<sup>6</sup> In *La Migration en chiffres et en droits 2016*, Myria, bruxelles, p. 201

<sup>7</sup> In *La Migration en chiffres et en droits 2016*, Myria, bruxelles, p. 203

Les chiffres sont encore plus impressionnants si on les compare au nombre de personnes régularisées il y a 10 ans. Alors qu'en 2005, près de 11.630 personnes avaient été régularisées, ce chiffre est descendu à 11.335 en 2007, à 8.369 en 2008, à 14.830 en 2009, et à 10.207 en 2010.

Comme le montre le tableau ci-dessus en 2015, seulement 5% des demandes de régularisations médicales ont été acceptées et 16% des régularisations humanitaires.<sup>8</sup> Depuis 2013, le nombre de réponses positives pour une régularisation humanitaire varie entre 10 et 16% alors qu'elle était de 21% en 2012 et de 35% en 2011. Pour les régularisations médicales, on peut noter un chiffre plus stable aux alentours de 5 % sauf durant la période 2009-2010.



### ➤ Position

L'évolution des chiffres démontre bien que, ces dernières années, la régularisation a été souvent utilisée comme un véritable canal migratoire et comme une procédure « bis » devenue quasi systématique lors d'un refus dans une autre procédure.

Trois choses doivent ici être précisées.

Premièrement, une majorité de personnes déboutées lors de tentatives multiples de demandes d'asile font, dans la foulée, une demande de régularisation humanitaire et de régularisation médicale ou alors, font carrément un dépôt simultané des deux types de régularisations.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> In *La Migration en chiffres et en droits 2016*, Myria, bruxelles, p. 201-202

<sup>9</sup> En 2012, 65.5% des demandeurs de régularisation avaient déjà reçu une réponse défavorable dans une autre procédure. 42.8% des demandeurs de 9bis avaient déjà essayé un refus dans cette même procédure. 51.6% des demandeurs 9ter avaient déjà essayé au moins un refus 9ter.

Ce « shopping » procédural tente ainsi d'exploiter les avantages spécifiques là où ils se trouvent. Mais, au final, il est évidemment absurde de laisser une personne invoquer simultanément des choses aussi différentes que le droit d'asile, la protection internationale, le séjour humanitaire et le séjour médical ?

Cette multiplication de procédures est monnaie courante car la loi n'interdit pas la multiplication possible des demandes de régularisations. Le gouvernement a néanmoins, depuis mars 2016, regroupé les demandes de régularisation. Ainsi, dorénavant et très logiquement, lorsqu'un ressortissant étranger introduit une nouvelle demande de régularisation alors qu'a déjà été introduite une demande précédente basée sur une disposition similaire (9bis ou 9 ter), seule la dernière demande sera étudiée par l'Office des étrangers. Cette mesure permet de diminuer le travail de l'administration. On part du principe que, si un étranger redépose une nouvelle demande alors que la précédente est toujours en examen, la dernière demande est plus complète. Il en va de même pour les recours au sein du Conseil du Contentieux des Etrangers.

Deuxièmement, ces ressortissants étrangers résident de façon illégale sur le territoire et ce, parce qu'ils sont venus en Belgique de façon clandestine ou parce qu'ils ont, à un moment, bénéficié d'un titre de séjour provisoire (demande d'asile, étudiants, travailleurs, etc.) mais ont fait le choix de demeurer en Belgique une fois leur titre de séjour expiré et, souvent, malgré de nombreux ordres de quitter le territoire. Les clandestins sont donc, en règle générale, des personnes qui, à un moment ou à un autre, ont fait le choix de l'illégalité. Il est dès lors important d'envoyer un signal clair aux filières migratoires et aux personnes en séjour illégal : le système doit devenir plus ferme et redevenir une procédure exceptionnelle pour des cas très spécifiques et notamment ceux des personnes dans l'impossibilité de rentrer chez elles.

Troisièmement, il ne saurait non plus être question, comme le demande souvent les partis de gauche, d'instaurer des critères de régularisation permanents au risque de consacrer un droit quasi-automatique à la régularisation et une « prime » à l'illégalité conduisant les migrants à s'imaginer qu'il suffit de séjourner illégalement quelques années sur le territoire pour obtenir ensuite un titre de séjour. Cela aurait pour conséquence de créer un appel d'air supplémentaire vers la Belgique et de donner l'image d'un pays favorable aux personnes séjournant illégalement sur le territoire.

Il faut, au contraire, maintenir le pouvoir discrétionnaire du ministre et garder un examen au cas par cas des dossiers. Dans ces domaines, la mise en place de critères stricts ne correspond pas aux besoins d'une analyse qui doit être souple et qui doit être basée sur un examen rigoureux et minutieux de la situation personnelle de chaque individu. Ici plus qu'ailleurs, une situation n'est pas l'autre et enfermer ces cas dans des critères serait une erreur. Un dossier n'est pas l'autre. Il faut laisser une latitude plus large à l'administration pour l'examen individuel des dossiers.

Quatrièmement, depuis de nombreuses années, le gouvernement œuvre constamment à l'amélioration et à l'accélération des procédures d'asile et d'immigration. A ce titre, de nombreux recours auprès du Conseil du contentieux des Etrangers sont possibles pour que les personnes déboutées puissent faire valoir leur droit. En outre, depuis plusieurs années, le gouvernement a mis en œuvre un trajet de retour volontaire personnalisé pour chaque personne déboutée ou illégale. Dès lors que ces procédures légales existent et qu'un trajet de retour volontaire est mis en place, il n'apparaît pas normal de multiplier les procédures pour essayer de rester plus longtemps dans le pays en tombant volontairement dans la clandestinité avec tous les risques que cela comporte (trafic d'êtres humains, travail ou logement précaire, etc.) et avec la difficulté de rendre le retour plus difficile.