

Contribution en vue de la constitution du Gouvernement fédéral

Mémoire du CIRÉ sur les questions
liées à l'Asile et aux Migrations

Préambule	3
Première partie : engagements du précédent gouvernement	4
Deuxième partie : les revendications les plus urgentes	6
Accueil des demandeurs d'asile	7
Régularisation	8
Protection	9
Enfermement	10
Regroupement familial	11
Troisième partie : bulletin de la législature 2007-2010	12



Préambule

Il nous semble que c'était hier que le CIRÉ rédigeait son memorandum pour les élections fédérales précédentes et effectuait le tour des partis pour le présenter...

C'était en 2007 mais cette législature n'aura réellement duré que 2 ans, grignotée comme elle l'a été en amont par un an de négociations avant la constitution d'un accord de gouvernement et en aval, par la chute inopinée du gouvernement un an avant son terme...

Fallait-il purement et simplement « resservir » notre memorandum 2007 au risque de radoter ?... en refaire un « nouveau » ?

Nous avons choisi de réaliser un exercice intermédiaire, à l'image de la complexité de la situation politique actuelle!

Vous trouverez, ci-après, un memorandum en 3 parties:

La première partie revient sur ce que le gouvernement sortant s'était lui-même engagé à faire dans sa déclaration de programme de législature et qu'il n'a pas fait...

La deuxième partie va à l'essentiel en se contentant de reprendre les revendications les plus urgentes au regard du contexte actuel: rien d'exhaustif donc, juste l'essentiel!

La troisième partie peut se lire comme un « bulletin de législature », très de circonstance en cette fin d'année scolaire: elle repart de notre memorandum de 2007 et évalue où l'on en est par rapport à chaque revendication: parmi l'ensemble des points relevés en juin 2007, certains ont été mis en œuvre partiellement, d'autres ont été réalisés, d'autres encore nécessitent des aménagements.

Ce memorandum a donc pour objectif d'identifier les enjeux en matière d'asile et migration pour la prochaine législature 2010-2014 et de mettre évidence les manquements ainsi que les avancées réelles ou partielles.

Est-il nécessaire de rappeler que, à l'heure où la scène politique est complètement occupée par deux questions centrales qui focalisent toutes les attentions – la question communautaire et la crise économique - les revendications que nous alignons ne sont pas des mesures superflues, très généreuses, voire utopistes qu'on aurait éventuellement pu prendre en période économique faste et qu'il faudrait reléguer aujourd'hui au vu des difficultés auxquelles le pays a à faire face: ces revendications portent simplement sur le respect des droits élémentaires des humains que sont les migrants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou demandeurs d'une possibilité de monnayer dignement leur force de travail ou encore demandeurs d'un titre de séjour pour différentes raisons impérieuses.

Aucune considération économique ou sécuritaire ne peut justifier d'outrepasser ou de négliger ces droits dans une démocratie digne de ce nom.

Bonne lecture.

Fred Mawet,
Directrice du CIRÉ



Première partie :

**Ce que le gouvernement sortant s'était lui-même engagé
à faire dans sa déclaration de programme de législature
et qu'il n'a pas fait ou pas fait jusqu'au bout!**

En matière d'**immigration économique**, le gouvernement souhaitait introduire une possibilité d'immigration économique à court terme en tenant compte des réserves actuelles du marché du travail et de l'effet de la suppression des restrictions à la libre circulation des travailleurs ressortissants des nouveaux États membres de l'UE. Cela n'a pas été réalisé. La possibilité d'obtenir un titre de séjour et un permis de travail pour les personnes présentes sur le territoire depuis le 31 mars 2007 et ayant une offre de travail ferme ou le statut d'indépendant était également mentionnée dans l'accord de gouvernement. Cela a été partiellement réalisé via l'opération de régularisation qui s'est déroulée entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 et qui a permis aux personnes présentes en Belgique depuis le 31 mars 2007 et disposant d'un contrat de travail de régulariser leur situation. **Cette mesure de régularisation doit être évaluée mais il semble qu'elle soit passée à côté de son objectif: elle permettra au mieux à une poignée de « sans papiers » parmi les dizaines de milliers d'entre eux qui travaillent pourtant d'obtenir un titre de séjour... Elle doit donc être sérieusement repensée.**

En matière de **regroupement familial**, le gouvernement souhaitait harmoniser les conditions du regroupement familial. Le gouvernement a procédé à une harmonisation à la baisse en augmentant le niveau de revenus exigés. Par contre, **plusieurs dispositions du regroupement familial qui posaient une série de problèmes techniques et juridiques restent toujours non résolues.**

Le gouvernement voulait veiller à la mise en oeuvre correcte de la loi du 15 décembre 1980 notamment quant au **traitement rapide des demandes d'asile**. A cet égard, si la procédure d'asile a bien été évaluée par le Sénat en 2009, **des améliorations indispensables se font toujours attendre.**

L'**accès au marché du travail des demandeurs d'asile** a été ouvert par l'arrêté royal du 22 décembre 2009 et on peut s'en réjouir. Mais **les conditions d'accès en termes de durée de procédure d'asile sont inutilement restrictives. De plus, elles créent un flou quant au calcul du terme de 6 mois et posent un problème d'inégalité entre les personnes selon le stade de la procédure (CGRA ou CCE) auquel il faut remédier.**

La **procédure d'octroi du statut d'apatride** n'a toujours pas été mise en place. Or, il est indispensable que la question du séjour des personnes reconnues apatrides puisse être réglée.

Des critères de régularisation ont bien été précisés suite à l'accord du 18 juillet 2009 non pas dans une circulaire mais dans une instruction ministérielle. Si l'opération de régularisation mise en oeuvre s'est globalement bien déroulée, l'annulation de l'instruction et la formation du nouveau gouvernement risquent d'entraîner la réouverture totale des discussions autour de la régularisation et de bloquer ce dossier comme par le passé, ce qu'il faut à tout prix éviter.

Concernant l'**éloignement des personnes** en séjour irrégulier, le gouvernement s'était mis d'accord pour donner la priorité au retour volontaire et autonome. Cette priorité nécessite d'être inscrite dans la loi et un système permettant une offre de retour volontaire sérieuse doit être mis en place.

Concernant la **détention des familles**, des lieux d'hébergement ont bien été ouverts en octobre 2008 et leur ouverture aux familles arrêtées à la frontière fut décidée en novembre 2009. Ces avancées doivent être confortées par la loi.



Deuxième partie :

Les revendications les plus urgentes au regard du contexte actuel

Il faut urgemment résoudre la crise de l'accueil des demandeurs d'asile

En matière d'accueil des demandeurs d'asile, la législature 2007-2010 a été marquée essentiellement par la saturation du réseau et une crise qui, par sa durée et son ampleur, est exceptionnelle et tend à devenir structurelle.

Au vu des perspectives, les problèmes de suroccupation du réseau ne devraient pas se résoudre de si tôt. Les différentes mesures de sortie du réseau d'accueil pour certaines catégories de bénéficiaires et la création de nouvelles places d'accueil n'ont pas été suffisantes pour enrayer cette crise. Ce sont, à l'heure actuelle, encore 1000 personnes qui sont accueillies dans les hôtels, 2800 demandeurs d'asile qui n'ont pas reçu de désignation de place d'accueil et plus de 1000 demandes d'aide matérielle dans le cas des familles en séjour irrégulier restées sans réponse.

Malgré de nombreux efforts (notamment par le déblocage de budgets conséquents), la réaction du gouvernement a été largement insuffisante et un véritable plan d'action envisageant des mesures structurelles pour sortir de la crise se fait toujours attendre. Cette situation est d'autant plus interpellante qu'elle aurait pu, en grande partie, être évitée.

Afin de contribuer au développement d'un système d'accueil qui réponde à une politique d'accueil humaine, autonome, souple et de qualité qui puisse faire face à la réalité, le CIRÉ demande au nouveau gouvernement de:

- **limiter la durée d'accueil en aide matérielle à 1 an maximum et délier la procédure d'asile du droit à l'accueil** pour rendre toute son autonomie au système d'accueil. Si la procédure dure plus longtemps qu'un an, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier de l'aide financière. La saturation actuelle du réseau d'accueil nous prouve que le fait que l'accueil dépende de la procédure d'asile (mais également d'autres procédures comme la régularisation) est problématique et qu'il faut repenser le modèle d'accueil et parallèlement **renforcer les instances décisionnelles de l'asile et du séjour pour que les décisions en matière d'asile soient prises rapidement sans brader la qualité de ces décisions** ;
- **créer le nombre de places structurelles suffisant** pour permettre à tous les ayants-droit de l'accueil de bénéficier de l'aide matérielle pour une durée maximum d'un an ;
- **réintroduire le plan de répartition** des demandeurs d'asile pour permettre une meilleure prise en charge financière par les CPAS lorsque les personnes quittent le réseau d'accueil ;
- **renforcer les moyens à la disposition des communes et des CPAS** pour faciliter les sorties des structures d'accueil (par exemple via la création d'un fonds fédéral de garanties locatives), clarifier le cadre du passage de l'aide matérielle à l'aide financière et les missions respectives des partenaires de l'accueil et des CPAS ;
- considérer **l'accompagnement social global** (sur deux voies, le séjour et le retour) comme élément central de la politique d'accueil et développer une méthode d'accompagnement intensif uniforme à toutes les structures d'accueil, qui s'appuie sur une analyse approfondie des besoins (notamment les aspects psycho-sociaux) et une concertation entre les différents acteurs concernés ;
- garantir l'accès à **un accompagnement et une information de qualité et à une réintégration durable** (en revoyant notamment à la hausse les allocations de réintégration) pour les bénéficiaires du retour volontaire. Mettre l'accent sur le retour volontaire en tant que réelle option dans le parcours migratoire plutôt que sur le retour forcé. **Donner un cadre clair au retour volontaire** par la publication tant attendue de l'Arrêté Royal ;
- garantir aux bénéficiaires de l'accueil **une offre de formations adaptée** qui tienne compte tant d'un séjour en Belgique que d'un retour au pays d'origine afin de valoriser le temps passé dans l'attente d'une décision sur le séjour ;
- conclure de manière urgente **un accord de collaboration entre le gouvernement fédéral et les communautés pour l'accueil des mineurs non accompagnés** et leur garantir une aide sociale appropriée ;
- élaborer **des arrêtés d'exécution de la loi accueil** et veiller à ce que les droits prévus dans la loi accueil soient concrétisés et respectés. En tenant compte d'une part de l'expertise des partenaires d'accueil et des méthodes de travail propres aux structures collectives et individuelles et en portant, d'autre part, une plus grande attention aux besoins et fonctionnement des structures d'accueil individuelles.

Régularisation : terminer la procédure en cours et sécuriser le cadre juridique

Après des mois de blocage sur la question de la régularisation, le gouvernement aboutissait, le 18 juillet 2009, à un accord sur l'adoption de critères de régularisation, parvenant ainsi à exécuter en partie l'accord de gouvernement du 18 mars 2008. Si l'opération de régularisation s'est globalement bien déroulée entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009, l'annulation de l'instruction du 19 juillet 2009 par le Conseil d'État en décembre repose le problème de la sécurité juridique en la matière. Nous demandons donc au futur gouvernement de :

- **Respecter l'engagement pris dans l'accord du 18 juillet 2009** de mener à bien et jusqu'à son terme l'opération de régularisation et faire en sorte que les critères sur base desquels les demandeurs de régularisation ont introduit leur dossier soient correctement appliqués par l'Office des étrangers pour tous les dossiers concernés;
- **Se conformer à l'arrêt du Conseil d'État et garantir enfin la sécurité juridique** en modifiant l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980 et en réinscrivant les critères de régularisation dans un texte réglementaire: les longues procédures d'asile de 3 (familles) ou 4 ans ; les longues procédures de 4 (familles) ou 5 ans comprenant la procédure d'asile et la procédure devant le Conseil d'État et/ou une procédure de régularisation introduite avant le 18 mars 2008; les situations humanitaires urgentes (la liste des 7 situations humanitaires urgentes reprises dans l'instruction de la Ministre Turtelboom du 26 mars 2009 mais aussi les situations humanitaires urgentes « hors catégories »); les deux critères relatifs à l'ancrage local durable (sur base d'un séjour de 5 ans ou de deux ans et demi avec contrat de travail) pour les demandes introduites avant le 16 décembre 2009 ;
- **Mettre en place une procédure d'examen des demandes de régularisation** (via une Commission de régularisation ou via la demande d'avis à la Commission consultative des étrangers);
- **Évaluer l'opportunité de la régularisation d'une personne** au regard de son ancrage durable en Belgique et sur base d'une appréciation globale de sa situation personnelle;
- **Mener une réflexion sur une possibilité de régularisation de séjour via le travail** et procéder à une évaluation des effets positifs et négatifs de la mesure de régularisation par le travail prévue par l'instruction du 19 juillet 2009 afin d'en tirer des leçons pour le futur.



Protection : pouvoir poser sa demande de protection et la voir traitée correctement en Belgique comme en Europe

Dans le contexte actuel de lutte contre l'immigration clandestine et de contrôle renforcé des frontières, il est essentiel que les personnes fuyant leur pays d'origine en quête de protection puissent demander l'asile et l'obtenir, en Belgique comme partout ailleurs sur le territoire européen.

Au niveau européen, pour garantir la protection des migrants, nous demandons au futur gouvernement de:

- Défendre le processus d'harmonisation des politiques d'asile entre États membres, et soutenir l'adoption de standards de protection élevés ;
- Refuser toute proposition de renforcement des contrôles aux frontières de l'Union ou d'externalisation du droit d'asile, qui, d'une manière ou d'une autre, aurait pour effet de déresponsabiliser l'Europe face à ses engagements internationaux en matière d'asile, ou de rendre l'accès au territoire européen inaccessible aux demandeurs d'asile. Soutenir l'obligation de transparence des activités menées par l'Agence européenne pour les frontières extérieures « Frontex »;
- Soutenir la révision globale du règlement de Dublin relatif à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile et, dans l'attente, proposer une solution communautaire de suspension des transferts vers les États européens qui ne respectent pas leurs obligations en matière d'accueil ou de protection des réfugiés;
- Soutenir la solidarité entre États européens pour le lancement de programmes structurels en matière de réinstallation de réfugiés en Europe.

Au niveau belge, nous demandons au futur gouvernement de :

- Faire en sorte que le besoin de protection passe avant toutes les considérations de crédibilité et de vraisemblance du récit lors de l'examen de la demande d'asile;
- suspendre, dans le cadre du règlement Dublin, les transferts vers les États européens qui ne respectent pas leurs obligations en matière d'accueil ou de protection des demandeurs d'asile et faire application, le cas échéant, de la clause humanitaire. Garantir plus de transparence pour le demandeur d'asile en cas d'application du règlement Dublin: l'informer de sa situation et du pays européen vers lequel la Belgique sollicite un transfert; permettre au demandeur d'asile d'être accompagné de son avocat dès le début de la procédure et lors de son audition Dublin; permettre au demandeur d'asile d'expliquer les raisons pour lesquelles il ne souhaite pas que l'État responsable en vertu du règlement Dublin traite sa demande d'asile et remettre une copie du compte-rendu de l'audition Dublin au demandeur d'asile et à son avocat;
- Donner une suite concrète aux recommandations tirées de l'évaluation de la nouvelle procédure d'asile effectuée au Sénat en 2009 et, le cas échéant, intégrer ces recommandations le plus rapidement possible dans la loi.

Nous demandons notamment au futur gouvernement de modifier certaines dispositions législatives en matière d'asile en prévoyant :

- L'octroi aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire des mêmes droits que ceux accordés aux réfugiés ;
- Le retrait de tout pouvoir de décision de l'Office des étrangers en matière d'asile (notamment dans le cadre d'une demande multiple en matière d'examen de nouveaux éléments). La compétence doit être octroyée au CGRA ;
- La suppression de la possibilité pour le CGRA de rejeter une demande d'asile pour des motifs purement techniques ;
- Plus de garanties dans la procédure de recours au Conseil du contentieux des étrangers (CCE) ;
- Plus de possibilités pour le juge du CCE de pouvoir instruire correctement le dossier;
- Le renforcement des effectifs des instances décisionnelles en asile pour qu'elles puissent rendre des décisions rapides et qualitativement bonnes.

Enfermement : donner suite aux recommandations des Médiateurs fédéraux

Pour une autre politique que celle visant à l'enfermement et l'expulsion des étrangers, nous demandons au futur gouvernement de :

- **Mettre en place le cadre juridique qui assurera que la détention des mineurs et de leur famille est par principe interdite.**

La création en octobre 2008 de lieux d'hébergement ouverts pour les familles en séjour irrégulier sur le territoire et la décision politique de novembre 2009 d'élargir ces lieux aux familles arrêtées à la frontière sont des avancées encourageantes qui doivent être inscrites dans la loi pour en garantir la pérennité.

- **Interdire la détention des demandeurs d'asile.**

Depuis la dernière réforme de la procédure d'asile, la loi a multiplié les possibilités de détenir les demandeurs d'asile en cours de procédure. Un des effets de cette réforme est la quasi systématisation de l'enfermement des demandeurs d'asile « cas Dublin ». La détention des demandeurs d'asile en cours de procédure devrait rester exceptionnelle, le demandeur d'asile ayant beaucoup plus de difficultés à y faire valoir ses droits.

- **Introduire dans la loi les dispositions qui précisent que la détention administrative des étrangers ne peut être qu'une mesure de dernier ressort.**

Cette mesure permettra de diminuer drastiquement le nombre de détentions arbitraires et inutiles. Cette recommandation est l'une des plus importantes que formulait le Médiateur fédéral dans son rapport sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers. Celui-ci rappelait dès les premières lignes de son rapport ce principe commun à tous les États de droit selon lequel la liberté est la règle et la privation de liberté l'exception.

- **Réformer la requête de mise en liberté devant la Chambre du Conseil en permettant à celle-ci de contrôler que la mesure privative de liberté constitue bien une mesure de dernier ressort.**

Cette recommandation vient compléter la précédente en garantissant que celle-ci ne soit pas juste une déclaration d'intention. Par ailleurs, l'égalité de traitement justifie que les garanties offertes dans le cadre du contrôle judiciaire de la détention préventive soit applicables aux étrangers détenus administrativement. L'interdiction faite au juge de contrôler l'opportunité de la détention paraît à cet égard particulièrement injuste et doit être levée.

- **Faire suite par priorité aux recommandations suivantes du Médiateur fédéral :**

1. Les modalités d'octroi et de retrait des autorisations de visite aux ONG, ainsi que leur accès aux centres doivent être encadrés légalement (recommandation 66) ;
2. L'Arrêté royal sur les centres fermés doit être modifié de façon à distinguer clairement les mesures de sécurité et les mesures disciplinaires (recommandation 69) ;
3. Une permanence d'aide juridique doit être organisée dans chaque centre fermé (recommandation 92) ;
4. Le rôle de fonctionnaire de « retour » doit être scindé de la fonction d'assistant social. Cette tâche doit être confiée à un membre du personnel spécifique (recommandation 100) ;
5. L'Arrêté royal sur les centres fermés doit instaurer la nécessité d'un avis médical et psychologique. Ceux-ci doivent être un préalable aux mesures de prévention du suicide telles la mise à l'isolement (recommandation 106) ;
6. Changer les règles de la commission des plaintes, parfaitement inefficace à l'heure actuelle, en se conformant aux recommandations 116 à 133 du Médiateur fédéral.

- **Nous demandons au prochain gouvernement d'inscrire dans la loi la priorité du retour volontaire assisté sur le retour forcé. Celui-ci ne doit être envisagé que s'il n'existe plus aucune possibilité de séjour et que les tentatives de retour volontaire ont échoué.**

Il faut mettre en place un système qui permette de faire aux étrangers en séjour irrégulier sur le territoire une offre de retour volontaire sérieuse dans un délai réaliste avant de procéder à toute mesure de détention et d'éloignement forcé. Lorsqu'une décision d'éloignement forcé est malgré tout prise, un mécanisme de surveillance indépendant doit être mis en place.



Regroupement familial : ne pas introduire de nouvelles conditions dans la législation avant d'avoir évalué les conditions actuelles mises au regroupement familial

Après l'introduction de nouvelles conditions matérielles en matière de regroupement familial lors des réformes de 2006 et 2007- le gouvernement a voulu harmoniser les conditions en matière de regroupement familial dans l'accord du 18 mars 2008, et en particulier la preuve de revenus suffisants. En octobre 2009, le comité ministériel restreint décida ainsi d'exiger dans le chef du regroupant un revenu équivalent au revenu d'intégration d'une personne ayant une personne à charge. Aujourd'hui, plusieurs dispositions du regroupement familial continuent toujours de poser une série de problèmes techniques et juridiques. Nous demandons donc au futur gouvernement de:

- Procéder à une évaluation des réformes de 2006 et 2007 et du cadre actuel en matière de regroupement familial ;
- Ne pas introduire de nouvelles conditions dans la législation avant d'avoir évalué les conditions actuelles mises au regroupement familial ;
- Garantir aux regroupés un statut autonome de celui du regroupant et une plus grande sécurité juridique en particulier dans les cas de violence conjugale (art 11§2 de la loi du 15/12/1980) ;
- Conférer au Conseil du contentieux des étrangers pleine juridiction en matière de regroupement familial ;
- Procéder à une évaluation du dispositif des tests ADN (projet-pilote) et susciter un débat au Parlement autour de cette question, notre analyse étant que le recours aux tests ADN est abusif parce que quasiment systématique ;
- Procéder à une évaluation de la procédure de délivrance des visas de regroupement familial, notre analyse étant que les délais de traitement des demandes sont anormalement longs.





Troisième partie:

Bulletin de la législature 2007 - 2010 sur base du mémorandum rédigé par le CIRE en 2007



= pas pris en compte






= partiellement pris en compte






= pris en compte

Accueil des demandeurs d'asile

Concernant la loi sur l'accueil



En 2007	Bilan	Commentaire
<p>Nous demandions au futur gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • D'adopter les arrêtés royaux de mise en œuvre de la loi dans les meilleurs délais. 		<p>Seuls 6¹ des 27 arrêtés d'exécution (royaux et ministériels) prévus ont été publiés et aucun des arrêtés ministériels prévus ne l'a été. Fedasil a transmis aux partenaires de l'accueil une série d'instructions qui établissent certaines dispositions d'application mais qui ne peuvent cependant pas se substituer à de réels arrêtés d'exécution et doivent, dès que possible, être remplacés par ceux-ci. La non-existence de la majeure partie des arrêtés d'exécution a bien sûr des conséquences sérieuses sur le fonctionnement de la loi accueil et sur la qualité de cet accueil.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • De transposer sans délai les dispositions de la directive européenne en matière d'accès au marché du travail. 		<p>Un arrêté royal (AR) modifiant l'article 17 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers a été adopté le 22 décembre 2009. L'arrêté royal relatif au cumul de l'aide matérielle et des revenus professionnels a été adopté le 29 avril 2010. Nous attendons encore que Fedasil élabore les modalités pratiques permettant la mise en œuvre de cet AR, entre autres le système de gestion de la contribution à l'aide matérielle.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • D'adopter une politique d'accès à la formation pour les demandeurs d'asile, (en partenariat avec les opérateurs de formation) qui débouche rapidement sur le développement d'offres concrètes de formation. 		<p>L'article 35 de la loi accueil qui prévoit que, sans préjudice du respect des règles régissant l'accès à la formation professionnelle, des cours et des formations organisés par la structure d'accueil ou par des tiers sont proposés au bénéficiaire de l'accueil n'est toujours d'exécution. Agir sur ce point permettrait en outre de faciliter l'accès de ces personnes aux formations disponibles pour les salariés et les demandeurs d'emploi (surtout maintenant que le droit au travail des demandeurs d'asile est garanti après 6 mois).</p> <p>Les travaux concernant ces formations dans les structures d'accueil ont été arrêtés par Fedasil pour des raisons budgétaires dues à la crise de l'accueil.</p>

¹ Il s'agit des AR suivants: l'AR relatif à l'argent de poche, l'AR définissant l'aide et les soins médicaux, l'AR déterminant le système et les règles de fonctionnement des centres d'observation et d'orientation des MENA, l'AR précisant les règles de l'évaluation de la situation individuelle des personnes bénéficiant d'un accueil, l'AR relatif au cumul de l'aide matérielle et des revenus professionnels. L'AR relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux mineurs d'âge résidant illégalement en Belgique avec leurs parents a déjà été publié avant la loi sur l'accueil (AR du 24 juin 2004).



<ul style="list-style-type: none"> De mettre en place un réseau juridique de qualité pour l'accompagnement des demandeurs d'asile dans la procédure. 		<p>L'article 33 relatif au fait que le bénéficiaire de l'accueil doit avoir un accès effectif à l'aide juridique et à la possibilité pour Fedasil de conclure des accords avec des bureaux d'assistance juridique ou des associations qui défendent les droits des étrangers est resté lettre morte. L'égalité de traitement des demandeurs d'asile au niveau juridique n'est donc actuellement pas garantie (certains centres d'accueil se trouvent dans des zones où l'aide juridique est quasi inexistante).</p>
<ul style="list-style-type: none"> De procéder à une évaluation de la loi sur l'accueil dans un délai d'un an à partir de son entrée en vigueur, comme prévu par l'article 65bis de la loi (amendement approuvé par la Commission de la santé publique). 		<p>Plusieurs évaluations (Fedasil/Rapport d'évaluation du Sénat en Commission intérieure/Médiateurs fédéraux et CIRÉ/VWV) ont été faites en 2008 – début 2009. Néanmoins, la situation actuelle de crise de l'accueil n'a pas permis à Fedasil de mettre en œuvre la grande majorité des recommandations issues de ces évaluations et celles-ci restent donc de mise.</p> <p>Actuellement, l'application de la loi sur l'accueil laisse fortement à désirer. Dans son rapport sur le fonctionnement des centres ouverts, le Médiateur fédéral note « qu'à l'heure actuelle, quatre des principes de base de la loi sur l'accueil du 12 janvier 2007 – l'égalité de traitement, un accueil conforme à la dignité humaine, l'accueil en deux étapes et le droit à l'aide matérielle pour tous les demandeurs d'asile pendant toute la procédure – ne sont pas ou pas complètement réalisés »¹.</p>
<ul style="list-style-type: none"> De fixer une durée maximale à l'accueil matériel qui soit indépendante de la procédure d'asile. 		<p>Il faut limiter l'accueil matériel dans le temps (un an maximum) et le délier de la procédure elle-même. Si la procédure dure plus longtemps qu'un an, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier de l'aide matérielle. La saturation actuelle du réseau d'accueil nous prouve que la dépendance de l'accueil à la procédure d'asile (mais également à d'autres procédures comme la régularisation) est problématique.</p>

¹ <http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/auditCO2008-FR-resume.pdf>

Concernant la politique liée de séjour et d'accueil



En 2007	Bilan	Commentaire
<p>Nous demandions au futur gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> De consacrer la non confusion entre les missions d'accueil et l'éloignement des étrangers, dont les objectifs ne sont, par essence, pas compatibles. 		<p>Un groupe de travail entre Fedasil et les partenaires de l'accueil sur l'éloignement des centres d'accueil s'est tenu en 2008 et a débouché sur la formulation de procédures permettant de garantir la non-confusion entre les missions d'accueil et l'éloignement des étrangers. Ces propositions, hormis dans le cadre de l'élaboration du protocole d'accord entre Fedasil et l'Office des étrangers (OE) sur le trajet des familles AR 2004, restent à l'état de propositions et ne sont pas réellement prises en compte dans la politique d'accueil.</p>
<ul style="list-style-type: none"> D'éviter que le système d'accueil soit conçu comme l'antichambre de l'expulsion des demandeurs d'asile déboutés et qu'une pression tellement forte soit ainsi mise sur les autorités chargées de l'accueil au point de mettre à mal le travail social et la déontologie des membres du personnel. 		<p>Attention, nous appelons le prochain gouvernement à rester extrêmement vigilant sur cette question afin que les missions fondamentales de l'accueil soient toujours garanties et exercées en toute autonomie.</p>

Concernant l'extension du champ d'application de l'accueil à d'autres catégories d'étrangers


En 2007	Bilan	Commentaire
<p>Nous demandions au futur gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> De ne pas faire de l'aide matérielle la solution « fourre-tout » aux différentes hypothèses de reconnaissance du droit à l'aide sociale pour certaines catégories d'étrangers: l'État belge doit prendre ses responsabilités face à la reconnaissance de tels droits par les juridictions notamment et y répondre de façon adaptée selon la situation. 		<p>Il n'y a toujours pas de solution adaptée pour les familles AR 2004.</p>
<ul style="list-style-type: none"> L'État belge doit également adapter sa politique en termes de droit de séjour, vis-à-vis des personnes dont la situation d'impossibilité de retour dans le pays d'origine est constatée par un tribunal ou par une autre autorité, pour éviter que des situations totalement kafkaïennes - où le droit à l'aide sociale est reconnu mais pas le droit de séjour - ne se multiplient. 		<p>Aucune modification dans ce sens n'a été apportée dans la loi de 1980. La situation des personnes inéloignables reste identique: pas d'octroi de droit de séjour malgré une tolérance sur le territoire et un accès à l'aide sociale.</p>

Protection

L'avenir du droit d'asile en Europe

En 2007	Bilan	
<p>Nous demandions au futur gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none">• Qu'il défende une position respectueuse du droit d'asile dans les négociations à l'Europe, en défendant des standards élevés de protection au sein de l'Union.		<p>Depuis quelques années, la volonté des États de l'UE est de mettre en place une politique commune en matière d'immigration et d'asile, notamment en harmonisant les législations en la matière. Pourtant, malgré l'adoption entre 2000 et 2005 de nombreux règlements et directives en matière d'asile, de grandes disparités existent toujours entre les États membres de l'Union européenne quant à l'octroi de la protection et au type de protection accordée (certains statuts étant plus précaires que d'autres). Aujourd'hui, ce n'est pas tant la persécution qui est déterminante pour celui qui est en quête de protection que le lieu où il déposera sa demande d'asile.</p>
<ul style="list-style-type: none">• Qu'il refuse que les propositions relatives à l'externalisation du droit d'asile et au renforcement des contrôles aux frontières de l'Union aboutissent à la déresponsabilisation de l'Europe de ses engagements internationaux en matière d'asile et à ce que l'accès au territoire européen soit rendu impossible aux demandeurs d'asile.		<p>Des instruments tels que le Règlement Dublin II servent dans le contexte actuel à exclure des personnes d'une véritable protection internationale. De plus, le taux de protection accordée au sein de l'UE varie fortement et est même quasi nul dans certains États. L'accent est mis sur les politiques sécuritaires, le contrôle des frontières et la lutte contre l'immigration clandestine. Des obstacles existent ainsi pour empêcher l'accès du territoire de l'UE à des personnes qui sont en besoin de protection.</p> <p>Ainsi, avec Frontex (agence européenne des frontières), des personnes peuvent être éloignées avant même d'avoir atteint le territoire d'un État membre de l'UE, dont parmi elles des demandeurs d'asile. Or les États européens ne peuvent se détourner de leurs obligations internationales découlant de la Convention de Genève dont celle de ne pas refouler des demandeurs d'asile. Il est essentiel que l'accès au territoire de l'UE soit rétabli pour que toutes les personnes en besoin de protection puissent la demander et l'obtenir ailleurs que dans leur pays d'origine qu'elles fuient.</p>

Droit d'asile et procédure en Belgique

En 2007	Bilan	Commentaire
<p>Nous demandions au futur gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • D'évaluer la portée des réformes adoptées par le Gouvernement Verhofstadt II en matière de procédure d'asile. 		<p>L'évaluation de la réforme de la procédure d'asile adoptée par le gouvernement Verhofstadt II a été faite. Tous les acteurs concernés (ministre, instances d'asile, ONG, HCR, avocats...) ont été entendus sur les avancées et les dysfonctionnements de la nouvelle procédure d'asile lors d'auditions au Sénat au mois de mars 2009. Le CIRÉ a ainsi pu mettre en évidence certains problèmes précis relatifs à l'Office des étrangers.</p> <p>Notamment le fait que l'Office des étrangers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • applique systématiquement le Règlement Dublin II alors qu'il a le droit et même l'obligation, le cas échéant, de suspendre son application si elle peut entraîner un risque de violation des droits de l'Homme; • a le pouvoir de décider de la détention des demandeurs d'asile • examine de façon stricte les nouveaux éléments en cas de nouvelle demande d'asile. <p>Quant au CGRA, nous avons soulevé le fait qu'il reproche souvent aux demandeurs d'asile de ne pouvoir fournir de preuves pour appuyer leurs déclarations. Or ces preuves, importantes dans l'examen de la véracité des déclarations du demandeur, existent rarement ou sont difficiles à apporter. Ainsi, cet examen rigide de la crédibilité amène trop souvent le CGRA à ne pas répondre à la question fondamentale: la personne a-t-elle besoin de protection ?</p> <p>Cette évaluation a amené les sénateurs à produire un rapport et à voter des recommandations en décembre 2009. Malheureusement, à ce jour, aucune suite concrète n'a été donnée à ces recommandations.</p>

- De modifier certaines dispositions législatives en matière d'asile.



Les réformes n'ont pas intégré tous les éléments que nous estimions nécessaires afin de garantir une protection efficace des personnes au terme d'une procédure respectueuse de leurs droits. Ces éléments doivent faire l'objet d'une attention particulière lors de l'évaluation et doivent être intégrés le plus rapidement possible dans la loi du 15 décembre 1980.

Ils concernent :

- 1. L'octroi du même statut aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire qu'aux réfugiés** (même durée de séjour, même droit au regroupement familial).
- 2. La suppression des critères de recevabilité dans l'examen des demandes d'asile.** Nous regrettons que la réforme de la procédure ait maintenu, voire même rajouté, des critères de recevabilité des demandes d'asile. Le CGRA pourra toujours rejeter des demandes d'asile pour des motifs purement techniques, sans évaluer le besoin de protection des demandeurs d'asile. Or, nous estimons que seul un motif de refus fondé sur la conclusion que la personne n'a pas besoin de protection ou qu'elle bénéficie déjà effectivement de cette protection dans un autre pays peut conduire au rejet de la demande d'asile.
- 3. Plus de garanties dans la procédure de recours au Conseil du contentieux des étrangers.** Le caractère essentiellement écrit de la procédure devant cette juridiction risque d'écarter le demandeur d'asile des débats en faisant prévaloir la forme sur le fond. Or, l'oralité est la meilleure garantie d'un débat équitable dans ce domaine, où l'on juge essentiellement du fait et de la crédibilité d'un récit. Nous demandons donc une procédure orale devant la juridiction.
- 4. Plus de possibilités pour le juge de pouvoir instruire correctement le dossier.** Dans la procédure actuelle, le Conseil du Contentieux des étrangers ne dispose pas des pouvoirs d'instruction nécessaires qui lui permettraient de procéder à un examen de qualité, garantissant au demandeur l'effectivité de son recours.
- 5. Le retrait de tout pouvoir de décision de l'Office des étrangers en matière d'asile.** Dans la lignée de ce que nous avons exposé plus haut, retirer toute compétence en matière d'examen des demandes d'asile à l'Office des étrangers permettrait de ne plus confondre droit d'asile et politique migratoire.

Une telle séparation entre ces politiques est absolument nécessaire pour garantir une protection juste et efficace, non influencée par des aspects de contrôle migratoire et sécuritaire. La réforme consacre en partie cette séparation en retirant à l'Office des étrangers ses compétences en matière d'examen des demandes. Mais elle les maintient en terme d'examen de la compétence de la Belgique (Règlement de Dublin) ainsi qu'en ce qui concerne l'appréciation des demandes d'asile multiples.

Enfermement


En 2007, nous demandions au futur gouvernement de :

A. Préalablement à la détention	Bilan	Commentaire
<ul style="list-style-type: none">d'allonger l'OQT à 30 jours au minimum et ne pas recourir à la détention avant l'expiration de ce délai.		





B. ne jamais détenir certaines catégories de population	Bilan	Commentaire
Nous demandions au futur gouvernement de :		Réalisé en fait mais en droit.
<ul style="list-style-type: none">les mineurs non accompagnés et les familles avec mineurs;		
<ul style="list-style-type: none">les demandeurs d'asile;		
<ul style="list-style-type: none">les personnes vulnérables: personnes gravement malades, femmes enceintes, personnes ayant souffert de tortures ou de mauvais traitements dans le passé.		

En 2007, nous demandions au futur gouvernement de :

C. mettre en place un contrôle systématique des décisions d'enfermement	Bilan	Commentaire
<ul style="list-style-type: none"> • rendre automatiques et suspensifs les recours contre la décision de détention devant la Chambre du conseil et la Chambre des mises en accusation; 		
<ul style="list-style-type: none"> • étendre la portée du contrôle de la Chambre du conseil à l'opportunité des décisions de détention et plus seulement à la légalité. 		




D. tenir compte des médicaux et psychologiques	Bilan	Commentaire
<p>Nous demandions au futur gouvernement de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avant toute décision de détention d'un étranger, l'administration doit évaluer si une détention n'est pas en contradiction avec les antécédents médicaux et/ou psychologiques de la personne (ceci doit être mentionné dans la motivation de la décision de détention); 		
<ul style="list-style-type: none"> • Tant le service social que le service médical doivent être indépendants du service public fédéral Intérieur. 		




En 2007, nous demandions au futur gouvernement de :

E. favoriser la transparence et le contrôle des conditions de détention	Bilan	Commentaire
<ul style="list-style-type: none"> • Autoriser les possibilités de visites des ONG au centre INAD et étendre le champ d'application de l'Arrêté royal du 2 août 2002 à ce centre; 		<p>Un arrêté royal est venu régler le fonctionnement des centres INAD mais aucun ONG ne dispose à ce jour d'une accréditation pour ces centres</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Asseoir et consolider le droit de visite des ONG en centre fermé en restreignant le pouvoir discrétionnaire de l'Office des étrangers dans l'octroi et le retrait du droit de visite; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Changer les règles de la Commission des plaintes, parfaitement inefficace à l'heure actuelle. Cela signifie, dans les faits : <ol style="list-style-type: none"> 1. augmenter le délai d'introduction de la plainte; 2. assouplir les conditions de cette introduction; 3. ne pas avoir à passer par le directeur du centre pour introduire une plainte; 4. donner un pouvoir de suspension de l'éloignement à cette commission afin de garantir l'effectivité du recours; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Réduire considérablement la durée maximale de détention en centre fermé et la respecter. 		

En 2007, nous demandions au futur gouvernement de :

F. tenir compte des éléments suivants en matière d'expulsion	Bilan	Commentaire
Avant l'expulsion :		
<ul style="list-style-type: none"> L'Office des étrangers doit respecter entièrement les ordonnances de libération des détenus à la frontière en libérant ces personnes sur le territoire, et non pas les placer en zone de transit. Cette forme de pression à l'expulsion est inacceptable; 		<p>Depuis l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Riad et Idiab, la pratique des libérations dans la zone de transit n'a plus cours. Par contre, une autre pratique se manifeste : l'Office des étrangers ne libère pas physiquement, mais accorde fictivement l'accès au territoire et reprend une décision de détention basée non plus sur le refoulement mais sur le séjour irrégulier.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Des examens médicaux avec certificat doivent avoir lieu avant toute expulsion; 		
<ul style="list-style-type: none"> Des informations détaillées doivent être communiquées sur les possibilités de porter plainte en cas de brutalités; 		
<ul style="list-style-type: none"> Rendre automatiquement suspensif le recours introduit contre l'ordre de quitter le territoire. 		

Pendant l'expulsion :		
<ul style="list-style-type: none"> • Multiplier les contrôles internes et externes. Les contrôles externes doivent être effectués régulièrement par un organe indépendant. Ce dernier pourra se rendre dans les cellules de l'aéroport de Zaventem; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Généraliser le contrôle vidéo des expulsions; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Ne pas expulser de manière forcée un mineur. 		

Après l'expulsion :		
<ul style="list-style-type: none"> • Généraliser l'établissement de certificats médicaux après toute tentative d'expulsion et ceci dans les 24 heures qui suivent cette tentative; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Instaurer un organe indépendant de traitement des plaintes. Cet organe doit pouvoir décider de surseoir à l'expulsion; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un système de monitoring lors de l'arrivée dans le pays d'origine. 		

En 2007, nous demandions au futur gouvernement de :

G. mener, au niveau européen, une politique qui vise à:	Bilan	Commentaire
<ul style="list-style-type: none"> Encourager la réflexion critique sur le principe-même de l'enfermement des étrangers, dans un cadre plus large de réflexion sur les politiques migratoires; 		
<ul style="list-style-type: none"> Proposer, tant au niveau du Conseil des ministres que du Parlement européen, les règles les plus favorables possibles aux détenus dans le cadre des débats sur la directive retour ; 		
<ul style="list-style-type: none"> Proposer d'assouplir le règlement Dublin II. Dans la pratique belge, ne plus avoir recours à la détention; 		
<ul style="list-style-type: none"> Tenir une position opposée à toute tentative d'externalisation du contrôle des frontières de l'Union européenne auprès de ses pays limitrophes. S'opposer, dans tous les cas, au financement par l'Union européenne de camps fermés dans les pays frontaliers. 		

Séjour

Pour le respect des droits des travailleurs migrants présents sur le territoire sans permis de séjour :

En 2007	Bilan	Commentaire
<p>Nous demandions au futur gouvernement de :</p> <ul style="list-style-type: none">• De ratifier la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles.		

Pour une autre politique de régularisation

En 2007	Bilan	Commentaire
<p>Nous demandions au futur gouvernement de :</p> <ul style="list-style-type: none"> De mettre en place un mécanisme permanent de régularisation basé sur des critères clairs inscrits dans la loi. 		<p>Réalisé en fait mais pas en droit. L'accord de gouvernement du 18 mars 2008 prévoyait que le gouvernement préciserait dans une circulaire les critères de régularisation relatifs aux circonstances exceptionnelles (longue procédure, maladie et motif humanitaire urgent, qui peut être démontrée entre autres par l'ancrage local durable). Le critère relatif à la longue procédure (appliqué jusqu'à présent aux procédures d'asile de 3 ans (avec enfants) ou de 4 ans (sans enfants)) fut élargi à 4 ou 5 ans pour les procédures incluant l'intervention du Conseil d'État et/ou l'article 9.3 de la loi de 1980. Entre mars 2008 et juin 2009, les ministres du gouvernement fédéral ont interminablement discuté des questions d'asile et de migration sans qu'aucune décision ne soit prise en matière de régularisation.</p>
<ul style="list-style-type: none"> De mettre en place une procédure d'examen des demandes de régularisation. 		<p>Le 26 mars 2009, la Ministre en charge de la Politique d'asile et de migration, Annemie Turtelboom, décida, via une instruction, de régulariser certaines catégories bien précises de personnes: les personnes en longue procédure d'asile de 3 (familles) ou 4 ans et les personnes dans une situation humanitaire urgente. L'instruction reprenait également une liste de 7 situations humanitaires parmi lesquelles celle des parents d'enfants belges ou encore celle des familles présentes en Belgique depuis 5 ans et dont la procédure d'asile, introduite avant le 1er juin 2007, avait duré au moins un an. Le 18 juillet 2009, le Comité ministériel restreint aboutissait enfin à un accord sur l'adoption de critères de régularisation.</p>
<ul style="list-style-type: none"> D'adopter des mesures transitoires visant à « solder » les dossiers en attente et à désengorger les différentes procédures. 		<p>Le 19 juillet 2009, des critères de régularisation permanents (longues procédures d'asile et situations humanitaires urgentes) ainsi qu'un critère temporaire, celui de l'ancrage local durable, furent énoncés dans une instruction. L'opération de régularisation s'est globalement bien déroulée entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 mais l'annulation de l'instruction par le Conseil d'État en décembre a reposé le problème de la sécurité juridique en la matière. On en revient à faire reposer la régularisation sur le seul pouvoir d'appréciation du Secrétaire d'État et à en faire l'unique garant des critères de l'instruction du 19 juillet sans qu'aucun texte les reprenant n'ait été publié. La chute du gouvernement a rendu cette situation encore plus précaire.</p>
<ul style="list-style-type: none"> En lieu et place d'une politique de régularisation totalement discrétionnaire (et donc cachée et aléatoire), nous plaçons pour une politique « officielle », avec des critères de régularisation inscrits dans la loi du 15/12/1980 - qui régit l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers - (en cours de réforme actuellement). 		<p>Le 19 juillet 2009, des critères de régularisation permanents (longues procédures d'asile et situations humanitaires urgentes) ainsi qu'un critère temporaire, celui de l'ancrage local durable, furent énoncés dans une instruction. L'opération de régularisation s'est globalement bien déroulée entre le 15 septembre et le 15 décembre 2009 mais l'annulation de l'instruction par le Conseil d'État en décembre a reposé le problème de la sécurité juridique en la matière. On en revient à faire reposer la régularisation sur le seul pouvoir d'appréciation du Secrétaire d'État et à en faire l'unique garant des critères de l'instruction du 19 juillet sans qu'aucun texte les reprenant n'ait été publié. La chute du gouvernement a rendu cette situation encore plus précaire.</p>

Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 associations 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 | 1050 Bruxelles

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

cire@cire.irisnet.be | www.cire.be

Avec le soutien de la Communauté française



Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Médecins du monde
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- L'Olivier – Société de Saint-Vincent de Paul
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif