



Le refus d'accueil en dehors du cadre légal

Outil de gestion du
réseau d'accueil ?

février 2020

The logo for CIRÉ, featuring the word "CIRÉ" in a bold, blue, sans-serif font. Above the letters "I" and "R" are three small orange dots, and above the letter "É" is a small orange arrow pointing to the right.

Sommaire

Introduction	3
Refus d'accueil pour deux catégories de demandeurs de protection internationale	4
Un quota limitant le nombre de demandes d'asile acceptées quotidiennement par l'Office des étrangers	6
Limiter l'accès au réseau d'accueil afin de ne pas à avoir à prendre ses responsabilités ?	6
Conclusion	7

Écrit par Jean-Baptiste Lardot

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2020 - cire.be

Introduction

Lorsque le réseau d'accueil arrive à saturation, l'État belge a déjà refusé d'accueillir certains demandeurs de protection internationale afin d'éviter une saturation complète, ce qui a entraîné des conséquences financière et judiciaires.

En décembre 2018, ce refus d'accueil s'est fait sur base d'une décision illégale pour laquelle l'Etat a été condamné. Dans cette analyse, nous revenons sur deux mesures portant sur le refus par Fedasil d'accueillir certains demandeurs de protection.

D'une part, nous présenterons les instructions du 3 janvier 2020 visant à refuser l'accueil à deux catégories de demandeurs d'asile. D'autre part, nous reviendrons sur la décision prise par le gouvernement d'instaurer des quotas journaliers de demandes d'asile fin 2018.

Enfin, nous questionnerons l'objectif de ces décisions.

Refus d'accueil pour deux catégories de demandeurs de protection internationale

Depuis le 7 janvier 2020, Fedasil ne fournit plus d'hébergement¹ à deux catégories de demandeurs de protection.

Il s'agit d'une part, de demandeurs pour qui un autre État européen avait été désigné responsable de l'examen de leur demande, mais dont la Belgique est devenue responsable faute de les avoir transférés dans les six mois (application du Règlement de Dublin III). Dans les faits, il s'agit dans une grande proportion de personnes qui n'ont pas rejoint une place ouverte de retour² et qui ont décidé d'être hébergées chez des amis ou des citoyens, dans l'attente de leur renvoi vers le pays responsable et en ayant informé l'Office des étrangers (OE) de leur adresse de résidence. À l'expiration du délai de 6 mois dont dispose la Belgique pour opérer le transfert vers le pays européen responsable, elle devient responsable de leur demande de protection. Les demandeurs concernés peuvent alors se représenter pour que commence l'examen de leur demande, à charge pour la Belgique de leur offrir une place d'accueil et l'aide sociale matérielle³ à laquelle ils ont droit.

La seconde catégorie concerne les demandeurs qui introduisent une demande en Belgique alors qu'ils bénéficient déjà d'un statut de protection internationale (réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire) dans un autre État membre de l'UE.

Lorsqu'un demandeur refuse de rejoindre une place ouverte de retour, la quitte ou se voit refuser l'accueil, Fedasil lui désigne un « code 207 No Show ». Le code 207 (du registre d'attente du registre national) indique le lieu obligatoire d'inscription (le centre ou le logement individuel où le bénéficiaire est désigné). « No Show » signifie que la personne n'a plus de lieu obligatoire d'inscription. Si elle fait partie des deux catégories visées par l'instruction du 3 janvier 2020, elle ne pourra pas en récupérer un.

En effet, un demandeur de protection « ordinaire » qui déciderait, par exemple, de résider chez un ami se verrait désigner un « code 207 No Show ». Toutefois, contrairement aux deux catégories présentées dans cette analyse, s'il voulait réintégrer le réseau d'accueil, il le pourrait en se présentant au dispatching de Fedasil. Le code ne donne droit qu'à l'accompagnement médical à charge de Fedasil. Les frais relatifs à l'hébergement, la nourriture ou encore l'habillement du demandeur sont à charge de la personne qui l'héberge.

1 Instruction Fedasil du 03/01/2020, Modalités relatives au droit à l'aide matérielle des demandeurs de protection internationale titulaires d'une annexe 26 quater ou d'une protection dans un autre État membre, voir <https://www.cire.be/telechargement/12868/instructions-de-fedasil/11895/2020-01-03-droit-a-laide-materielle-des-demandeurs-de-protection-internationale-annexe-26-quater>

2 Ces places font partie du trajet de retour développé par Fedasil. Ce trajet concerne les demandeurs de protection internationale déboutés et les demandeurs pour lesquels un autre État européen a été désigné comme responsable (Règlement de Dublin). Ces places ouvertes de retour sont situées dans quatre centres ouverts. La priorité sera de convaincre les résidents de l'avantage du retour volontaire par rapport à un retour forcé. Ces places étant ouvertes, les personnes peuvent décider de ne pas s'y rendre ou de les quitter.

3 Selon l'article 2 de la loi accueil du 12 janvier 2007, il s'agit de l'aide octroyée par Fedasil ou un de ses partenaires, au sein d'une structure d'accueil. Elle consiste notamment en hébergement, repas, habillement, accompagnement médical, social et psychologique et octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, à des services tels que l'interprétariat et des formations, ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire.

La raison de cette restriction est que le réseau d'accueil est sous pression. Depuis plusieurs mois, son taux d'occupation (nombre de personnes hébergées au sein du réseau d'accueil, centres collectifs et places individuelles) dépasse les 97% alors que l'on considère que le réseau est saturé dès que l'occupation atteint 94%. En 2016, l'ancien secrétaire d'État à l'asile et aux migrations a commencé à réduire le nombre de lieux d'accueil qui avait fortement augmenté en automne 2015 pour faire face aux nombreuses arrivées de demandeurs d'asile. En 2016 et 2017, plus de 13 750 places ont ainsi été fermées. En 2018, 9 centres collectifs (représentant 2845 places) et 4000 places individuelles dans les Initiatives Locales d'Accueil (ILA) ont également été supprimés. Dès l'été 2018, il est apparu que cette suppression progressive n'était pas tenable. Le secrétaire d'État a donc décidé en septembre 2018 de maintenir 7 centres collectifs ouverts. De plus, de nouveaux centres ont dû être ouverts tout au long de l'année 2019. Depuis le mois de novembre 2019, Fedasil place des tentes et des conteneurs dans des centres. Début 2020, les centres de Barvaux et d'Herbeumont, tous deux fermés fin 2017, sont rouverts.

Vu cette situation, Fedasil traite désormais ces deux catégories de demandeurs comme les personnes qui introduisent une demande ultérieure après qu'une précédente demande ait été définitivement clôturée. Dans la pratique, cela se traduit par un refus d'accès au réseau d'accueil et aux services proposés au sein des centres, à l'exception du remboursement des frais médicaux (Code 207 No Show).

Alors que dans le cas des demandes ultérieures, le demandeur a droit à l'accueil dès que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) déclare la demande recevable, pour les deux catégories présentées ci-dessus, il n'y a pas de fin à leur « non accueil ». Ces demandeurs seront exclus de l'accueil pour le reste de leur procédure (tant devant le CGRA qu'au CCE-Conseil du Contentieux des Étrangers).

Selon Fedasil, un examen individualisé de la situation de la personne et de ses possibilités d'hébergement en dehors du réseau d'accueil serait réalisé afin de garantir l'accueil aux demandeurs les plus vulnérables. Nous pensons que cet examen ne permet pas d'identifier certaines vulnérabilités, ni d'avoir une compréhension globale de la situation du demandeur.

Cette décision de refus d'accueil est illégale. En effet, la loi accueil du 12 janvier 2007 prévoit en son article 4 les situations dans lesquelles Fedasil peut limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle. Il s'agit notamment du cas où le demandeur d'asile refuse une place d'accueil, ne l'utilise pas ou l'abandonne sans en avoir informé Fedasil. Ou encore, lorsqu'un demandeur d'asile ne respecte pas l'obligation de se présenter, ne répond pas aux demandes d'information, ou ne se rend pas aux entretiens concernant sa procédure d'asile dans un délai raisonnable. Les deux catégories auxquelles l'aide matérielle n'est pas accordée depuis le 7 janvier 2020 ne sont pas reprises dans la loi accueil. Elles ont légalement droit à l'accueil dès la présentation de leur demande et ce, jusqu'à la fin de leur procédure.

Le refus d'accueil à ces deux catégories ne leur permet aucunement de préparer leur intégration. L'accueil en centre collectif permet notamment l'apprentissage d'une des langues nationales, la découverte de la société belge et la préparation de l'intégration une fois la protection accordée. On pense en particulier aux demandeurs pour lesquels la Belgique est le nouvel État responsable, qui ont autant de probabilités que tout demandeur d'obtenir une protection et de rester en Belgique de manière stable. Refuser l'accueil à ces personnes ne fait que retarder leur intégration et le risque est grand qu'ils aient des difficultés à trouver un emploi et à s'intégrer rapidement, une fois un statut de protection obtenu. L'instruction du 3 janvier 2020 est contreproductive. Elle est un frein à la préparation de la procédure pour les personnes visées, et à leur installation en Belgique une fois qu'elles auront reçu un statut. La limitation de l'intégration de ces personnes aura des conséquences sur le système d'aide sociale, car l'accueil en centre collectif ou en structure individuelle favorise le développement de compétences (langues, etc.) essentielles à la recherche d'un emploi. Par cette mesure, le gouvernement freine l'intégration des demandeurs qui auront besoin de plus de temps pour s'insérer sur le marché du travail une fois un statut de protection obtenu.

En outre, l'État oblige des personnes privées à pallier ses manquements. Conscient de l'implication de certains citoyens dans l'accueil des migrants en transit, le gouvernement fédéral refuse l'accueil de certains demandeurs en partant du principe que les citoyens s'en chargeront à sa place... Il s'agit là d'un transfert de charge financière de l'État vers des particuliers. Selon la loi, ces personnes sont à charge de Fedasil. Dans les faits elles sont accueillies par des citoyens qui financent leur hébergement, leur nourriture, leur habillement et leurs déplacements sans recevoir d'aide de l'État. Ce soutien des citoyens étant lié à leur capacité à le mener sur le long terme, le risque est qu'il leur soit impossible d'offrir un accueil à toutes les personnes visées par l'instruction du 3 janvier 2020 et que de nombreux demandeurs se retrouvent à la rue.

Un quota limitant le nombre de demandes d'asile acceptées quotidiennement par l'Office des étrangers

Ce n'est pas la première fois que l'État refuse illégalement l'accueil dû aux demandeurs de protection internationale pour lutter contre la saturation du réseau d'accueil. En novembre 2018, décision avait été prise de limiter le nombre de demandes d'asile pouvant être introduites chaque jour. Durant plusieurs semaines, des dizaines de personnes se sont vues interdire l'accès à la procédure d'asile, ce qui les privait de facto d'une place d'accueil. Laissés à la rue, sans assistance médicale ou psychologique, certains demandeurs se sont présentés plus de dix fois à l'OE sans jamais pouvoir introduire leur demande⁴.

Plusieurs ONG, dont le CIRÉ ont saisi le Conseil d'État pour s'opposer à l'instauration de ce quota journalier en matière d'asile et à ses conséquences en matière de déni d'asile et d'accueil. Le Conseil d'État a confirmé qu'il est illégal de limiter le nombre de personnes pouvant introduire une demande d'asile chaque jour. Il a rappelé que « Le droit de demander l'asile est un droit fondamental reconnu à chaque personne fuyant son pays par crainte de persécutions au sens de l'article 1er, A, 2, de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 », et expliqué que la décision avait « pour effet de rendre exagérément difficile l'accès effectif à la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, pour de nombreux étrangers désireux de présenter une demande de protection internationale ».

Limiter l'accès au réseau d'accueil afin de ne pas à avoir à prendre ses responsabilités ?

En 2018, la décision de l'État avait eu pour conséquence d'empêcher les personnes en besoin de protection de présenter leur demande d'asile. Aujourd'hui, les deux catégories visées peuvent présenter leur demande, mais ne sont plus accueillies. Ces deux décisions visent à empêcher l'accès au réseau d'accueil pour une partie des demandeurs. En période de saturation, lorsque l'État manque de places, il fait le choix d'exclure des personnes de l'accueil. Tant en 2018 qu'aujourd'hui, plutôt que de respecter ses obligations en proposant l'aide matérielle à ces personnes, il les exclut par des mesures illégales pour garder la tête hors de l'eau et ne pas avouer publiquement sa défaillance en matière d'accueil.

Ces mesures visent à éviter une saturation complète du réseau avec comme conséquences probables l'obligation pour des demandeurs d'asile de dormir à la rue, une obligation pour l'Etat d'accueillir certains bénéficiaires dans des hôtels et des condamnations de Fedasil à des astreintes comme ce fût le cas en 2008.

Rappelons que l'accueil est une forme d'aide sociale matérielle qui permet aux demandeurs de protection internationale de mener une vie conforme à la dignité humaine (art. 3 loi du 12 janvier 2007 – loi accueil). Rappelons également que les personnes visées par les décisions de 2018 et de 2020 sont particulièrement vulnérables, car en besoin de protection. Par ces décisions, l'État porte atteinte à la dignité humaine de ces personnes et se met en porte à faux avec le droit international et le droit national. La décision de 2018 a été jugée illégale par le Conseil d'État et la légalité de la décision du 3 janvier 2020 est également contestable. Les deux catégories visées par cette instruction ne font en effet pas partie des cas où Fedasil peut limiter ou retirer le droit à l'aide matérielle (art. 4 de la loi accueil).

⁴ <https://www.cire.be/le-conseil-detat-confirme-quil-est-illegal-de-limiter-le-nombre-de-demandes-dasile/>

Conclusion

Lorsque le réseau d'accueil arrive à saturation complète, l'État met en œuvre des mesures illégales pour exclure une partie des demandeurs de protection du droit à l'accueil, et éviter qu'il n'y ait plus une seule place de disponible au sein du réseau d'accueil. Si le réseau arrivait à saturation complète, les conséquences financière et judiciaires seraient relativement lourdes pour l'État (astreintes, obligation de louer des chambres d'hôtel, etc.). Nous pensons surtout aux conséquences pour les bénéficiaires de l'accueil qui ne seraient pas accueillis... Malgré leur grande vulnérabilité, ils se retrouveraient obligés de vivre dans des conditions ne leur permettant pas de mener une vie conforme à la dignité humaine et de préparer sereinement leur procédure d'asile. Rappelons qu'une grande partie des demandeurs de protection en Belgique sont des familles avec des enfants, souvent en bas âge. Une saturation complète du réseau aurait également des conséquences sur l'accès de ces personnes à une protection puisqu'elles n'auraient pas la possibilité de préparer leur audition de manière adéquate, grâce à l'accompagnement social prévu dans la loi.

Plutôt que de recourir à des mesures illégales, l'État aurait dû, dès 2018, écouter Fedasil et les spécialistes de l'accueil, ne pas supprimer trop de places et garder un certain nombre de places tampon (places supplémentaires réservées au sein de certains centres, mais non utilisées). Elles permettent, en cas d'augmentation du taux d'occupation, d'être ouvertes rapidement sans devoir louer de nouveaux bâtiments, faire des travaux, engager du personnel, etc. L'État doit agir à long terme, conserver un certain nombre de places supplémentaires en réserve, et mieux penser la fermeture de centres si le nombre de demandeurs de protection venait à baisser dans les prochains mois. Refuser d'accueillir certains demandeurs en toute illégalité n'est pas, et ne devra plus jamais être considéré comme une solution pour résoudre un manque de places d'accueil.

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 28 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire.be



Votre **soutien** compte ! Faites **un don**

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)