

L'année 1977 pour les immigrés

par Michel TAVERNE,

Licencié en Droit de l'Université Catholique de Louvain

et Albert MARTENS,

Chef de travaux à la Katholieke Universiteit te Leuven



L'année qui vient de s'écouler a amplifié la prise de conscience du phénomène de l'immigration en Belgique.

Plusieurs sondages ont eu lieu, par exemple celui effectué par la SOBEMAP visant à connaître l'avis des jeunes belges sur la présence des travailleurs immigrés. D'après ce sondage, à l'échelon du pays, quarante cinq pour cent des jeunes pensent que les travailleurs étrangers prennent le travail des Belges ; c'est révélateur de la mauvaise information de la population car cette assertion n'est pas fondée.

En fait, aucun élément particulier n'est intervenu, la situation des années antérieures s'étant prolongée. Nous pourrions retenir de nombreux aspects pour illustrer 1977 ; nous aborderons quelques points liés plus directement à la vie politique belge.

Un premier chapitre sera consacré à la situation des immigrés face au chômage ; celle-ci est liée à la politique de l'immigration de la Belgique. Une proposition de loi déposée par le député Georges Mundeeler ainsi que le sondage SOBEMAP donnent l'occasion d'analyser ce problème plus en détail.

Autre fait : la Police des Etrangers est devenue en 1977 *l'Office des Etrangers*. Un deuxième chapitre analysera l'objet de cette réforme, face notamment à la politique de regroupement familial.

L'année 1977 fut également celle de l'évaluation des élections communales d'octobre 1976 ; plusieurs organisations eurent l'occasion de préciser leurs revendications visant à octroyer *le vote communal aux immigrés* en 1982. Le troisième chapitre fera le point en cette matière.

Enfin, le dernier chapitre examinera l'impact du pacte d'Egmont sur le statut de l'étranger mis en chantier il y a sept ans et dont la Com-

mission de la Justice de la Chambre a terminé le 7 décembre l'examen du projet de loi portant réglementation du « statut ».

Une brève étude soulignera l'urgence qu'il y a d'apporter d'importantes réformes au projet afin de la mettre en concordance avec la nouvelle répartition des compétences comme prévue par le pacte.

A. La situation des immigrés face au chômage.

Le problème de l'immigration dans son ensemble oblige à analyser plusieurs aspects fondamentaux de la société : le type d'industrialisation des pays occidentaux, le problème des pays en voie de développement, celui du racisme latent existant en Belgique ou encore la situation créée par le déracinement des travailleurs.

Nous nous limiterons à une brève analyse de la situation du chômage des immigrés en 1977 et à ses principales conséquences. Le nombre des travailleurs étrangers en Belgique n'a pas augmenté de façon très importante au cours de l'année 1977, le nombre de chômeurs étrangers non plus. La majorité d'entre eux sont des ressortissants CEE qui, en vertu du Traité de Rome, bénéficient de la libre circulation dans les différents Etats de la Communauté.

Depuis 1967, date du premier arrêt de l'immigration libre en Belgique, le pourcentage de chômeurs étrangers a très peu varié, se situant de 13 à 16 % du nombre total des chômeurs.

A titre d'exemple, citons les chiffres des chômeurs étrangers fournis par le Ministère de l'Emploi et du Travail :

	Au 30 décembre 1967		Au 31 décembre 1977	
Ressortissants CEE	9.255	63 %	25.316	60,29 %
Ressortissants non CEE	5.486	37 %	15.754	37,52 %
Réfugiés et apatrides	(inconnu)		915	2,17 %
	14.741	100 %	41.985	100 %

Ces statistiques de décembre 1977 confrontées au nombre total de chômeurs indemnisés à la même date (296.359) nous donne un pourcentage de 14,16 % étrangers parmi lesquels ne figurent que 5,31 % d'étrangers non CEE.

Quoique le chômage des travailleurs migrants représente un pourcentage quasi constant et faible (14 %) du chômage total, le fait même que des étrangers puissent tomber en chômage, ou même, qu'ils puissent être

occupés alors que des travailleurs belges ne le sont plus, paraît à certains une chose inacceptable.

Surgit alors un vieux réflexe qui fait jour à chaque crise économique : renvoyer les étrangers occupés. Les emplois ainsi libérés pourraient être offerts aux chômeurs belges.

Aussi alléchante que puisse être cette proposition, l'histoire de la politique de l'immigration montre que ceci est et a été impraticable.

Néanmoins, le 9 février 1977 le sénateur Février crut utile, une fois de plus, de faire une telle proposition :

« Il est caractéristique que plusieurs centaines de milliers de travailleurs étrangers résident dans notre pays et que nous comptons en même temps 300.000 chômeurs. On dirait que nous vivons dans la Rome de Ciceron où les esclaves étaient importés pour maintenir l'activité économique... Le bon sens nous dit qu'il n'y a qu'une solution possible, à savoir l'élimination progressive des travailleurs étrangers en surnombre de notre pays.

Le chômage artificiel peut être réduit en rendant plus attrayantes les professions occupant les travailleurs étrangers... On pourrait inciter progressivement les travailleurs n'appartenant pas à des Etats membres de la CEE à quitter le pays, comme le font d'autres pays.

On accorderait un pécule de quelques dizaines de milliers de francs à charge du budget de la coopération au développement. Ces mesures pourraient éventuellement être assorties de projets de développement et d'investissements de l'industrie belge pour des productions utilisant beaucoup de main-d'œuvre et qui ne sont plus rentables chez nous » (1).

D'autres déclarations eurent lieu à la même période, notamment celle que fit le secrétaire d'Etat à l'économie régionale bruxelloise, August De Winter, à la Chambre ou encore la lettre de Jacques Vranckx bourgmestre de Saint-Gilles adressée à *Vlan*, journal toutes boîtes de Bruxelles, et posant la question « Combien de chômeurs immigrés ? 30 %, 40 %, 60 % (2) ».

L'état d'esprit ainsi créé amène le député Georges Mundeleer à concevoir une proposition de loi visant à rapatrier les étrangers moyennant indemnité (3).

Les personnes concernées par ces mesures sont les ressortissants d'un pays extérieur à la Communauté Economique Européenne (4) qui ne seraient pas inscrites régulièrement au registre de la population d'une

(1) Compte Rendu Analytique Sénat, 9 février 1977.

(2) *Vlan*, n° 709, p. 44.

(3) Proposition de Loi n° 340, Chambre des Représentants, session 1977-1978.

(4) Ceci afin de respecter les règles du Traité de Rome relatives à la libre circulation ; de plus, bien que non mentionnés dans le texte, les réfugiés politiques ne peuvent être touchés par cette mesure.

commune du Royaume de Belgique depuis plus de cinq ans et qui auraient bénéficié des allocations de chômage pendant six mois au cours des douze derniers mois.

La proposition envisage :

1. Le retrait à ce moment du bénéfice de l'assurance chômage, de l'assurance maladie invalidité et des allocations familiales.

2. Le paiement d'une indemnité de départ égale à cent fois le montant de l'allocation de chômage si le travailleur s'engage à quitter la Belgique et à ne plus y revenir pour y exercer une activité professionnelle dans un délai de cinq ans.

Le nombre de ressortissants étrangers visés par ces textes est en fait très faible et peut s'estimer à quelques centaines ; en effet, nous l'avons déjà vu, le nombre de chômeurs non CEE est très faible ; de plus, la durée de leur chômage est sensiblement plus courte : au 30 juin 1977, 55 % des chômeurs étrangers sont au chômage depuis moins six mois alors que pour l'ensemble des chômeurs et chômeuses les chiffres sont respectivement de 38 et 23 %.

De telles déclarations et propositions démontrent un sentiment latent de rejet de l'immigré ancré au sein de la population. Certes des réactions contre ce projet ont déjà été exprimées, mais elles se sont trop souvent basées sur des motifs humanitaires au lieu de s'efforcer d'analyser plus fondamentalement le problème sociétairé qui se pose, c'est-à-dire le fait qu'il n'y a actuellement en Belgique aucune politique en vue d'intégrer réellement les immigrés.

C'est à ce niveau qu'un travail important doit être réalisé et que les hommes politiques doivent prendre leurs responsabilités en mettant sur pied des structures nouvelles.

Le moment est opportun car la structure de l'Etat telle que prévue dans les accords d'Egmont permettra d'ouvrir de nouvelles perspectives ; nous en reparlerons dans la quatrième partie de cet article.

B. L'Office des Etrangers.

L'année écoulée fut l'occasion d'un rajeunissement de la section du Ministère de la Justice qui a le contrôle de l'immigration dans ses compétences.

Changement de nom tout d'abord ; on ne parlera plus désormais de la « Police des Etrangers » mais bien de l'« Office des Etrangers ».

Changement de décor aussi ; abandon des locaux de la rue aux Laines pour des bureaux plus modernes et plus spacieux au Square de Meeûs, locaux permettant un développement des services si cela s'avérait nécessaire...

Mais peu de changement quant aux objectifs. Nous prendrons pour exemple la situation face au *regroupement familial*. La politique actuelle menée par le Ministre de la Justice est très restrictive. Alors que la Belgique a toujours favorisé le regroupement familial en vue de réaliser un milieu psychologique convenable aux travailleurs d'une part, de favoriser le développement démographique d'autre part, un frein important a été mis à cette immigration. Le nouvel « Office des Etrangers » a pris des mesures sévères en vue de limiter fortement ce regroupement familial. Prenons un exemple : la convention bilatérale belgo-marocaine du 17 février 1964 (loi du 13 décembre 1976) dispose que : « les travailleurs occupés et établis en Belgique auront la faculté de se faire rejoindre par leur famille dès le moment où ils auront travaillé pendant trois mois et à la condition qu'ils disposent d'un logement convenable pour leur famille, comprenant l'épouse et les mineurs d'âge ».

Or, l'Office des Etrangers freine sérieusement cette politique de regroupement familial en soumettant l'installation en Belgique à deux conditions :

1. L'occupation du travailleur doit consister en l'exercice réel d'un travail, en ce sens qu'il ne peut être bénéficiaire d'une allocation sociale résultant par exemple d'un état de chômage ou d'incapacité de travail.

2. Le regroupement familial doit être la reconstitution de la cellule familiale complète existant à l'étranger et non pas la venue d'un membre de la famille.

De plus, en 1977 l'application de ces conditions nouvelles se fit sans aucun fondement juridique acceptable ; en effet, celles-ci ont été fixées par une circulaire restée confidentielle. Ceci empêche l'exercice d'un droit de défense valable et le contrôle des actes de l'administration, soit par la juridiction administrative, soit par les cours et tribunaux.

Ce bref exemple suffit à montrer le rôle sans cesse croissant joué par l'Office des Etrangers ; ce revirement de la politique familiale était prévisible. Une politique progressiste maintiendrait cette politique mais en assurant les conséquences de ce choix, notamment en matière d'habitat, de santé et de scolarité. C'est pourquoi ce n'est certes pas l'Office des Etrangers seul qui peut décider de la politique d'immigration ; le rôle essentiel doit être joué par les autorités régionales qui existeront bientôt.

C. Le droit de vote des immigrés.

Dès la fin de 1976, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe élaborait un projet de recommandation relatif aux droits et au statut politiques des Etrangers (5).

« L'assemblée :

- notant que de très nombreux étrangers résident en permanence ou de manière semi permanente dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;
- observant que beaucoup d'entre eux n'ont aucun moyen de participer à la vie politique de leur pays d'origine ;
- affirmant sa conviction que la liberté de parole, de réunion, d'association est l'un des droits fondamentaux de l'homme, dans la mesure où elle n'entraîne aucun préjudice pour les individus et ne trouble pas l'ordre public ;
- considérant que certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont déjà reconnu aux étrangers d'importants droits de participation à la vie politique locale ;

recommande au Comité des Ministres... d'inviter les gouvernements membres à décider dans un délai assez bref, d'octroyer aux étrangers remplissant une condition de résidence minimale (qui ne devrait pas excéder cinq ans) le droit de vote au niveau des collectivités locales ».

Et c'est en 1977 que le député Ernest Glinne dépose une proposition de loi concrétisant cette recommandation et visant à organiser l'extension de l'électorat communal et de l'éligibilité locale aux ressortissants des Etats membres de la CEE (6).

L'article 1 de la proposition prévoit que : « Sont également électeurs pour la commune, ceux qui, sans distinction de sexe, possèdent la qualité de ressortissant d'un des pays signataires du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, qui ont atteint l'âge de 21 ans et justifient d'une résidence habituelle en Belgique depuis cinq ans au moins ».

Quant à l'article 2 relatif à l'éligibilité, il fixe la limite à 25 ans avec dix ans de résidence habituelle.

Les motifs de cette proposition de loi peuvent être résumés de cette manière.

(5) Document 3834 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

(6) Session 1977-1978, Chambre des représentants, n° 176.

Le pas important vers le droit de vote pour tous les immigrés aux élections communales doit être franchi afin de traduire dans les faits la reconnaissance du travailleur immigré comme personne à part entière ; le droit de vote leur permettra de contrôler, comme tout citoyen, la vie de la commune et d'apprécier la gestion des mandataires face aux problèmes spécifiques se posant aux étrangers.

Mais une question subsiste : ce droit de vote aux élections communales nécessite-t-il une révision de la Constitution ? L'objection formulée vient de la rédaction des articles 4 et 5 de la Constitution qui précisent que la qualité de Belge est requise pour l'exercice des « droits politiques ».

En fait, la Constitution règle expressément le droit de vote et l'éligibilité à la Chambre et au Sénat en les réservant aux Belges et à ceux ayant acquis la grande naturalisation. Mais en ce qui concerne les institutions communales, c'est l'article 108 de la Constitution qui attribue compétence au législateur pour régler le droit de vote et d'éligibilité moyennant certaines conditions parmi lesquelles ne figure pas la condition de nationalité.

Il n'apparaît, dès lors, pas indispensable de modifier la Constitution mais une étude approfondie devra être faite ; en effet, si un article doit être modifié, il est indiqué, dans cette perspective de le faire lors de la prochaine révision constitutionnelle qui mettra en œuvre la réforme de l'Etat.

Il apparaît utile de résumer maintenant la position prise par les représentants des principaux partis de notre pays. Le Parti Social Chrétien, lors de son congrès de Spa, a estimé qu'il s'agit là d'un problème important qui influence la politique communale en matière sociale et en matière de logement (7). Il a pris fermement position pour le droit de vote de tous les immigrés de quelque nationalité qu'ils soient, à condition qu'ils résident en Belgique depuis un nombre minimum de cinq ans et qu'ils aient atteint l'âge de 18 ans, comme pour les Belges. Il refuse cependant de leur reconnaître le droit à l'éligibilité.

Le Parti Communiste insiste lui aussi sur le fait que le droit de vote doit être accordé à tous les étrangers afin de ne pas introduire une nouvelle discrimination entre l'étranger ressortissant de la CEE et les étrangers d'autres nationalités. Il affirme également qu'ils peuvent être élus. Mais il insère une condition supplémentaire : avant d'exercer leurs droits politiques, les étrangers doivent avoir accompli leurs obligations militaires.

(7) Une enquête de l'Institut national du logement montre que les logements insalubres occupés par les étrangers sont de l'ordre de 39 % en Flandre, 46 % en Wallonie et 30 % à Bruxelles.

Le Parti Libéral précise que les partis libéraux wallon et flamand ont la même position que le PL, en l'occurrence que le problème ne peut pas encore être tranché actuellement et que d'autres droits sont à reconnaître prioritairement aux immigrés, notamment celui de la possibilité d'apprendre la langue de la région où ils se trouvent.

Le Parti Socialiste Belge confirme que la ligne politique de son parti se trouve dans la proposition Glinne.

Pour le Rassemblement Wallon, c'est un oui au droit de vote et d'éligibilité pour les immigrés aux élections communales ; il précise toutefois que le bureau du RW s'est uniquement prononcé en ce qui concerne les ressortissants de la CEE, mais qu'il n'est pas exclu d'étendre ce droit à tous les immigrés.

Quant au Front Démocratique Francophone, il s'efforce de résoudre globalement le problème des immigrés ; il n'y a, dès lors, pas de position officielle du FDF actuellement.

La Volksunie n'a en cette matière, pas pris position. Lors de son dernier congrès, les 20-21 mai 1978, un projet de résolution prévoyait « que l'accès aux droits politiques doit être facilité par un assouplissement de la naturalisation ». Ce projet de résolution n'a pas été amendé au Congrès.

Le CVP n'a à ce jour pas encore pris position.

De tout ceci il appert que cette revendication n'est pas encore devenue un important objet de débat entre partis politiques. Il n'est pas exclu que dans l'avenir cela le devienne.

En conclusion de ces quelques lignes, il est important de rappeler que le droit de vote pour les immigrés est un élément essentiel en vue de leur reconnaître un statut de personnes à part entière ; nous ne pouvons continuer à les utiliser comme éléments de notre économie et de notre démographie et leur refuser le droit à l'expression qui leur permettra de prendre leurs responsabilités.

Une solution valable serait de se mettre d'accord sur un droit de vote et la reconnaissance de l'éligibilité pour tous les immigrés, CEE ou non, moyennant un séjour en Belgique suffisamment long, par exemple, dix ans.

D. Le pacte d'Egmont et les immigrés.

Un fait majeur de l'année 1977, la signature du pacte d'Egmont. A la lecture de celui-ci, nous sommes en droit de nous demander si la matière des étrangers ne rentre pas pour une bonne part dans les matières régionalisées ou communautarisées.

La région tout d'abord ; elle est compétente au niveau de l'expansion économique régionale, de la planification régionale, du placement des travailleurs, des aspects régionaux de la politique industrielle et énergétique... Voilà sans nul doute une matière très vaste qui doit permettre à la région d'aménager les structures les plus favorables à son développement économique.

Il n'est dès lors pas concevable que la Région alors qu'elle aura tout pouvoir en matière d'économie régionale, ne soit pas compétente en matière d'immigration. C'est à la Région qu'il reviendra d'apprécier le volume de main-d'œuvre nécessaire à son développement et, dès lors, l'octroi du *permis de travail* dans une région déterminée devra relever du pouvoir régional.

A ce niveau, le rôle joué par le Ministre de la Justice et par l'Office des Etrangers n'est pas nié. Il est en effet évident que tout ce qui concerne l'accès de l'étranger sur le territoire national, à l'exception du regroupement familial, relève du pouvoir national. Dans le cas du travailleur, il faut cependant continuer à admettre que l'étranger qui a obtenu un permis de travail pourra recevoir automatiquement une autorisation d'accès et de séjour en Belgique, sauf raison d'ordre public, vu qu'il fait preuve de moyens de subsistance. La notion d'ordre public devant être entendue selon nous de la manière spécifiée dans la convention européenne des droits de l'Homme, c'est-à-dire se limiter à la notion de comportement personnel de l'individu (casier judiciaire, bonne vie et mœurs). Une autre compétence du pouvoir régional est le *logement* ; c'est à la Région que revient ce secteur important tant au plan économique que social. Et c'est de ce point de vue que la région aura à nouveau un rôle à jouer dans l'immigration. De nombreuses conventions bilatérales prévoient pour l'entrée de l'immigré en Belgique et surtout pour celle de sa famille, des conditions de logement précises. La communauté elle aussi aura un rôle essentiel dans la politique d'immigration, tout particulièrement en ce qui concerne le regroupement familial. En effet, si l'on part de l'idée que ce sont en premier lieu les possibilités et les conditions sociales d'accueil qui doivent influencer la politique d'immigration, postulat essentiel en vue d'une intégration harmonieuse des migrants, on voit l'importance jouée par le pouvoir communautaire.

En effet, les conseils des communautés sont désormais compétents pour « l'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux personnes, aux familles et aux services ainsi que pour la protection de la jeunesse ». De plus, ils sont compétents pour les problèmes de scolarité ainsi que pour le secteur des soins de santé. Ce sera donc à la communauté, avec l'avis de la région en ce qui concerne le logement,

que reviendra le rôle de déterminer le nombre de migrants qui pourront être accueillis en tenant compte des possibilités d'accueil sur base des logements disponibles, des structures scolaires, des centres médicaux, des centres et services sociaux et récréatifs. Aucune restriction en effet n'a été faite, et c'est tout à fait normal, vis-à-vis de la population immigrée.

Le problème du regroupement familial relèvera donc également du pouvoir communautaire, ce qui obligera à notre avis la modification du texte prévu du projet de loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

En effet, l'article 10 § 4 de ce projet prévoit le séjour de plein droit pour l'étranger conjoint d'un étranger admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume ainsi que pour leurs enfants qui n'ont pas atteint l'âge fixé par la loi belge pour la majorité civile ; mais l'article 11 prévoit que le Ministre de la Justice peut décider que l'étranger qui déclare se trouver dans le cas prévu ci-dessus n'a pas le droit de séjourner dans le Royaume, soit parce que l'étranger ne remplit pas les conditions prévues par l'article 10, soit parce que l'intéressé se trouve dans un des cas prévus à l'article 3 (pas de moyens de subsistance suffisants ou problème d'ordre public).

Ceci n'est plus praticable dans le cadre de la Belgique communautarisée ; ce sera en effet à un membre de l'exécutif communautaire qu'il reviendra de déterminer si un étranger se trouve dans les conditions prévues ou s'il dispose de moyens de subsistance suffisants, le Ministre de la Justice n'intervenant plus que pour le contrôle de la notion d'ordre public telle que prévu dans la convention européenne des droits de l'homme. Dans une optique similaire, l'accord demandé au Ministre de la Justice avant d'inscrire aux registres communaux un étranger usant du droit prévu à l'article 10 devra être demandé à un membre de l'exécutif communautaire.

Ces quelques remarques montrent l'importance d'une réforme complémentaire des textes sur le « Statut de l'immigré ». Ce sera d'ailleurs l'occasion de transformer le texte limité, actuellement en discussion, en un texte proposant un véritable « statut ».



Nous nous sommes efforcés, au cours des quelques pages de brosser un tableau rapide de la situation des immigrés en 1977. Certes, nous n'avons pu aborder tous les problèmes, et il en existe beaucoup comme celui du rôle des conseils consultatifs communaux ou encore la reconnaissance en 1977 des réfugiés politiques. Nous nous sommes volontairement limités aux faits essentiels ayant un lien avec la vie politique.

Formons cependant l'espoir que le lecteur aura, au milieu de cette matière-carrefour qu'est le problème des immigrés, glané quelques éléments pouvant nourrir sa réflexion.

Summary : The year 1977 for the immigrants in Belgium.

Although immigration of foreign workers had practically ceased since 1974, a series of important facts or developments took place in 1977.

1. *Unemployment increased and maintained itself on a high level. Immigrants, who make up 10 % of the active population, were affected by 14 % of the total unemployment. This percentage has remained constant since 1967. Nevertheless, these figures do not seem to have been noted by the Members of Parliament. They merely intend to propose either sending back all foreign unemployed workers, or simply expelling all working foreigners.*

2. *In 1977, the Foreign Office replaced the former « Foreign Police ». This does not mean, however, that the situation of the immigrants has improved.*

3. *The granting of voting and eligibility rights to immigrants with respect to local elections is an idea which made progress in 1977. However, the political parties have very different ideas on this. Also, the issue of whether granting such rights does or does not imply a revision of the Belgian Constitution has still not been solved.*

4. *Previous to 1977, the immigration policy had fallen under the competency of the Ministers of Employment and Labor and of Justice. The recently concluded policy agreement, the Egmont Pact, calls for the regions and communities to play an important role in this matter. So far, this modification has barely been noted by the legislature.*

