



MÉMORANDUM DU CIRÉ

Élections fédérales et européennes 2014

Préambule	3
Que pourrait-on et devrait-on changer par rapport à la politique migratoire économique actuelle ?	4
Que pourrait-on et devrait-on changer par rapport à la politique de séjour actuelle ?	6
Que pourrait-on et devrait-on adapter par rapport à la politique d'accueil des demandeurs d'asile et de retour volontaire ?	8
Que pourrait-on et devrait-on changer en matière d'asile et de protection ?	10
Que pourrait-on et devrait-on changer en matière de détention et d'expulsions ?	12
Que pourrait-on et devrait-on faire en matière d'aide juridique ?	14
Que pourrait-on et devrait-on anticiper en matière de protection des migrants environnementaux ?	15
Que pourrait-on et devrait-on changer concernant la participation de la Belgique aux opérations de FRONTEX ?	16

Préambule

Nous constatons qu'un étau se resserre petit à petit autour des questions d'asile et d'immigration et que cette vision politique de plus en plus restrictive en matière d'accueil des demandeurs d'asile, d'accès à la protection, au regroupement familial etc., semble être globalement partagée par toutes les formations politiques au gouvernement.

Elle est basée centralement sur un souci de protectionnisme et d'économie mais nous pensons qu'elle va à contresens de l'histoire et qu'elle se fait, entre autres, aux dépens des droits fondamentaux des migrants - les migrants n'étant pourtant pas une catégorie de « sous-hommes » dont on peut régler les droits à géométrie variable en fonction de paramètres économiques qui prédomineraient.

C'est donc une autre vision de la politique migratoire que nous appelons de nos vœux : plus ambitieuse - et donc plus efficace, en ce qu'elle ne tenterait pas, vainement et à grands frais, d'endiguer un besoin de mobilité profondément ancré dans la nature humaine -, plus porteuse de justice sociale (ici et là-bas) et d'humanité.

Et c'est l'objectif que nous nous fixons pour les années qui viennent : développer et partager cette vision, avec d'autres ONG du nord et du sud du pays, mais aussi avec la population et avec le monde politique.

Dans l'intervalle, des correctifs urgents et importants peuvent et doivent être apportés à la politique actuelle si les responsables politiques veulent tendre un peu plus vers leur idéal annoncé de « politique ferme mais juste et humaine ».

Le plus élémentaire de ces correctifs est de s'assurer que les droits humains soient respectés, qu'ils découlent des textes nationaux, européens ou internationaux. La libre circulation dans l'espace européen entraîne une forme de mobilité sans droits, qui, couplée à la circulation des migrants non-européens, crée des situations d'extrême précarité et d'errance. Dans ce contexte, l'accès aux droits sociaux (l'accès à l'aide médicale, par exemple) se dégrade et la situation des enfants est particulièrement préoccupante.

De plus, la politique nationale ne saurait se cacher derrière les textes européens. Le droit d'asile européen vient d'être entièrement réformé, avec une refonte des directives en matière d'accueil, de définition de la qualité de réfugié et de procédures d'asile ainsi que du règlement « Dublin » qui définit les règles de répartition des demandeurs d'asile en Europe. Si cette refonte ne change pas les dispositifs en profondeur, il nous paraît absolument nécessaire d'exercer une vigilance pour que la transposition de ces directives en droit belge soit respectueuse des principes internationaux et ne consolide pas un peu plus les principes de l'Europe forteresse. Cette vigilance doit en particulier être exercée en ce qui concerne la détention des demandeurs d'asile que la nouvelle directive sur l'accueil encadre et renforce.

Mais avant d'évoquer ci-après les réformes qui nous semblent utiles par grands thèmes de préoccupations liées à l'immigration, il nous paraît nécessaire de changer la « manière belge » d'aborder les visas. Nous ne pensons pas ici en premier lieu à la façon dont sont traitées l'ensemble des demandes de séjour formées à l'étranger, mais bien à celles que nous regardons comme a priori suspectes : les demandes de visas de tourisme ou de court séjour. Les consulats belges sont, à cet égard, de véritables avant-postes d'une Belgique forteresse dont le traitement bureaucratique et hostile de la moindre demande de visa pour une conférence, un voyage, la participation à une activité culturelle est sans égal chez la majorité de nos voisins européens.

Comment espérer avancer dans une politique d'ouverture, d'échange, de respect des droits si nous ne commençons pas par permettre aux autres de bouger comme nous trouvons normal de le faire nous-mêmes ?

Assouplir la politique d'octroi des visas de tourisme et de court séjour est donc un préalable.



Que pourrait-on et devrait-on changer par rapport à la politique migratoire économique actuelle ?

Attention : la question de la politique migratoire économique et de l'accès des étrangers au marché du travail concerne à la fois le niveau fédéral (pour le séjour), le niveau régional (pour le permis de travail) et le niveau européen (pour l'encadrement par des directives). Les mêmes recommandations se retrouvent donc dans le memorandum fédéral et européen et dans le memorandum régional.

EN MATIÈRE DE TRAVAIL DES MIGRANTS

N'est-il pas temps de passer des paroles aux actes ?...

- Si l'on dit que ce sont les exploiters que l'on veut traquer et punir et pas les exploités, cette intention doit se traduire dans les mesures prises et atteindre leur cible, or, aujourd'hui on ne peut que constater un déplacement du combat qui devrait se mener contre la dérégulation du marché du travail vers les travailleurs migrants qui en sont des acteurs de seconde zone malgré eux.
- Si l'on dit que la participation économique des migrants est fondamentale, alors il faut donner à ceux qui sont sur le territoire la possibilité de travailler légalement et vérifier qu'ils le font aux normes.

... Et de mettre en place un cadre législatif « sain » qui ne fasse pas le lit de la dérégulation du marché du travail ?

Difficile de ne pas voir que la directive européenne « détachement » provoque un important dumping social dans certains segments du marché du travail... La revoir ET contrôler la rigueur de son application s'avèrent indispensables.

Dans la mise en œuvre de la loi programme (MB 6/04/2012) à travers les CCT sectorielles, un contrôle efficace et réel du principe de la responsabilité solidaire dans la chaîne de sous-traitance et une articulation de la mise en œuvre de celle-ci avec la transposition de la directive sanctions en droit belge est tout aussi indispensable.

Enfin, des cahiers des charges publics refusant clairement les logiques de sous-traitances opaques devraient être établis d'urgence et utilisés à tous les niveaux de pouvoir pour garantir notamment l'application intégrale du droit du travail belge aux travailleurs détachés.



RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

Par analogie avec ce qui est prévu pour les victimes de la traite des êtres humains, le gouvernement fédéral belge devrait définir les conditions et les modalités dans lesquelles il octroie un titre de séjour provisoire pouvant déboucher vers un titre de séjour définitif pour les travailleurs en séjour irrégulier ou précaire mineurs d'âge et/ou victimes de conditions de travail particulièrement abusives :

- le Gouvernement fédéral belge devrait accorder un titre de séjour provisoire à tout travailleur sans papier qui porte plainte contre son employeur pour autant que l'auditorat du travail émette un avis estimant que les éléments de la plainte sont sérieux et que la présence du travailleur sur le territoire belge est utile aux besoins du traitement de sa plainte et au respect des obligations de la Belgique en matière de droits des victimes, notamment au regard des directives 2009/52/CE (directive sanctions) et 2012/29/UE (directive relative aux droits des victimes d'infractions pénales), le titre de séjour permettant au travailleur lésé de collaborer à l'enquête, de suivre le procès et d'obtenir que le jugement soit exécuté,
- le Gouvernement fédéral belge devrait généraliser la mesure précédente en accordant un titre de séjour provisoire à toute personne en séjour précaire ou irrégulier qui porte plainte pour infraction pénale pour autant que l'autorité chargée de l'enquête émette un avis estimant que les éléments de la plainte sont sérieux et que la présence de la personne sur le territoire belge est utile aux besoins du traitement de sa plainte et au respect des obligations de la Belgique en matière de droits des victimes, notamment toujours au regard des directives 2009/52/CE (directive sanctions) et 2012/29/UE (directive relative aux droits des victimes d'infractions pénales),
- le Gouvernement devrait prendre un soin particulier à ce que la transposition de la directive 2012/29/UE susmentionnée relative aux droits des victimes d'infractions pénales se fasse aussi - tel que ladite directive le prévoit explicitement - au bénéfice effectif des étrangers en séjour irrégulier et, pour ce faire, identifier et prendre en compte les difficultés particulières que ce public a ou peut avoir à exercer les droits conférés par cette directive,
- le Gouvernement fédéral devrait lier automatiquement l'octroi d'un permis de travail C à l'octroi des titres de séjour précédemment évoqués,
- le Parlement fédéral devrait organiser une série d'auditions sur la notion d'ordre public et y inviter notamment les ONG, définir cette notion et établir un cadre relatif à l'utilisation de cette notion par l'administration et la Justice, ce cadre prévoyant des garanties procédurales suffisantes, des possibilités réelles de recours et excluant notamment le fait de travailler au noir, considérant en particulier que la loi punit l'employeur et non le travailleur en cas de travail au noir et que rien, dans les textes de loi, ne permet d'affirmer que le fait de travailler au noir relève de l'ordre public.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU RÉGIONAL (POUR MÉMOIRE)

Dans le cadre du transfert de compétences en matière d'occupation de la main-d'œuvre étrangère et de la transposition du permis unique, les Régions devraient ouvrir davantage le marché du travail aux travailleurs étrangers, en particulier:

- Élargir les cas de figure dans lesquels les étrangers bénéficient d'un accès total au marché du travail, qui seront à négocier dans le cadre régional des négociations des partenaires sociaux et notamment :
 - accorder un permis de travail A ou la dispense aux travailleurs étrangers ayant travaillé au moins 8 mois durant les 24 derniers mois ou 30 mois durant les 60 derniers mois,
 - accorder la dispense de permis de travail aux ressortissants d'États tiers ayant obtenu le statut de résident de longue durée dans un autre État membre,
 - supprimer l'obligation pour les ressortissants croates d'obtenir un permis de travail B pour exercer un emploi salarié.
- Permettre au travailleur qui renouvelle son permis de travail B d'obtenir son nouveau permis de travail pour une autre profession, un autre employeur et/ou un autre secteur sans que la situation du marché du travail ne soit prise en compte.
- Faire en sorte que le permis de travail B et tout permis de travail lié à une fonction ou à un employeur donné soient accessibles :
 - pour tous les niveaux de qualification,
 - pour tous les pays d'origine ou de nationalité (indépendamment de l'existence ou non d'une convention ou d'un accord relatif à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère entre la Belgique et le pays dont le travailleur est ressortissant),
 - pour tous les lieux de résidence, en ce compris la Belgique, cela même si le travailleur est en séjour irrégulier sur le territoire.

Que pourrait-on et devrait-on changer par rapport à la politique de séjour actuelle ?

EN MATIÈRE DE REGROUPEMENT FAMILIAL

La Belgique ne cesse depuis quelques années de mener des réformes visant à restreindre le droit au regroupement familial et ce, afin de lutter contre des « abus » jamais quantifiés. Ces réformes, qui ont multiplié les discriminations entre les différentes catégories de personnes, n'ont jamais été évaluées. La réforme de 2011 a, entre autres mesures, créé un statut moins favorable pour les membres de famille de Belges que pour les membres de famille de citoyens européens. Elle a ainsi par exemple supprimé la possibilité pour les Belges de faire venir leurs ascendants par regroupement familial et ce, qu'ils puissent ou non les prendre en charge financièrement. Outre le caractère discriminatoire de cette mesure (les Européens vivant en Belgique pouvant, eux, faire venir leurs parents), on constate sur le terrain que ces ascendants n'obtiennent pas non plus de visas de visite familiale, la politique de délivrance des visas de court séjour pour raisons familiales étant extrêmement stricte et exigeant des garanties (de retour notamment) que peu de personnes peuvent fournir.

La réforme de 2011 a également introduit une nouvelle condition de revenus stables, réguliers et suffisants. L'application qui en est faite par l'Office des étrangers est beaucoup trop stricte et ne tient pas compte de la réalité du marché du travail (une personne travaillant en CDD ou en interim ou percevant des allocations de pension ou de chômage n'a aucune chance de faire venir un membre de sa famille bien qu'elle subvienne à ses besoins).

Les nombreuses discriminations contenues dans cette réforme ont été soulevées dans plusieurs recours en annulation introduits auprès de la Cour constitutionnelle. Celle-ci s'est prononcée le 26 septembre 2013. Mais mise à part l'interprétation donnée à quelques dispositions problématiques, et la mise en évidence d'une lacune dans la mise en œuvre du droit européen en matière de regroupement familial, la Cour ne tranche pas les questions de principes soulevées dans ces recours (discriminations entre Belges et Européens, absence de mesures transitoires, absence d'exception à la condition de revenus pour les membres de famille de personnes vulnérables (personnes malades, handicapées...)).

Le CIRÉ ne peut d'autre part que contester la généralisation abusive de la lutte contre les mariages simulés, qui aboutit beaucoup trop souvent à un véritable combat contre tous les mariages ou cohabitations légales dont l'un des partenaires n'a pas de droit de séjour, avec pour conséquences, outre les atteintes au droit de se marier et de vivre en famille, un alourdissement largement inutile du travail des communes et des parquets.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

- Assouplir la politique de délivrance des visas de visite familiale, en particulier pour les ascendants de Belges.
- Autonomiser le plus rapidement possible le séjour des conjoints venus dans le cadre d'un regroupement familial lorsqu'ils sont indépendants financièrement, afin d'éviter les situations de dépendance administrative entre conjoints pouvant constituer un terrain aggravant en situation de violence conjugale.
- Légiférer de manière positive pour que soient prises en compte les demandes de regroupement familial introduites par les membres de la famille qui ne sont pas couverts par la définition stricte de la famille (enfants mineurs et conjoint), mais méritent néanmoins d'être pris en considération au nom de la protection de la vie familiale.

- Revoir la circulaire du 17 septembre 2013 concernant les moratoires aux éloignements pendant une procédure de mariage.

ET

- Évaluer les changements législatifs intervenus ces dernières années tant en matière de mariage que de regroupement familial au regard des situations de terrain, en particulier la suppression du regroupement familial des ascendants de Belges et la condition de revenus suffisants, car la pratique semble montrer que l'Office des étrangers applique la loi sans évaluation de la situation au cas par cas que celle-ci prévoit pourtant.

EN MATIÈRE DE RÉGULARISATION POUR RAISONS MÉDICALES (9TER)

Notre organisation est de plus en plus souvent interpellée par des médecins et des hôpitaux qui s'inquiètent de voir certains de leurs patients étrangers gravement malades et n'ayant pas accès aux soins dans leur pays ne pas bénéficier de la protection médicale prévue par l'article 9ter de la loi sur le séjour des étrangers. Le seuil de gravité exigé par l'Office des étrangers est trop élevé et dépasse ce qu'a voulu le législateur en février 2012 en instaurant un filtre médical dans la procédure 9ter. Ce constat est partagé tant par le Conseil du contentieux des étrangers que par le Conseil d'État. L'examen de l'accès aux soins dans les pays d'origine qui est fait par l'Office des étrangers n'est pas suffisamment individualisé et les informations utilisées par l'administration pour évaluer l'accès aux soins sont loin d'être objectives et transparentes. Il est légitime de vouloir réserver la régularisation médicale aux personnes gravement malades qui n'ont pas accès aux soins dans leur pays d'origine mais aujourd'hui même les cas les plus graves ne passent pas le filtre médical. Le fait qu'il y ait eu des abus dans le passé ne doit pas servir aujourd'hui à justifier l'expulsion de personnes gravement malades qui risquent leur vie en retournant au pays.

EN MATIÈRE DE RÉGULARISATION POUR RAISONS HUMANITAIRES (9BIS)

Le cadre légal en matière de régularisation ne garantit pas la sécurité juridique. Le pouvoir d'appréciation de l'Office des étrangers est très large et la motivation des décisions négatives est souvent stéréotypée. Elle ne permet pas aux personnes de comprendre en quoi ils ne justifient pas des « circonstances exceptionnelles » prévues par l'article 9bis de la loi du 15/12/1980.

Si la régularisation doit rester une procédure exceptionnelle qui intervienne dans les situations humanitaires auxquelles la procédure d'asile ou la migration légale n'a pas pu apporter de réponse (demandeurs d'asile déboutés « inéloignables », migrants victimes de violences conjugales auxquels les mécanismes de protection n'ont pu s'appliquer...), elle ne peut pas en revanche être un simple outil politique entre les mains du ministre compétent ou une politique dépendant uniquement du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'Office des étrangers.

L'absence de clarté et de transparence nourrit l'espoir des personnes et augmente les chances qu'une nouvelle campagne de régularisation s'avère prochainement nécessaire. La motivation des décisions doit être plus claire et permettre aux demandeurs de savoir exactement où ils en sont dans leur parcours migratoire et d'envisager, le cas échéant, un retour.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

- Évaluer l'application actuelle faite par l'Office des étrangers de l'article 9ter.
- Rendre les données médicales utilisées par l'Office des étrangers (MED COI...) accessibles et transparentes.
- Baser les décisions sur l'accessibilité et pas seulement sur la disponibilité de traitement.
- Assurer qu'aucune coupure du séjour ne survienne lors du renouvellement de la protection 9ter, car cela peut amener des ruptures de traitement.
- Garantir une meilleure information des médecins traitants des demandeurs de 9ter (notamment en améliorant le certificat médical type) et permettre la communication avec les médecins de l'Office des étrangers.
- Permettre aux demandeurs de 9ter recevables et/ou aux membres de leur famille d'avoir accès au marché du travail car certaines maladies graves n'empêchent pas de travailler et il est surtout aberrant d'empêcher la famille de la personne concernée de gagner sa vie quand elle le peut plutôt que d'émerger à l'aide sociale.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

- Inscrire des critères clairs de régularisation dans un texte de loi, sur base de l'ancrage durable des personnes en Belgique (travail, liens sociaux, connaissance de la langue), de trop longues procédures d'asile ou de séjour non imputables au demandeur ou encore de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve le demandeur : mineurs, personnes « inéloignables » vers leurs pays d'origine, victimes de violences conjugales n'ayant pu bénéficier des clauses de protection prévues par la loi...
- Recourir à la commission consultative des étrangers pour avis dans les dossiers de régularisation afin de limiter/contrebalancer le pouvoir discrétionnaire de l'Office des étrangers dans l'appréciation des dossiers ou, à tout le moins, mettre en place un mécanisme de consultation des acteurs de terrain (autorités locales, société civile...) pour sortir du regard unique et discrétionnaire porté sur les demandes de régularisation.

Que pourrait-on et devrait-on adapter par rapport à la politique d'accueil des demandeurs d'asile et de retour volontaire ?

REPENSER LES CONDITIONS CONCRÈTES DE L'ACCUEIL ET VEILLER À UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE PLACES D'ACCUEIL EN CENTRES COMMUNAUTAIRES ET PLACES D'ACCUEIL INDIVIDUELLES

Puisque le temps de traitement de la demande d'asile est fortement raccourci, cela n'a plus de sens de conserver la procédure d'accueil en plusieurs phases : le moment où les demandeurs d'asile sont transférés en structure d'accueil individuelle coïncide à peu près avec le moment où leur procédure d'asile se termine... Et l'idée de privilégier alors l'accueil en centres communautaires nous paraît peu pertinente car elle ne tient aucunement compte de l'importance de répartir l'effort d'accueil sur l'ensemble du territoire ni, surtout, des besoins spécifiques d'une partie des demandeurs d'asile. Il faut donc préserver un système d'accueil suffisant, varié, adapté et de qualité, notamment en privilégiant l'accueil à échelle humaine.

PROMOUVOIR UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET JURIDIQUE GLOBAL ET CONTINU EN TANT QU'ÉLÉMENT CENTRAL DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL

La qualité d'accueil dépend avant tout et surtout, de l'accompagnement proposé. L'accompagnement social et juridique doit être assuré dans la continuité - jusqu'à l'issue de la procédure d'asile et au retour volontaire le cas échéant - et se baser sur la stimulation de l'autonomie et l'émancipation des bénéficiaires. Un accompagnement intensif au séjour et au retour, qui s'appuie sur une analyse approfondie des besoins (notamment psycho-sociaux) et résulte d'une concertation entre les différents acteurs concernés (particulièrement lorsque les personnes sont déboutées de l'asile), doit être proposé de manière uniforme au sein de toutes les structures d'accueil.

La dimension socio-juridique de l'accompagnement joue fortement sur la qualité de la procédure d'asile (ou le cas échéant sur d'autres procédures de séjour ou de retour): tous les demandeurs d'asile doivent donc bénéficier d'un accès effectif et dès le début à cet accompagnement. Ceci s'avère d'autant plus nécessaire que l'accès au droit à l'aide juridique prodeco des avocats est aujourd'hui fortement menacé et que les demandeurs d'asile « multiples » n'ont plus accès à l'accueil.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

Repenser le modèle d'accueil actuel par :

- la suppression des 3 phases pour garantir une continuité de l'accueil et de l'accompagnement ;
- l'instauration d'une courte période d'évaluation pour orienter au mieux les personnes en fonction de leurs besoins: dans le communautaire ou dans l'individuel ;
- l'offre, comme le prévoit la loi accueil, d'un accueil adapté aux besoins des personnes et ce, dès leur arrivée et jusqu'à la fin de leur droit d'accueil.
- un inventaire de l'ensemble des places d'accueil disponibles en fonction de leurs caractéristiques spécifiques et la création des places spécialisées manquantes pour répondre aux besoins des personnes vulnérables;

En tenant compte de l'expertise des partenaires d'accueil et des méthodes de travail propres aux structures d'accueil, collectives et individuelles. Et en portant une plus grande attention aux besoins et fonctionnement des structures d'accueil individuelles.



- Renforcer les moyens mis à la disposition des communes, des CPAS et associations spécialisées pour faciliter la sortie des structures d'accueil des personnes bénéficiant d'un statut de séjour (par exemple via la création d'un fonds fédéral de garanties locatives), assurer la continuité de l'accompagnement dans la transition de l'aide matérielle à l'aide financière et l'octroi de délais souples en fonction de chaque réalité, clarifier les missions respectives et les articulations entre Fedasil, les partenaires de l'accueil, les CPAS et les associations spécialisées dans cette transition.

- Vu la baisse du taux d'occupation du réseau, organiser un dispositif d'accueil « exceptionnel » et temporaire de publics cherchant protection dans le cadre de conflits généralisés au pays d'origine (ex : les Syriens), plutôt que fermer les places d'accueil inoccupées. De manière générale, envisager un système d'accueil souple et flexible qui puisse faire face à une augmentation accrue de demandes d'asile.

- Veiller à ce que les droits prévus dans la loi « accueil » soient concrétisés et respectés, notamment par l'élaboration des arrêtés d'exécution de la loi « accueil », et par la mise en place des recommandations issues des évaluations de cette loi (Fedasil et CIRÉ/VWV, fin 2008/début 2009) et de celles des médiateurs fédéraux (avril 2009).

- Uniformiser ce que la loi accueil entend par « accompagnement » : garantir des normes de qualité communes à l'ensemble des structures, tant pour l'accompagnement social et juridique que pour l'accompagnement au retour volontaire. Ceci passe par la publication de l'arrêté royal sur les normes de qualité et les infrastructures et l'établissement d'un cahier des charges pour l'accompagnement, suivant une vision globale, partagée et respectée par l'ensemble du réseau d'accueil.

MENER UNE POLITIQUE HUMAINE ET DE QUALITÉ EN MATIÈRE DE RETOUR VOLONTAIRE

Appliquer effectivement la politique dont la Belgique se targue signifie donner réellement la primauté au retour volontaire sur le retour forcé. En permettant l'accès, au sein du réseau d'accueil existant, à un accompagnement promu de manière continue par les travailleurs sociaux et en offrant des perspectives de réintégration durables et réelles, dans des délais de décision et de préparation souples et suffisants.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

- Supprimer les dispositifs spécifiques de retour et renforcer l'accompagnement au retour volontaire au sein des structures d'accueil classiques.

- Augmenter les budgets du retour volontaire et des programmes de réintégration au pays d'origine.

- Donner un cadre à cette politique de retour volontaire par la publication tant attendue de l'arrêté royal.

- Revoir la durée de l'ordre de quitter le territoire et maintenir celle-ci à 30 jours pour permettre de préparer le retour volontaire dans des conditions et délais corrects.

Que pourrait-on et devrait-on changer en matière d'asile et de protection ?

Ces dernières années, beaucoup de mesures ont été prises notamment afin d'accélérer la procédure d'asile et de solutionner la crise de l'accueil. Une évaluation sur l'efficacité du système d'asile a été commandée par le gouvernement. Si le fait de rendre une décision plus rapidement est bénéfique pour les instances d'asile et le demandeur d'asile lui-même, peu d'attention a été portée sur la qualité de la procédure d'asile et certaines catégories de demandeurs ne bénéficient plus des mêmes garanties procédurales. La Cour européenne des droits de l'Homme a encore condamné la Belgique en la matière (« arrêt Singh »). Le gouvernement et les instances ne semblent pas avoir mesuré les conséquences de cette condamnation et des vides de protection subsistent encore dans la procédure d'asile belge.

De plus, alors que les demandeurs d'asile sur le territoire ont en principe droit à l'accueil, de nombreux demandeurs d'asile à la frontière ou en transfert vers un autre État membre dans le cadre de l'application du « Règlement Dublin » sont systématiquement détenus en centres fermés. Les demandeurs d'asile doivent être considérés comme des personnes vulnérables et ne devraient pas faire l'objet d'une mesure privative de liberté. La liberté de circulation est un droit accordé aux réfugiés par la Convention de Genève. La détention des demandeurs d'asile durant leur procédure apparaît comme étant inappropriée et contraire au principe de protection internationale. En plus de son caractère traumatisant, la détention peut avoir un impact négatif conséquent sur la qualité de la procédure d'asile.

EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE DU STATUT D'APATRIDE

Les deux précédents accords de gouvernement prévoyaient déjà de changer la procédure d'apatridie en octroyant la compétence au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et en délivrant un statut de séjour en cas de reconnaissance du statut d'apatride. La Belgique s'était également engagée à ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le dossier a été bloqué par manque de volonté politique. Le gouvernement n'a manifestement pas tenu son engagement, ce qui est hautement regrettable.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

Le CIRÉ demande dès lors que le futur gouvernement s'attaque sérieusement à ce dossier et rompe avec l'immobilisme de ses prédécesseurs en mettant en place une procédure rapide de reconnaissance du statut d'apatrides qui serait entourée de garanties procédurales. Le CIRÉ demande également que la Belgique honore son engagement de ratifier la Convention de 1961.



EN MATIÈRE DE RÉINSTALLATION

La Belgique s'engage ponctuellement dans des projets de réinstallation. Ces projets sont évalués positivement et permettent à la Belgique de se montrer solidaire avec les pays en développement qui accueillent actuellement près de 80% des réfugiés dans le monde. Ces derniers vivent souvent dans des conditions extrêmement difficiles, notamment dans des camps, et n'ont pas de perspective d'avenir. Les plus vulnérables d'entre eux sont parfois encore victimes de violence et ne bénéficient pas d'une véritable protection.

EN MATIÈRE DE RESPECT DES GARANTIES PROCÉDURALES INDISPENSABLES À UNE PROCÉDURE D'ASILE CORRECTE

Ces dernières années, nous avons assisté à une diminution des garanties procédurales pour certaines catégories de demandeurs d'asile. Par ailleurs, certaines catégories de demandeurs d'asile ne bénéficient plus d'un recours effectif. Alors que le recours de pleine juridiction s'applique en matière d'asile, nous assistons à la multiplication des hypothèses dans lesquelles les demandeurs d'asile n'ont plus droit qu'à un recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers. Or, cette voie de recours n'est pas suspensive et le droit à l'accueil pendant l'examen n'est plus garanti.

Nous constatons qu'il existe des vides de protection dans la procédure d'asile. L'examen de la crédibilité occulte parfois la question du besoin de protection et du risque encouru en cas de retour. De même, la question du genre et celle de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque la demande de protection concerne l'ensemble d'une famille ne sont pas toujours prises en considération par les instances d'asile dans l'examen du besoin de protection. Ainsi, des personnes en besoin de protection passent à travers les mailles du filet protecteur.

Certaines personnes se retrouvent dans une situation d'inéloignabilité mais elles se retrouvent pourtant dans un vide juridique, sans droit de séjour légal dans notre pays.

Cette situation peut être causée du fait des vides de protection dans la procédure d'asile. En effet, certaines personnes déboutées risquent tout de même de subir un traitement inhumain et dégradant en cas de retour ce qui serait contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. C'est également le cas de certaines personnes qui sont exclues de la protection.

Cette situation peut aussi se produire pour des apatrides qui ne peuvent pas retourner dans leur pays de résidence. Certaines personnes sont également inexpulsables pour des raisons techniques ou en raison d'un problème de santé.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

- Sur base de l'expérience acquise ces dernières années, que le futur gouvernement poursuive des projets de réinstallation, mette en place un programme structurel et annuel ambitieux qui inclut la participation des ONG et l'inscrive dans la loi.
- Vu le contexte de crise qui peut exister dans certaines régions du monde, il est important que la Belgique marque sa solidarité avec les États touchés en premier lieu par des guerres ou de graves crises en assouplissant sa politique de visa (regroupement familial et humanitaire par exemple) pour les personnes qui font la demande de rejoindre notre pays. Le CIRÉ demande également que la Belgique accueille temporairement pour des raisons humanitaires, en complément à la réinstallation de réfugiés, des personnes qui ne se trouvent pas encore sur le territoire et qu'elle leur facilite l'accès au territoire. Cela pourrait par exemple se faire via les places d'accueil Fedasil actuellement inoccupées pour les Syriens qui ont fui la guerre et qui se retrouvent bloqués dans des pays limitrophes.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

- Le futur gouvernement devrait réinstaurer un recours de plein contentieux en matière d'asile, particulièrement pour les demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr et pour les demandeurs d'asile concernés par le Règlement Dublin afin qu'ils bénéficient de toutes les garanties dont est assorti ce recours.
- Le CIRÉ demande au futur gouvernement de faire en sorte que le besoin de protection passe avant toutes les considérations de crédibilité et que la question du genre et celle de l'intérêt supérieur des enfants soient mieux prises en considération durant la procédure d'asile et ce, afin de garantir la qualité de la procédure d'asile et de prévenir les vides de protection.
- Le CIRÉ demande au futur gouvernement de régler la situation des personnes inéloignables qui se trouvent actuellement dans un vide juridique en leur accordant un titre de séjour dont la durée et les modalités doivent être évaluées en fonction des circonstances de chaque situation.

Que pourrait-on et devrait-on changer en matière de détention et d'expulsions ?

Le CIRÉ est et restera résolument opposé à l'existence même des centres fermés car ces lieux de privation de liberté portent atteinte à la dignité et aux droits fondamentaux des migrants.

Rappelons que la Belgique maintient en détention quasi systématiquement les demandeurs d'asile qui arrivent à la frontière - la plupart à l'aéroport de Zaventem - durant l'entièreté de leur procédure d'asile. Et la Belgique détient une très importante proportion des demandeurs d'asile qu'elle souhaite transférer vers un autre État européen de l'Union dans le cadre du Règlement Dublin.

Le droit au respect de la vie familiale est régulièrement mis à mal par l'incarcération en centre de fermé de personnes ne bénéficiant pas d'un droit au séjour mais qui vivaient jusqu'alors avec un ou plusieurs membres de leur famille (conjoint(e), fiancé(e), ascendant(es), frère(s), sœur(s), enfant(s) nés ou à naître).

La détention couplée à la mesure d'expulsion et à l'interdiction de revenir sur le territoire européen durant plusieurs années entraîne une séparation durable, voire un éclatement des familles. Ce non-respect de la vie familiale et privée s'avère bien souvent n'être pas motivé par des raisons de sécurité nationale ou de sûreté publique.

De nombreuses détentions s'avèrent au final inutiles puisque entre un quart et un tiers des détenus sont libérés le plus souvent au bout de plusieurs mois de détention. Ces libérations interviennent soit parce que le détenu a obtenu un droit de séjour, soit parce que l'Office des étrangers se trouve dans l'incapacité d'organiser l'expulsion du détenu dans son pays dans les délais légaux, soit encore, plus rarement, parce qu'une juridiction d'instruction a ordonné la libération du détenu.

Au cours de sa détention en centre fermé, moins d'un détenu sur quatre verra contrôler par un juge la légalité de sa détention. Ce juge exercera son contrôle à huis clos et ne pourra vérifier l'opportunité de la mesure prise par l'administration.

Régulièrement, des personnes ayant résisté à une tentative d'expulsion relatent avoir été victimes de faits de violence de la part du personnel de sécurité du centre ou bien des policiers chargés de les escorter à bord. Le contrôle des éloignements confié à l'Inspection générale de la police n'est que très exceptionnellement mis en œuvre par cette autorité.

Enfin, le mécanisme de plainte auquel un détenu en centre fermé peut faire appel pour protester contre un non-respect de ses droits est totalement inefficace. Les rares plaintes déposées par les détenus étant quasiment systématiquement rejetées (en 2010 : 13 plaintes, 13 rejets), le détenu ne peut qu'avoir le sentiment légitime qu'il ne sert à rien de déposer de telles plaintes.



RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL :

Aussi longtemps qu'il sera possible de recourir à l'usage de mesures de détentions administratives à l'encontre de migrants ne disposant pas d'un droit au séjour, que ces mesures de détention pourront s'échelonner durant de nombreux mois, un risque important de violation des droits fondamentaux de ces personnes persistera.

Constatant que les mécanismes de contrôle actuellement mis en place ne sont pas à même de toujours garantir la non-violation des droits fondamentaux (en témoignent également les nombreuses condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme), nous recommandons que ces mécanismes soient profondément remaniés.

Le renforcement de ces mesures de contrôle ne sera possible que pour autant que les principes suivant soient respectés :

S'agissant du contrôle de la détention :

- Contrôle judiciaire automatique et régulier de la mesure/des mesures de privation de liberté
- Publicité du contrôle de la détention
- Contrôle de la nécessité, de l'opportunité et de la proportionnalité de la détention

S'agissant du contrôle des conditions de détention :

- Garantir que le système soit indépendant et perçu comme tel par les détenus
- Obligation de traiter la plainte dans un délai raisonnable même en cas d'expulsion du plaignant
- Alléger au maximum les conditions de formalisme pour qu'une plainte puisse être déposée valablement

S'agissant du mécanisme de contrôle des expulsions :

- Confier ce contrôle à une instance indépendante et qui offre toutes les garanties nécessaires de cette indépendance
- Donner à cette instance le pouvoir de porter plainte au nom de la personne à expulser si elle estime que ses droits fondamentaux sont violés
- Assurer un contrôle régulier à toutes les étapes de l'expulsion (dès l'incarcération d'un détenu en centre fermé, jusqu'à sa remise à la frontière en passant par les lieux où la personne est détenue à l'aéroport).

Aussi longtemps qu'il sera possible de recourir à l'usage de mesures de détention administrative à l'encontre de demandeurs d'asile en cours de procédure, le risque d'aggraver les traumatismes dont sont victimes certains de ces demandeurs sera très important. Ce risque n'en est que plus important et est même inévitable dès lors que certaines catégories de demandeurs d'asile font l'objet d'une mesure de détention de manière quasi systématique (ceux à la frontière) ou de manière très régulière (cas Dublin). Pour éviter les conséquences particulièrement néfastes que peut engendrer le recours à la détention à l'encontre d'un demandeur d'asile, nous recommandons que les nouvelles lignes directrices sur les critères et normes applicables relatives à la détention des demandeurs d'asiles et les alternatives à la détention prises par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés soient respectées.

Que pourrait-on et devrait-on faire en matière d'aide juridique ?

Le gouvernement envisage depuis un certain temps de réformer le système d'aide juridique. Le projet de réforme proposé par la Ministre Turtelboom et approuvé par le Conseil des ministres au printemps dernier, a suscité au sein de la société civile de très vives préoccupations, parce qu'il n'améliore pas la qualité de l'aide juridique et qu'il risque d'exclure de nombreux citoyens de l'accès à la justice.

En effet, l'avant-projet de loi sur la table instaurait des obstacles supplémentaires pour accéder à l'aide juridique, ainsi que divers dispositifs dégradant les conditions de travail des avocats pro deo.

Cette réforme semble avoir pour objectif unique de faire des économies à tout prix, alors qu'elle porte sur un droit fondamental, à savoir le droit à la justice, inscrit dans notre Constitution (art. 23) et dans la Convention européenne des droits de l'Homme (art. 6). De plus, elle a jusqu'à présent été élaborée en « stoemeling », à l'abri de la société civile et en l'absence de tout débat démocratique, et a été ficelée dans la précipitation, en se basant sur des soupçons infondés d'abus généralisés, sans analyse véritable du système actuel et des limites rencontrées.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

- Afin de trouver un mode de refinancement du système d'aide juridique qui soit à la fois juste/solidaire et viable/durable, le CIRÉ demande à ce qu'enfin soit menée une véritable réflexion (table ronde ?) avec l'ensemble des acteurs concernés, en ce compris les associations qui défendent les droits des publics concernés et/ou qui assurent l'aide juridique de première ligne.
- Afin de garantir la qualité des prestations pro deo, le CIRÉ demande qu'une formation de qualité et continue soit rendue obligatoire dans chaque matière de l'aide juridique, pour tous les avocats concernés, au nord comme au sud du pays.
- Afin de limiter la consommation d'aide juridique sans en priver ceux qui en ont besoin, le CIRÉ propose de développer diverses formes de prévention, telles que : l'aide juridique de première ligne, qui permet aux personnes de mieux comprendre leurs droits ainsi que les meilleures manières de les défendre ; la médiation, alternative au tribunal qui non seulement prévient le recours à l'aide juridique mais aussi désamorce les conflits ; l'abandon, par certaines administrations, de pratiques décisionnelles négligentes générant des recours qui auraient pu être évités.



Que pourrait-on et devrait-on anticiper en matière de protection des migrants environnementaux ?

Le sommet de Doha de novembre 2012, par son manque d'ambition politique, conforte le scénario d'un réchauffement irréversible de 4 degrés ou plus, aux conséquences sociales et écologiques dramatiques. Dans un tel scénario, certains États insulaires (ex : Tuvalu, Kiribati, Maldives) seraient plus que probablement amenés à disparaître du fait de la hausse du niveau des mers, de même que de vastes zones habitées dans les grands deltas (Bangladesh, Vietnam, Égypte...), entraînant le déplacement de millions d'habitants.

Les politiques belge et européenne de migration et d'asile ne donnent pas de réponse satisfaisante à ce défi majeur. La Convention de Genève et la Directive « Qualification » n'abordent pas la question de la protection internationale des migrants environnementaux.

Il est donc important que la Belgique joue un rôle de pionnière en matière de protection de ceux et celles qui migrent pour raisons environnementales et contribue activement, au sein de l'Union européenne et de la communauté internationale, à l'élaboration et à la mise en œuvre des cadres juridiques, financiers et politiques nécessaires:

- à la protection des droits humains des personnes migrant à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières,
- à la prise en compte des besoins de circulation et de protection naissant, directement ou non, du fait de facteurs environnementaux, tenant dûment compte de ce que le caractère souvent complexe et indirect du lien entre environnement et migration en rend l'identification difficile,
- à la coopération internationale relative, d'une part, à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique et, d'autre part, à la définition et à la mise en place de politiques d'urbanisation et de protection sociale adéquates dans les pays, régions, villes et communes concernées par les migrations notamment environnementales.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU FÉDÉRAL

En matière de politique de migration et de protection, nous recommandons de mettre en œuvre en Belgique et promouvoir au niveau de l'Union européenne et/ou de la communauté internationale les mesures consistant à:

- appliquer une politique de mobilité et de protection plus ouverte favorisant la mobilité et l'accès à la protection, notamment au bénéfice des migrants de l'environnement, en accordant plus facilement des visas humanitaires,
- élargir l'interprétation de la notion de traitements inhumains et dégradants aux cas où la personne risque d'être placée dans une situation inhumaine et dégradante indépendamment de l'action ou de l'inaction d'acteurs étatiques ou non et notamment aux cas où elle serait soumise à des conditions environnementales particulièrement mauvaises,
- soutenir l'initiative Nansen et contribuer activement à ce qu'elle débouche sur l'adoption d'un cadre juridique et politique global en matière de migrations environnementales, propice à la protection des droits des personnes concernées.

RECOMMANDATIONS AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Nous recommandons enfin d'inciter l'Union européenne et/ou la communauté internationale à :

- adopter, au plus tard en 2015, un cadre international juste, ambitieux et contraignant permettant d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre et de soutenir l'adaptation aux changements climatiques, partout dans le monde¹,
- mettre en place des mécanismes de coopération régionale afin de faciliter la circulation des personnes, leur protection et un mécanisme similaire à la réinstallation en ce qui concerne les déplacés et migrants environnementaux,
- définir et mettre en œuvre une politique européenne visant à un respect effectif des droits humains prévus par les instruments juridiques relatifs aux droits humains civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux, faisant partie du droit communautaire ou ratifiés par une large majorité des États membres et ce sans distinction notamment sur la base du statut migratoire,
- considérer systématiquement les conséquences de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques sur le respect des droits humains lors des sommets, conférences et autres, relatifs au changement climatique, aux migrations ou aux droits humains,
- adopter un mécanisme international d'assurance et de compensation dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

¹ Voir à ce sujet les recommandations plus précises de la Plateforme justice climatique : <http://www.cncd.be/-Plateforme-Justice-climatique->

Que pourrait-on et devrait-on changer concernant la participation de la Belgique aux opérations de FRONTEX ?

La révision du mandat de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), du 25 octobre 2011, maintient pour l'essentiel l'opacité et la culture du secret qui entourent les opérations de l'agence. Elle lui donne un rôle plus important dans la coordination des opérations des États membres, sans pour autant clarifier les responsabilités qui lui incombent.

Au-delà de la question de savoir si les agents des équipes de FRONTEX respectent eux-mêmes les droits fondamentaux, les objectifs des opérations conjointes de surveillance des frontières organisées et coordonnées par FRONTEX posent, en tant que tels, problème car ils violent, en soi, les droits fondamentaux des migrants. Ainsi, en violation flagrante du droit de quitter tout pays, y compris le sien, FRONTEX participe à des opérations qui entraînent des retours dans les pays de provenance et se félicite d'empêcher le passage de nombreux boat people qui tentent de passer la frontière. Autre exemple, le non-respect du principe de non-refoulement quand, à la frontière entre la Grèce et la Turquie, des migrants sont refoulés vers la Turquie sans que leur demande de protection internationale n'ait été examinée, cela au vu et au su des agents de FRONTEX. Le principe de non-discrimination est violé également dans les opérations qui, dans les aéroports, ciblent directement les migrants en fonction de leur nationalité ou de leur provenance.

Un autre écueil réside dans le fait que, bien que FRONTEX ait le contrôle total des opérations, la responsabilité d'éventuels dysfonctionnements est renvoyée aux fonctionnaires nationaux participant aux opérations, aux États membres et même aux États tiers, avec qui l'agence conclut des accords opaques, en dehors de tout contrôle démocratique. En outre, il n'existe pas de mécanisme clair qui permette aux victimes d'obtenir une réparation pour les dommages subis.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU EUROPÉEN

- Pour toutes ces raisons, le CIRÉ estime que le Règlement portant création de l'agence devrait être annulé et, dans l'intervalle, que la Belgique cesse de participer aux opérations de FRONTEX.
- Par ailleurs, nous demandons que le Règlement sur l'interception maritime qui est en cours d'élaboration contienne des dispositions claires permettant de garantir de façon effective que le principe de non-refoulement soit respecté par FRONTEX et les États membres de l'Union européenne. En effet, la rédaction actuelle du règlement laisse une marge de manœuvre beaucoup trop importante aux États et une ambiguïté totale sur les possibilités de refoulement. Les États tiers concernés par les opérations de FRONTEX sont à nos yeux tous des pays dans lesquels les migrants ont des craintes pour leur sécurité et leur vie s'ils sont refoulés par l'Union européenne.



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

CIRÉ asbl

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

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

cire@cire.be | www.cire.be

CIRÉ

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.

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour la défense du droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- 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)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)