



Perspectives sur la politique migratoire belge en 2018

Lecture critique de la note
de politique générale Asile et Migration



décembre 2017

**CIRÉ**

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 3 |
| Considérations générales | 3 |
| 1. Droits, libertés, normes et valeurs européennes | 4 |
| 1.1. Déclaration des primo-arrivants | 4 |
| 1.2. Respect des « principes de base de notre société » durant la procédure d’asile | 5 |
| 2. Accès et séjour | 6 |
| 2.1. Regroupement familial | 6 |
| 2.2. Migration estudiantine | 8 |
| 2.3. Migration professionnelle | 8 |
| 2.4. Migration de ressortissants UE | 8 |
| 2.5. Régularisation | 9 |
| 2.6. Code de la migration | 11 |
| 3. Asile | 12 |
| 3.1. Situation actuelle | 12 |
| 3.2. Informations spécifiques par catégorie de demandeur d’asile | 12 |
| 3.3. Procédure rapide pour les demandeurs d’asile originaires de pays « sûrs » | 13 |
| 3.4. Demandes d’asiles multiples | 13 |
| 3.5. Attention accrue pour l’obligation de coopération du demandeur d’asile | 14 |
| 3.6. Lutte contre le « shopping linguistique » dans les dossiers d’asile | 14 |
| 3.7. « Protection provisoire signifie protection provisoire » | 14 |
| 3.8. Retrait du statut de protection pour fraude ou menace pour l’ordre public | 15 |
| 3.9. Possibilité pour les mineurs accompagnés d’introduire une demande d’asile et de demander à être entendus | 15 |
| 3.10. Meilleure protection des demandeurs d’asile vulnérables | 15 |
| 3.11. Réduction du délai de recours de 30 ou 15 jours à 10 jours | 15 |
| 3.12. Lutte contre les abus de procédure en matière d’asile | 16 |
| 3.13. Politique européenne | 16 |
| 4. Accueil | 18 |
| 4.1. Réduction de la capacité d’accueil | 18 |
| 4.2. Nouveau centre d’enregistrement à Neder-over-Heembeek | 19 |
| 4.3. Transférer le demandeur d’asile de manière « plus ciblée et sur mesure » | 20 |
| 4.4. Accompagner le demandeur d’asile de manière « plus ciblée et sur mesure » | 20 |
| 4.5. Mettre la vulnérabilité au centre | 21 |
| 4.6. Le travail comme « meilleur outil d’intégration » | 22 |
| 4.7. Un accueil « en toute quiétude et sécurité » pour les résidents, le personnel et les riverains | 22 |
| 5. Retour | 23 |
| 5.1. Défi actuel en matière de retour | 23 |
| 5.2. Retour volontaire | 23 |
| 5.3. Retour forcé | 24 |
| Conclusion | 25 |

Introduction

La présente étude entend faire une lecture critique de la note de politique générale présentée par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration en octobre 2017.

Pour une lecture aisée, le texte suit méthodiquement l'ordre des chapitres de la note de politique générale, disponible en ligne.¹

L'analyse de la note de politique générale consacrée à l'asile et la migration peut laisser perplexe, à l'instar de nombreuses autres déclarations politiques consacrées à ce domaine. On y relève une logique connue, assumée, revendiquée et inlassablement répétée de fermeté à l'égard des migrants, mais surtout de stigmatisation à outrance des étrangers. Nous le regrettons d'autant plus dans un contexte de méfiance généralisée et de sentiment accru d'insécurité. Car si l'insécurité se perçoit au sein de la population vivant en Belgique, elle n'est malheureusement pas réservée à notre région du monde. C'est la sécurité physique, psychologique ou tout simplement d'existence que les migrants recherchent avant tout en démarrant leur exil. Présenter les étrangers avant tout comme un problème à gérer, une fraude à juguler et des abuseurs ou des criminels à surveiller participe malheureusement à un contexte peu enclin à construire un projet de société inclusif de toutes les diversités des citoyens qui la composent.

L'année 2018 ne viendra manifestement pas rompre la dynamique de méfiance à l'œuvre ces dernières années à l'égard des étrangers.

La présente étude entend poser un regard critique sur les intentions du gouvernement fédéral pour cette dernière année de législature en matière de migration. Le dernier point de la note consacrée à l'asile et la migration ne fait volontairement pas l'objet de développement de notre part. S'agissant de « terreur et radicalisme », son contenu relève manifestement plus du département de la Justice ou de l'Intérieur. Le CIRÉ n'est pas compétent en matière de radicalisme, son expertise étant axée sur les questions liées à la migration. Nous nous étonnons dès lors de la présence d'un tel chapitre dans une note consacrée à l'asile et la migration, et nous nous interrogeons sur la compétence du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration pour en traiter...

Considérations générales

Une fois encore, la note de politique générale du secrétaire d'État est rédigée dans un style qui stigmatise en permanence le demandeur d'asile et de manière plus large l'étranger. La note met l'accent sur la nécessité de lutter contre une série de prétendus abus et fraudes commis par les demandeurs d'asile et les migrants, de contrôler plus efficacement leur séjour, de mener des politiques strictes et de lutter contre les « sabotages » qu'ils commettent pour échapper à un retour dans leur pays. La terminologie et les expressions retenues par le secrétaire d'État dans sa note participent aussi d'une vision présentant le phénomène migratoire comme un phénomène essentiellement négatif et devant donc être contenu, au motif à peine sous-entendu qu'il menacerait nos valeurs occidentales.

L'architecture générale de la note, qui débute par un préambule et un premier chapitre sur l'importance, pour les pouvoirs publics, de veiller à ce que les primo-arrivants respectent les normes et valeurs occidentales, est également très révélateur d'une approche où l'étranger est présenté comme une menace face à laquelle l'État se doit de réagir. Le chapitre consacré à l'asile témoigne lui aussi d'une vision particulièrement fermée, pour ne pas dire hostile, à l'égard des demandeurs d'asile dont il convient de limiter le nombre d'entrées sur le territoire. Le très long chapitre cinq consacré aux retours se focalise une fois encore sur le retour forcé, décrit comme la priorité des priorités. Enfin, la note s'achève par un avant-dernier chapitre consacré à la terreur et au radicalisme, établissant par là un lien entre migration et terrorisme, et s'inscrit pleinement dans une approche populiste « à la Donald Trump » des migrations.

Enfin, on constatera que si la note se félicite des mesures déjà prises et les décrit succinctement, elle reste floue sur les nouvelles mesures qui seront prises d'ici la fin de la législature.

¹ La note est disponible sur le site de la Chambre des représentants : <http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708017.pdf>

1. Droits, libertés, normes et valeurs européennes

Le secrétaire d'État prétend sensibiliser les arrivants aux droits fondamentaux, aux libertés, aux normes et valeurs de l'Europe. Il annonce ainsi que la volonté de se conformer à ces normes et valeurs peut être posée comme condition à l'octroi d'un titre de séjour ou à la conversion d'un titre de séjour temporaire en un titre permanent. Ce moyen pose au moins deux sérieux problèmes, même si l'objectif qu'il prétend servir est louable et même si les valeurs citées doivent être défendues et diffusées.

Premièrement, pour sensibiliser les arrivants à ces valeurs, le gouvernement, et l'État de manière plus générale, doivent montrer l'exemple, respecter les droits des personnes et les traiter avec humanité. Professer des valeurs sans les appliquer, voire invoquer des valeurs pour motiver des actes qui les affaiblissent, ne peut qu'avoir l'effet contraire à l'objectif affiché.

Deuxièmement, s'il ne s'agit pour l'étranger que de signer un document, on est en droit de se demander quel est l'intérêt de l'opération. S'il s'agit également de s'y conformer, soit les engagements sont traduits en normes juridiques, et dans ce cas une telle déclaration est inutile, soit ces engagements ne sont pas traduits en normes juridiques, et dans ce cas une telle déclaration crée un risque de décisions discriminatoires et arbitraires, compte tenu du caractère abstrait et sujet à interprétations divergentes des valeurs et normes citées.

1.1. DÉCLARATION DES PRIMO-ARRIVANTS

En novembre 2016, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a introduit dans la loi l'intégration comme condition au renouvellement du séjour. Tout étranger qui demande le séjour de plus de 3 mois en Belgique (sauf quelques exceptions) devra signer la « déclaration du primo-arrivant » par laquelle il s'engage à « respecter les normes et valeurs » du pays (tant en Belgique que via le consulat au pays d'origine lors de sa demande de séjour). Le CIRÉ s'est à différentes reprises² opposé à cette mesure qui ne peut en aucun cas « contribuer à la réalisation de l'objectif d'intégration ». Nous critiquons le contrôle discrétionnaire des efforts d'intégration par une administration qui n'est pas à la manœuvre dans les parcours d'intégration, et le fait que le renouvellement de la plupart des titres de séjour ou le retrait du séjour soit déjà conditionné aux efforts d'intégration.

Si le cadre juridique fédéral a déjà été entièrement adapté à cette réforme importante, un accord de coopération avec les Communautés (compétentes pour les questions d'intégration) est nécessaire pour fixer le contenu des déclarations des primo-arrivants, ce que le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration se fixe comme objectif pour 2018. Rappelons que le risque est grand que l'État fédéral pervertisse ainsi les politiques d'intégration des entités fédérées, qui ont avant tout une visée émancipatrice et d'inclusion. Cela risque à nouveau de pénaliser les personnes les plus fragilisées (femmes avec enfants en bas âge, personnes âgées, personnes malades...) qui ne pourront probablement pas fournir toutes les preuves exigées de leur « intégration ».

2 Pour plus d'informations, consulter :
CIRÉ, « L'intégration, une nouvelle condition au séjour des étrangers », juillet 2016: <https://www.cire.be/publications/analyses/l-integration-une-nouvelle-condition-au-sejour-des-etrangers>
CIRÉ, « Asile et migration: une politique restrictive et stigmatisante envers les migrants », décembre 2016: <https://www.cire.be/publications/analyses/asile-et-migration-une-politique-restrictive-et-stigmatisante-envers-les-migrants>
CIRÉ, « Des politiques d'intégration détournées de leur objectif », juin 2017: <https://www.cire.be/publications/analyses/des-politiques-d-integration-detournees-de-leur-objectif>

1.2. RESPECT DES « PRINCIPES DE BASE DE NOTRE SOCIÉTÉ » DURANT LA PROCÉDURE D'ASILE

Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration souhaite réaffirmer auprès des demandeurs d'asile les principes de base de la société européenne, à savoir le respect de nos droits fondamentaux, de nos libertés, normes et valeurs, parmi lesquelles l'égalité des hommes et des femmes constitue une priorité absolue.

S'il nous semble intéressant d'informer chaque demandeur d'asile de manière compréhensible sur les normes et les valeurs de notre société, il est extrêmement important de l'informer aussi sur l'ensemble des éléments qui permettent de comprendre le fonctionnement de la Belgique. Cette initiation globale à la vie citoyenne (via notamment des modules de 50 heures prévues dans les BAPA - Bureaux d'Accueil pour Primo-arrivants) vise à faciliter leur insertion dans leur nouvelle société d'accueil et évitera de les stigmatiser en tant que personnes a priori peu ou pas respectueuses de nos valeurs.

Si Fedasil et ses partenaires peuvent jouer un rôle crucial dans cette sensibilisation (puisque les demandeurs d'asile sont hébergés dans leurs centres d'accueil), nous émettons de sérieuses réserves quant au fait que les directeurs des centres d'accueil devraient interpellier les demandeurs d'asile lorsqu'ils adoptent des comportements allant à l'encontre des normes et valeurs qui seraient les nôtres. Qui va décider de ces normes et valeurs ? Qui va évaluer l'adéquation des comportements des demandeurs d'asile à l'égard de celles-ci et sur quelle base ?

Soulignons que les normes et les valeurs qui font l'unanimité en Belgique sont déjà reprises dans la Constitution. S'il s'agit de faits punissables, la note de déclaration générale prévoit que les directeurs des centres d'accueil doivent les signaler sans délai à la police et à la justice. Ce volet de la déclaration nous semble dès lors à nouveau avoir pour objectif de stigmatiser le demandeur d'asile qui ne partagerait pas les mêmes valeurs que les citoyens belges et constituerait un danger pour la sécurité du pays. Il va de soi que si un fait est punissable par la loi, il relève du droit commun et une plainte doit être introduite par les victimes de ces faits ou éventuellement par des tiers témoins. Cela ne relève pas d'une mesure spéciale prise par le secrétaire d'État.

2. Accès et séjour

2.1. REGROUPEMENT FAMILIAL

La note indique que l'examen des demandes de regroupement familial sera maximisé sans préciser ce que cela signifie réellement. Cela signifie-t-il que plus de moyens humains seront affectés à l'examen des demandes, que l'examen des conditions actuelles se fera encore plus strictement, ou encore que des conditions supplémentaires sont envisagées par le gouvernement ? La note n'en dit rien, alors que le gouvernement planche actuellement sur une réforme du regroupement familial. Il convient de rappeler que les réformes du regroupement familial opérées ces dernières années, en particulier celle de 2011, n'ont jamais été évaluées. Il nous semble qu'avant de « maximiser » quoi que ce soit, une évaluation en profondeur de ces réformes devrait être réalisée.

Si l'objectif est de restreindre encore l'interprétation actuelle des conditions mises au regroupement familial, on peut craindre le pire.

Rappelons que le droit européen, comme le droit belge, prévoient tous deux qu'en matière de regroupement familial, les autorités doivent procéder à un examen individuel approfondi de la situation du demandeur. Ainsi, même lorsque les conditions mises au regroupement familial ne sont pas remplies, l'administration en charge doit procéder à une mise en balance des intérêts en présence, c'est-à-dire examiner si la situation individuelle du demandeur n'impose pas de délivrer une autorisation de séjour même si les conditions légales ne sont pas remplies³.

L'examen plus approfondi des demandes du fait de l'allongement du délai de traitement porté à 9 mois

Déjà en 2016, le gouvernement avait décidé de porter de six à neuf mois le délai pour traiter une demande de regroupement familial introduite par les membres de la famille de ressortissants de pays tiers. La disposition permet de prolonger de trois mois ce délai à deux reprises dans des circonstances exceptionnelles, ce qui signifie que le délai de traitement pour ces familles peut atteindre quinze mois. Le gouvernement justifie cette mesure par l'augmentation du nombre de demandes d'asile et de personnes reconnues réfugiées ces derniers mois, qui a fait croître aussi le nombre de demandes de visas sur base du regroupement familial.

Cette mesure est contestable lorsque l'on connaît les difficultés que rencontrent les personnes qui souhaitent rejoindre un membre de leur famille par regroupement familial, et en particulier les membres de famille des personnes qui bénéficient d'un statut de protection en Belgique. Les conditions mises au regroupement familial ont été durcies depuis plusieurs années et les démarches à accomplir dans le cadre d'une demande de visa de regroupement familial peuvent également s'avérer longues et coûteuses car différents documents, parfois difficiles à obtenir dans les pays d'origine, doivent être rassemblés (par exemple les actes d'état civil qui devront être traduits et légalisés dans les pays d'origine pour établir le lien familial). Les personnes qui proviennent de régions touchées par les conflits se trouvent souvent dans des conditions extrêmement difficiles pour pouvoir demander un visa de regroupement familial, alors qu'elles sont bloquées dans le pays d'origine ou un pays limitrophe, et qu'elles sont elles-mêmes en besoin de protection internationale.

Rappelons que la directive sur le regroupement familial prévoit que ce délai de neuf mois peut être prolongé dans des circonstances particulières, notamment en raison du caractère complexe d'une demande, mais que la Commission européenne estime que cette dérogation doit être interprétée de manière stricte et au cas par cas. « Les problèmes de capacités administratives ne sauraient justifier une prolongation exceptionnelle du délai », selon la Commission.

Si l'objectif de cette mesure avait réellement été de pouvoir examiner avec plus d'attention les demandes introduites, il aurait été décidé d'affecter plus de moyens humains à l'examen de ces demandes. La note indique d'ailleurs que « l'arrière important en matière de régularisation étant résorbé, l'Office des étrangers est en mesure d'appliquer ces contrôles encore plus largement et plus strictement ». Cela signifie-t-il donc que du personnel du service régularisations pourra être affecté au service regroupement familial ? La note ne le précise pas.

Par cette mesure, le gouvernement continue en réalité de bafouer le droit à la vie privée et familiale dans lequel s'inscrit le regroupement familial, en faisant de cette procédure de séjour un outil de gestion de la migration. En restreignant les conditions au regroupement familial depuis plusieurs années et en allongeant les délais de traitement des demandes, le gouvernement entend limiter le nombre de personnes arrivant en Belgique pour exercer leur droit au regroupement familial, ou à tout le moins en retarder l'arrivée.

3 Directive européenne 2003/86 du 23 septembre 2003 relative au regroupement familial, article 17 ; Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art 11§2 al 5, art 136 al 3, art 42 ter §1 al 3, art 42 quater §1 al 3.

L'évaluation du respect des conditions mises au regroupement familial lors de la prolongation des titres de séjour

Cette mesure semble annoncée dans la note comme étant une nouveauté. Or, elle est déjà d'application depuis de nombreuses années, l'Office des étrangers (OE) vérifiant, lors du renouvellement du titre de séjour obtenu sur base du regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, si les conditions du regroupement familial (revenus, logement, mutuelle, vie commune) sont toujours bien remplies.

Ces contrôles sont effectués de manière assez stricte par l'OE. Sur l'absence de cellule familiale en particulier, l'administration se contente généralement de l'un ou l'autre indice pour conclure rapidement à la fin de la vie commune. La déclaration ne précise pas de quelle manière ces contrôles vont s'intensifier, ni de quelle manière les conditions vont être « maximisées ».

Cela signifie-t-il des contrôles plus fréquents ? Du personnel supplémentaire à l'OE ? Le croisement de certaines données ? Vient s'ajouter à cela la possibilité de vérifier chaque année si suffisamment d'efforts d'intégration ont été faits par les personnes venues dans le cadre du regroupement familial, ce qui rend le séjour de ces personnes encore plus précaire et incertain.

La prise en compte des interprétations de la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°121/2013 et la lutte contre les « formes d'abus actuelles »

Plusieurs recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle avaient été introduits contre la loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial. Cette loi comportait en effet plusieurs violations des articles 10 et 11 de la Constitution consacrant les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, notamment une discrimination entre Belges et citoyens européens originaires des autres États membres (le statut des Belges ayant été calqué sur celui des ressortissants de pays tiers en ce qui concerne les conditions du regroupement⁴), une différence de traitement entre citoyens européens belges et non belges selon qu'ils aient ou non exercé leur droit à la libre circulation, une différence de traitement entre regroupants en séjour illimité (soumis à l'obligation d'avoir eu un séjour illimité depuis au moins 12 mois) et regroupants en séjour limité (qui n'y sont pas soumis), ou encore une différence de traitement entre nationaux en raison de leur origine ethnique⁵.

Le secrétaire d'État prévoit, comme l'année dernière, de continuer à transposer certaines des interprétations de la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°121/2013 dans la loi sur le regroupement familial, sans préciser les modifications législatives auxquelles il entend procéder, ni quels types d'abus sont envisagés.

4 Les autres citoyens européens bénéficient d'un régime plus favorable sur base des dispositions de la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

5 Édito de la newsletter de l'ADDE n° 91, octobre 2013

2.2. MIGRATION ESTUDIANTE

Comme l'année dernière, la note met en avant des « abus » non précisés ni quantifiés en matière de visas étudiants. Cette référence fait partie de la stigmatisation des migrants qui est à l'œuvre. Il faut rappeler qu'obtenir un visa étudiant pour les personnes venant des pays tiers n'est pas chose facile. De nombreuses conditions sont fixées et laissent place à un large pouvoir d'appréciation de l'OE (l'évaluation du projet d'études, les ressources suffisantes...). Obtenir le séjour étudiant présente également un coût important puisque l'étudiant doit pouvoir prouver qu'il dispose de ressources suffisantes pour se prendre en charge durant toute la durée de son séjour, c'est-à-dire pour couvrir ses frais de séjour, d'études, de soins de santé et de rapatriement. Le montant minimum requis est fixé actuellement à 631 euros net par mois, donc un total de 7.572 euros par an. Ajoutons à cela la redevance à payer pour introduire la demande de séjour, le minerval plus élevé pour les étudiants étrangers et la suppression des bourses aux étudiants de pays tiers.

Le remboursement des frais de rapatriement par le garant ou l'étudiant étranger que le secrétaire d'État vise à faciliter ne peut être acceptable que pour autant que les décisions de l'OE soient impartiales, que le droit à des voies effectives de recours soit garanti et que l'administration assume les coûts résultant de ses propres erreurs ou dysfonctionnements. Or ces conditions ne sont pas remplies. Il est par ailleurs préoccupant qu'en la matière, le secrétaire d'État soit juge et partie.

Le secrétaire d'État déclare vouloir inscrire dans la loi sur les étrangers la possibilité de prolonger le séjour, afin que les étrangers en fin de formation et de séjour pour études puissent chercher un emploi ou créer une entreprise. Ceci peut sembler positif. Il est cependant dommage que l'intérêt économique de notre pays, notion par ailleurs peu claire, en soit l'unique motivation.

Enfin, la note indique qu'un arrêté royal sera pris afin de prévoir la possibilité de délivrer un ordre de quitter le territoire à un étudiant si les progrès réalisés dans ses études sont insatisfaisants. On peut s'interroger sur ce qui sera considéré comme un progrès insatisfaisant et qui sera l'évaluateur de ce progrès.

2.3. MIGRATION PROFESSIONNELLE

Pour le secrétaire d'État, l'immigration de travailleurs qualifiés ou à profil technique peut aider à résorber la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs, chaque poste vacant constituant une perte de croissance économique.

La vision du secrétaire d'État semble bien étroite si telle est son unique motivation. Rien n'est dit du rôle de la politique de migration économique, des droits des personnes concernées ou des nombreux postes de travail peu ou pas qualifiés occupés par des travailleurs et travailleuses étrangers.

2.4. MIGRATION DE RESSORTISSANTS UE

Le refus ou le retrait d'un droit de séjour aux citoyens de l'Union européenne qui constituent une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale, pour lutter contre la migration sociale

Il faut rappeler que tant la loi du 15 décembre 1980 (article 42 bis), que la directive 2004/38/CE relative à la libre circulation des travailleurs (considérant 16) stipulent que pour constituer une charge déraisonnable, il ne suffit pas d'avoir des difficultés passagères, ni d'avoir un emploi indépendant ou instable, ni d'alterner des périodes de chômage ou d'inactivité et des périodes d'emploi. Or, en pratique, ces dispositions, ainsi que le droit et la jurisprudence européennes en la matière, ne sont pas suffisamment respectés. La délivrance d'un ordre de quitter le territoire à des citoyens européens est souvent mal réfléchi et présente un caractère automatique.

Il faut en outre tenir compte du fait que s'il n'est pas strictement encadré et mûrement réfléchi, le recours à la notion de charge déraisonnable inflige à un certain public une instabilité de séjour, une alternance entre périodes de séjour légal et périodes d'irrégularité ou périodes d'absence.

Par ailleurs, ce recours à la notion de charge déraisonnable fait également l'impasse sur les autres actions, plus constructives, à mettre en place pour aider les personnes concernées à résoudre leurs difficultés (trouver un emploi, se recycler, etc.). L'expulsion ne peut être qu'une solution de dernier recours.

Enfin, et spécifiquement dans le cas des ressortissants européens en errance (familles migrantes dites rom notamment), on est dans une totale impasse si ces personnes ne sont vues que comme des fraudeurs ou des touristes sociaux. Tant que les personnes n'ont pas de droit de séjour, elles n'ont pas droit à l'aide sociale et quand elles ont droit à l'aide sociale, l'OE risque de leur retirer leur droit de séjour car elles constitueraient une charge déraisonnable pour l'État.

Une coopération avec le Cabinet de la secrétaire d'État Zuhair Demir et la DG Personnes handicapées pour supprimer le droit de séjour octroyé sur la base d'un emploi ou de moyens de subsistance suffisants aux personnes bénéficiant d'une allocation de remplacement de revenus

L'expression même « retirer un maximum de titres de séjour » est particulièrement consternante. L'objectif du secrétaire d'État ne peut en aucun cas être de faire du chiffre. Une telle politique risque de dissuader les demandes de revenu de remplacement par les citoyens européens qui seraient pourtant susceptibles d'y avoir droit, ce qui constituerait un fait clairement discriminatoire.

Il faudra être particulièrement attentif à ce projet de texte. Le fait de s'enregistrer en tant qu'Européen lors de son arrivée dans l'une ou l'autre catégorie de séjour (étudiant UE, travailleur UE, demandeur d'emploi UE...) n'implique pas que cette situation perdurera pendant tout le séjour du ressortissant européen en Belgique. L'OE envoie d'ailleurs à cet égard très régulièrement des courriers aux ressortissants européens pour leur demander des informations sur leur situation individuelle, afin de savoir si celle-ci a changé. Il est tout à fait possible qu'une personne ait été enregistrée comme « travailleur européen » et tombe en incapacité de travail, voire demande une allocation comme personne handicapée sans toutefois percevoir deux revenus différents.

2.5. RÉGULARISATION

La note de politique générale rappelle ce que disait déjà la précédente note ainsi que l'accord de gouvernement de 2014 : « il n'y aura pas de régularisation collective ». Selon le secrétaire d'État, la baisse du nombre de personnes régularisées est un succès et une politique de régularisation à grande échelle porterait atteinte à l'autorité de l'ordre de quitter le territoire et à la politique migratoire dans son ensemble. Outre le fait qu'il n'y a jamais eu de « régularisation collective » en Belgique, puisque même dans le cadre des campagnes de régularisation de 2000 et de 2009, des critères bien spécifiques avaient été fixés et entraînaient un examen individuel de chaque demande de régularisation, le secrétaire d'État continue à multiplier les mesures visant directement l'une des catégories de personnes les plus vulnérables de notre société, les personnes sans papiers.

Il faut rappeler encore une fois que c'est la complexification et la restriction des procédures d'asile et de séjour ces dernières années qui ont plongé de nombreuses personnes, et notamment des familles qui avaient à un moment donné un droit au séjour en Belgique ou étaient dans les conditions pour en obtenir un, dans une situation de séjour irrégulier. Être en séjour irrégulier, être « illégal », signifie « simplement » ne pas avoir de titre de séjour en Belgique. Rien d'autre. Cela ne fait pas de ces personnes des criminelles. Ces personnes n'ont, pour la plupart, pas choisi d'être en situation irrégulière en Belgique et n'ont commis aucune infraction.

À l'inverse de ce que prétend le secrétaire d'État, les mesures et orientations qu'il prend contribuent à rendre la politique de migration de plus en plus obscure et arbitraire. Ces mesures, dans leur très grande majorité, tendent à compliquer et à dissuader l'introduction de demandes de séjour, à rendre l'accès au séjour de plus en plus difficile et à diminuer la stabilité du droit de séjour. Tous ces éléments sont des facteurs d'augmentation du nombre de personnes en séjour irrégulier.

L'augmentation « équitable » de la redevance administrative à 350 euros

Le secrétaire d'État considère que c'est la redevance qui a entraîné la diminution du nombre de demandes de régularisation, mais ce nombre avait déjà nettement diminué avant même l'instauration de la redevance administrative. C'est l'interprétation extrêmement stricte des articles 9 bis et 9 ter, combinée à l'absence de critères clairs de régularisation et à l'arbitraire qui en découle, mais aussi au contexte répressif à l'égard des personnes sans papiers qui a engendré une diminution des demandes. Et même si l'argument du secrétaire d'État était vérifié, que faut-il en comprendre ? Seules les situations des personnes qui disposent de suffisamment de moyens pour payer la redevance seraient prises en compte dans le cadre des « circonstances exceptionnelles » ?

La « transparence » de la politique de régularisation belge

La note indique que la politique de régularisation est claire, transparente, stricte et de ce fait efficace. D'après le secrétaire d'État, auparavant les personnes sans papiers avaient la quasi-certitude d'être régularisées. Après la fin de la dernière opération de régularisation de 2009 (dont la plupart des dossiers ont été traités entre 2010 et 2013), le nombre des décisions positives en matière de régularisation a fortement diminué. Il y a quelques temps, dans des années « hors opération de régularisation » (2006, 2007, 2008), le nombre des personnes régularisées s'élevait entre 8000 et 9000 personnes par an. Après l'opération de 2009, entre 1500 et 1800 personnes ont été régularisées chaque année. Les demandeurs de régularisation n'ont jamais eu la certitude d'être régularisés, au contraire. Aujourd'hui, le cadre légal en matière de régularisation ne garantit en rien la sécurité juridique. Le pouvoir d'appréciation de l'OE est très large et la motivation des décisions négatives souvent stéréotypée. Elle ne permet pas aux personnes de comprendre en quoi elles ne justifient pas des « circonstances exceptionnelles » prévues par l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980. La politique actuelle est loin d'être claire. Elle est arbitraire et ressentie comme telle. Si la régularisation doit rester une procédure exceptionnelle, qui intervient dans les situations humanitaires auxquelles la procédure d'asile ou la migration légale n'a pas pu apporter de réponse, 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'OE.

C'est l'absence de clarté qui nourrit l'espoir des personnes et augmente les chances qu'une nouvelle campagne de régularisation s'avère un jour 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.

La non prise en compte des recommandations du Médiateur fédéral en matière de régularisation pour raisons médicales

À aucun endroit dans la note du secrétaire d'État il n'est question de régularisation pour raisons médicales. La procédure d'autorisation de séjour pour raisons médicales, prévue par l'article gter de la loi du 15 décembre 1980, fait l'objet depuis plusieurs années d'une interprétation extrêmement restrictive de la part de l'OE. Ce qui entraîne le renvoi vers leur pays d'origine de personnes gravement malades, sans possibilité de traitement adéquat.

Or, fin 2016, le Médiateur fédéral avait publié et remis au Parlement, suite à de nombreuses plaintes individuelles, un rapport d'enquête interpellant sur le fonctionnement de la section gter de l'OE. Les constats dressés par le Médiateur étaient particulièrement inquiétants : délai de traitement aléatoire des demandes, non prise en considération de la situation individuelle des personnes et de l'intérêt des enfants dans le processus de décision... Le Médiateur épinglait également la qualité de l'évaluation médicale et relevait le manque d'homogénéité dans l'appréciation de la « gravité » de la maladie et du traitement estimé nécessaire de la part des médecins-conseils, l'absence de consultation des médecins traitants des demandeurs et les conditions de travail des médecins qui « ne leur permettent pas toujours d'agir en conformité avec la déontologie médicale ». Il relevait aussi que la continuité des soins médicaux n'était pas assurée au moment de l'éloignement des malades dont la demande de séjour avait été refusée.

Le Médiateur dressait aussi une liste de 26 recommandations au législateur (un délai de traitement des demandes et un recours suspensif et de plein contentieux devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) ainsi qu'à l'administration (un plan de formation et une réelle autonomie des médecins-conseils, le respect de la déontologie médicale, des standards d'appréciation communs pour évaluer la « gravité de la maladie » et le « traitement nécessaire », la prise en considération de la situation individuelle des demandeurs...).

Aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre depuis la publication de ce rapport et il n'y est pas fait référence non plus dans la note de politique générale.

2.6. CODE DE LA MIGRATION

Le secrétaire d'État rappelle son engagement à proposer un code de la migration censé rendre la législation actuelle plus claire et plus cohérente. Il affirme que les administrations ont établi un état des lieux complet et précis de la législation relative aux étrangers et qu'un premier projet de réécriture a été réalisé pour les chapitres relatifs au regroupement familial, à l'accueil, à la protection internationale, aux retours et aux sanctions.

En soi, la volonté d'améliorer la clarté et la cohérence de la législation est louable, car le droit administratif des étrangers est devenu, suite aux nombreuses réformes dont il a fait l'objet, extrêmement complexe et parfois illisible. La note ne précise toutefois pas les objectifs de « clarté et de cohérence ». De plus, l'ampleur de la tâche et ses effets possibles, notamment sur les droits humains et les droits des étrangers, devraient inciter à baser toute la démarche sur l'ouverture, la transparence et l'implication large des parties prenantes, et donc à y associer les partenaires sociaux, les associations et organisations, les instances et services publics, et les centres de recherche universitaires spécialisés.

3. Asile

3.1. SITUATION ACTUELLE

Le secrétaire d'État prétend qu'au cours de la décennie 2005-2015, la Belgique a connu un afflux disproportionné de demandeurs d'asile par rapport à sa taille et à sa population. Ceci serait du passé en raison d'une communication cohérente et de la priorité accordée à l'accueil collectif. Restreindre l'afflux migratoire incontrôlé et limiter les demandes d'asile serait enfin une priorité absolue.

Il est utile de relever que le nombre de demandes d'asile fluctue d'année en année en raison de divers facteurs (fermeture des routes migratoires, amplification des conflits et des situations instables...). Par le passé, notamment en 2015, la Belgique a déjà accueilli un nombre relativement élevé de demandeurs d'asile par rapport à sa population et à sa taille, comparée à d'autres États membres de l'Union européenne.

Cependant, cette affirmation ne tient pas compte de la situation sociale et économique relativement favorable de la Belgique, qui se manifeste notamment par les données telles que le PIB par habitant (PIB/habitant en Belgique = 118 % du PIB/hab. UE en 2016, source Eurostat), du taux de chômage (inférieur en Belgique à la moyenne européenne) ou du taux de pauvreté (comparable à celui de la Suède, légèrement inférieur à celui de l'Allemagne et nettement plus faible que celui de l'Italie, trois pays qui contribuent particulièrement à l'accueil des demandeurs d'asile en Europe⁶).

Actuellement, le nombre de demandes d'asile introduites en Belgique reste relativement stable et bien moins élevé qu'en 2015 et qu'au début 2016.

Par ailleurs, vouloir limiter à tout prix le nombre de demandes d'asile introduites en Belgique revient à considérer l'asile comme un simple outil de gestion migratoire. Or, il convient de rappeler que le droit d'asile est un droit fondamental consacré dans plusieurs textes internationaux qui engagent la Belgique. Toute personne a le droit de demander l'asile et doit donc être en mesure de le faire en étant informée de manière complète et impartiale et non en étant dissuadée de le faire. Dans le même sens, l'État belge est tenu de fournir un accueil digne aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de leur procédure. Accueillir des demandeurs d'asile, c'est assumer son devoir humanitaire et respecter une obligation légale.

3.2. INFORMATIONS SPÉCIFIQUES PAR CATÉGORIE DE DEMANDEUR D'ASILE

L'information spécifique sur la procédure d'asile et les modalités d'accueil dont parle le secrétaire d'État ne semble viser qu'à éviter les demandes d'asile « abusives ».

Ce n'est pas nouveau. En pratique, cette information est fournie à toutes les personnes ayant l'intention de demander l'asile dans notre pays. L'objectif d'information s'apparente davantage à de la dissuasion. Le risque est sérieux que l'information fournie soit tendancieuse, partielle et orientée et qu'elle décourage réellement des personnes d'introduire une demande d'asile alors qu'elles seraient susceptibles d'être reconnues en besoin de protection par les instances d'asile.

L'information délivrée en matière d'asile doit être complète, claire et impartiale. Elle doit être prise en charge notamment par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), Fedasil, les avocats et les services spécialisés en droit des étrangers.

⁶ Pour plus d'informations : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/bd/At-risk-of-poverty_rate_and_threshold%2C_2015_YB17-fr.png

3.3. PROCÉDURE RAPIDE POUR LES DEMANDEURS D'ASILE ORIGINAIRES DE PAYS « SÛRS »

Le secrétaire d'État présente les demandes d'asile des ressortissants des pays « sûrs » comme étant un problème épineux. Selon lui, les demandes d'asile émanant des ressortissants albanais sont abusives et doivent être contrées par une procédure d'asile rapide.

Il convient de noter que les demandes des ressortissants issus de pays d'origine « sûrs » font déjà actuellement l'objet d'une procédure spécifique et accélérée. Par ailleurs, le fait qu'un pays soit listé comme étant « sûr » ne peut pas empêcher les ressortissants dudit pays d'introduire une demande d'asile, ni de bénéficier de garanties procédurales. Une telle demande d'asile sera prise en considération et pourra aboutir à la reconnaissance d'un besoin de protection internationale par le CGRA ou le CCE si le demandeur arrive à démontrer que son pays n'est pas sûr pour lui. Le secrétaire d'État ne devrait pas généraliser et affirmer que toute demande émanant d'un ressortissant d'un pays « sûr » est en soi abusive. Une telle demande étant examinée au cas par cas par les instances d'asile indépendantes et compétentes en la matière. Enfin, notons encore, pour ce qui concerne l'Albanie, que chaque année depuis 2011 le Conseil d'État annule l'inscription de l'Albanie dans la liste de pays d'origine « sûrs » en se basant notamment sur le taux de protection accordé aux ressortissants albanais par le CGRA (notamment pour des problèmes de vendetta et de violences intrafamiliales).

3.4. DEMANDES D'ASILES MULTIPLES

Selon le secrétaire d'État, l'analyse des flux migratoires aurait montré que notre pays est confronté à un nombre excessif de demandes d'asile multiples, demandes qui entraîneraient des démarches administratives coûteuses.

L'expression « analyse des flux migratoires » est plutôt évasive. Il serait intéressant que cette analyse soit rendue publique afin de mesurer les faits et les chiffres sur lesquels elle se base, les méthodes d'analyse et les critères d'évaluation qu'elle propose. Si cette analyse existe vraiment et qu'elle est valide, encore faut-il établir le lien entre un éventuel excès de demandes multiples et la conclusion politique selon laquelle il faut adopter des procédures courtes. Plutôt que de supposer directement l'abus, il faut examiner sérieusement l'hypothèse selon laquelle l'introduction de demandes d'asile multiples est au moins en partie due à un ensemble de facteurs qui empêchent le demandeur d'introduire et de défendre correctement sa demande, ou les instances d'asile de les traiter correctement.

L'invocation des « démarches administratives coûteuses » semble n'être qu'un piètre prétexte. Toute procédure entraîne des frais administratifs. Soulignons que des personnes sont régulièrement reconnues comme étant en besoin de protection internationale après plusieurs demandes consécutives. Le CGRA peut se rendre compte d'une erreur ou prendre en compte des faits ou des documents nouveaux ou inconnus auparavant.

Le secrétaire d'État compte demander au CGRA et au CCE d'être attentifs à l'impact de ces demandes d'asile multiples sur le réseau d'accueil. La mission du CGRA est de déterminer en toute indépendance si un demandeur d'asile a besoin de protection internationale. Lui demander de se soucier de l'impact sur le réseau d'accueil, c'est le soumettre à une pression inacceptable qui peut mettre à mal la qualité de l'examen de la demande d'asile et porter préjudice au demandeur. Le CCE, juridiction indépendante, ne peut être soumis à une telle pression, qui serait contraire à sa mission.

3.5. ATTENTION ACCRUE POUR L'OBLIGATION DE COOPÉRATION DU DEMANDEUR D'ASILE

Présenté comme une avancée importante résultant de la transposition de la Directive Procédure, le renforcement de l'obligation de coopération du demandeur d'asile, tel qu'il est mis en œuvre dans le récent projet de loi relatif à la transposition de cette directive européenne, opère un renversement de la charge de la preuve au détriment du demandeur d'asile. Ce renversement peut le conduire, par exemple, à devoir apporter une preuve négative et presque impossible à fournir, comme le fait qu'il ne peut obtenir de protection dans son pays, ou dans un pays tiers où il a séjourné avant d'arriver en Belgique. Par ailleurs, en droit d'asile (Directive Qualification, Principes directeurs du HCR), le principe qui prévaut est celui de l'aménagement de la charge de la preuve. Cette dernière doit être partagée entre les instances d'asile et le demandeur d'asile compte tenu de sa situation particulière, ce qui implique une coopération active des instances d'asile avec le demandeur.

3.6. LUTTE CONTRE LE « SHOPPING LINGUISTIQUE » DANS LES DOSSIERS D'ASILE

Le secrétaire d'État mentionne qu'à l'occasion d'une nouvelle demande d'asile, certains demandeurs introduisent leur demande dans une autre langue, estimant avoir plus de chance de réussite dans l'autre rôle linguistique. Il convient de relever ici que le secrétaire d'État ne donne aucune indication chiffrée et objective quant à l'importance du phénomène, et ne précise pas si ces nouvelles demandes introduites dans l'autre langue le sont autant en néerlandais qu'en français. Il est par ailleurs parfaitement compréhensible qu'un demandeur d'asile ayant appris le néerlandais ou le français à la suite de son séjour puisse vouloir, en cas de nouvelle demande d'asile, choisir la procédure dans la langue qu'il maîtrise.

Enfin, s'il existe des statistiques relatives au taux de reconnaissance par rôle linguistique pour une nationalité donnée, nous serions intéressés d'en prendre connaissance et d'avoir des explications tant du CGRA que du CCE à ce sujet. Par ailleurs, le fait que le secrétaire d'État ou son délégué conserve, comme indiqué dans la note, la possibilité de choisir une autre langue en fonction des besoins du service et des instances, nous fait craindre que ceux-ci décident pour des raisons politiques de soumettre une nationalité à l'autre rôle linguistique où le taux de reconnaissance serait plus faible.

3.7. « PROTECTION PROVISOIRE SIGNIFIE PROTECTION PROVISOIRE »

La loi du 1er juillet 2016 a introduit la possibilité de retirer le permis de séjour de réfugiés reconnus s'il s'avère que les conditions ayant abouti à leur reconnaissance ont cessé d'exister. Le secrétaire d'État indique que si la sécurité s'améliore de manière durable dans des pays d'origine importants, il demandera au CGRA d'évaluer à nouveau l'actualité de la crainte de persécution ou du risque d'atteinte grave pour les personnes concernées.

On est en droit de se demander sur quelle base et comment le secrétaire d'État va juger du caractère « durable » de l'amélioration de la sécurité dans un pays ou une région, mais aussi s'il est vraiment utile de confier des tâches supplémentaires au CGRA alors qu'il a un arriéré à résorber et une charge de travail importante. De manière plus essentielle, il convient de rappeler que le besoin de protection internationale peut en effet, dans certaines circonstances, cesser d'exister. De même, le statut de séjour des bénéficiaires de protection est limité dans le temps, tandis que la protection internationale ne l'est pas et trouve à s'appliquer aussi longtemps que nécessaire. Quand bien même le besoin de protection d'une personne cesserait, on peut se demander quel sens cela a de ne plus autoriser au séjour et d'expulser du territoire des personnes présentes en toute légalité depuis des années dans notre pays et qui sont intégrées dans la société belge.

3.8. RETRAIT DU STATUT DE PROTECTION POUR FRAUDE OU MENACE POUR L'ORDRE PUBLIC

Le secrétaire d'État prétend que la protection des réfugiés ne peut compter sur le soutien de la population que lorsque les autorités entreprennent des actions à l'encontre des personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire de manière frauduleuse ou s'adonnant à des activités criminelles.

Nous regrettons que l'accent soit encore une fois mis sur les retraits et exclusions car cela ne concerne potentiellement que très peu de demandeurs d'asile et de réfugiés (actuellement, le nombre d'exclusions et de retraits pris par le CGRA, tous motifs confondus, reste très limité). Ce faisant, le secrétaire d'État a voulu insister encore une fois sur le fait que les demandeurs d'asile seraient des abuseurs, des personnes dangereuses, voire des terroristes et qu'ils représentent une menace pour notre société.

Le secrétaire d'État indique également dans sa note que l'exemple le plus fréquent d'abus en matière d'asile consiste à se faire passer pour un mineur d'âge. Il ne fournit cependant aucun chiffre ou étude qui aurait été menée sur cette fraude. Rappelons les très nombreuses critiques formulées à l'encontre du test d'âge réalisé lorsqu'un doute est émis sur la minorité du demandeur d'asile. Le résultat de ce test donne généralement un âge moyen avec une marge d'un ou deux ans, ce qui fait émerger de sérieuses questions concernant sa fiabilité scientifique et de sérieux doutes quant au fait de savoir si les personnes déclarées majeures par les tests d'âge ne sont pas, dans certains cas, des mineurs d'âge.

3.9. POSSIBILITÉ POUR LES MINEURS ACCOMPAGNÉS D'INTRODUIRE UNE DEMANDE D'ASILE ET DE DEMANDER À ÊTRE ENTENDUS

Nous ne pouvons que nous réjouir que cette mesure, prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant, soit enfin prévue par la loi.

3.10. MEILLEURE PROTECTION DES DEMANDEURS D'ASILE VULNÉRABLES

Le secrétaire d'État affirme qu'une meilleure protection sera accordée aux demandeurs d'asile vulnérables. Il ne fait cependant que transposer une obligation résultant des Directives Procédure et Accueil. Les exemples fournis dans la note de politique générale ne permettent pas d'apercevoir en quoi une meilleure protection serait effectivement accordée aux demandeurs d'asile vulnérables, ni comment les besoins spécifiques des personnes vulnérables seraient détectés plus rapidement et mieux pris en charge à l'avenir.

3.11. RÉDUCTION DU DÉLAI DE RECOURS DE 30 OU 15 JOURS À 10 JOURS

Le secrétaire d'État pousse le cynisme jusqu'à affirmer que la réduction des délais de recours en matière d'asile serait dans l'intérêt des demandeurs d'asile dès lors qu'elle les laisserait moins longtemps dans l'incertitude. S'il est vrai que le traitement rapide d'une demande d'asile est dans l'intérêt du demandeur d'asile, la réduction des délais pour pouvoir contester une décision négative n'est pas un élément positif pour le demandeur d'asile. En effet, le demandeur d'asile a besoin de temps pour analyser la décision et contacter son avocat qui devra, à son tour, préparer de manière qualitative un éventuel recours. Or bon nombre d'avocats ne seront plus en mesure d'introduire un tel recours dans de si brefs délais. Cette mesure ne peut se comprendre que par la volonté du secrétaire d'État de dissuader les demandeurs d'asile d'introduire un recours, voire de les en empêcher en pratique afin de diminuer le nombre de recours. Relevons aussi que le secrétaire d'État ne précise pas dans sa note que dans toute une série de situations, ce délai de recours sera réduit à deux jours !

3.12. LUTTE CONTRE LES ABUS DE PROCÉDURE EN MATIÈRE D'ASILE

Interjeter appel d'une décision négative est un droit pour chaque demandeur d'asile débouté. Alors que l'an passé une réforme a déjà mis à mal l'accès à l'aide juridique gratuite pour les étrangers, le secrétaire d'État entend entreprendre d'autres démarches pour lutter contre les recours manifestement non fondés : amendes pour le demandeur d'asile et signalement au bâtonnier pour les avocats. Cela pourrait avoir comme conséquence de dissuader les demandeurs d'asile déboutés d'exercer leur droit de recours et de décourager les avocats d'introduire un recours, ce qui est particulièrement inquiétant et contraire aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

3.13. POLITIQUE EUROPÉENNE

« Réduire de manière substantielle et durable les flux illégaux vers l'UE est la priorité absolue de l'UE »

Concernant l'évolution des flux de demandeurs d'asile, le secrétaire d'État se réjouit de voir que des progrès ont été engrangés dans la lutte contre l'immigration illégale. La fermeture de la route des Balkans et l'accord UE-Turquie ont permis au nombre d'arrivées en Grèce de rester très bas.

Le secrétaire d'État juge que, pour la première fois, il y aurait une évolution positive en Europe centrale et en Méditerranée grâce à l'approche italo-européenne qui a permis une forte diminution du nombre d'arrivées illégales. Il estime que les efforts faits pour soutenir les garde-côtes libyens doivent être poursuivis car ils ne sont pas encore efficaces.

Cette prise de position est très inquiétante compte tenu des soupçons pesant sur l'Italie en matière de collaboration et de corruption des services des trafiquants libyens pour stopper les flux migratoires. Selon le HCR, moins de 6 000 personnes sont arrivées en Italie par la mer en septembre 2017, ce qui représente une diminution de 65% par rapport à septembre 2016.

Ces chiffres pourraient laisser croire que, pour l'Italie et l'Europe, le soutien aux garde-côtes libyens dans la lutte contre le trafic d'êtres humains est une réussite. Mais quel est le prix payé par les migrants et avec quelles conséquences ?

Le secrétaire d'État estime indispensable d'arriver à un accord international global et ambitieux avec les États autour de la Méditerranée, sur le modèle de la convention entre l'UE et la Turquie. Nous avons plusieurs fois dénoncé les conséquences néfastes de l'accord UE-Turquie, qui pose de nombreuses questions au regard du respect de la légalité et des engagements internationaux des États européens en matière de droit à l'asile et de droit à l'accueil. La Turquie n'est ni un pays d'origine sûr pour ses ressortissants, ni un pays tiers sûr pour les migrants et réfugiés présents sur son sol.

Se féliciter de la diminution des arrivées grâce à l'accord UE-Turquie et à la collaboration entre l'Italie et les milices libyennes est non seulement cynique mais aussi irrespectueux lorsque l'on constate que ni la Turquie, ni la Libye ne sont des pays qui respectent les droits humains des migrants et que, selon le HCR, plus de 3 000 personnes sont mortes ou ont disparu en mer Méditerranée depuis janvier 2017.

Besoin de révision du Common European Asylum System

Concernant la révision du système d'asile européen et la négociation du Règlement Dublin IV, le secrétaire d'État pense qu'il ne peut pas y avoir de solidarité sans responsabilité, c'est-à-dire que chaque État membre de l'espace Schengen doit surveiller de manière stricte ses frontières extérieures afin d'empêcher les migrants dépourvus de visas ou de passeports d'entrer dans l'espace Schengen. Dans sa note, il rappelle que les « pratiques du passé », où les États ont failli à leurs obligations en laissant passer des migrants illégaux vers d'autres pays membres ne doivent plus être répétées car cette « réalité de libre choix du pays d'asile » aurait provoqué la crise de 2015.

Nous déplorons, encore une fois, la terminologie qui est souvent utilisée dans cette note. Empêcher les migrants d'arriver dans l'espace Schengen équivaut à les priver de la protection juridique prévue par la Convention de Genève qui a été signée par les pays de l'UE. Il est incohérent de parler de libre choix du pays d'asile alors que le règlement Dublin ne prend pas en compte les souhaits des demandeurs d'asile. D'autant plus que, dans la pratique, la Belgique renvoie toujours les migrants vers les premier pays d'entrée via une application systématique du Règlement Dublin, alors qu'elle pourrait se déclarer compétente pour analyser leur demande de protection.

Réinstallation et relocalisation

En matière de relocalisation, le secrétaire d'État pense avoir respecté ses engagements en faisant un appel de 1 510 places pour les demandeurs d'asile qui ont une chance de se voir accorder une protection, comme les Syriens et les Érythréens. Il déclare que ce nombre n'a pas été atteint faute de candidats disponibles dans les hotspots de Grèce et d'Italie.

En réalité, selon le plan de relocalisation voté en septembre 2015 par l'Union européenne pour faire face à la « crise migratoire », notre pays s'était engagé à relocaliser 3 812 personnes. Cet engagement avait ensuite été réduit à 1 530 personnes en 2016, suite aux nouveaux objectifs fixés par la Commission européenne.

La Belgique aurait pu faire plus en matière de relocalisation des demandeurs d'asile, mais aussi en matière de réinstallation. La participation belge à des programmes de réinstallation depuis 2009, en collaboration avec le HCR, est un élément très positif. La réinstallation est en effet complémentaire et nécessaire à la protection des demandeurs d'asile qui arrivent ici. En réinstallant des réfugiés, l'idée est de montrer un peu de solidarité et d'offrir une solution durable à des réfugiés dans le monde qui ne sont pas effectivement protégés.

4. Accueil

4.1. RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ D'ACCUEIL

Le secrétaire d'État souhaite encore réduire le nombre de places d'accueil⁷ : il s'attend à une nouvelle baisse de l'arrivée de demandeurs d'asile et par conséquent du nombre de personnes à accueillir. Nous pensons qu'il y a lieu de rester prudent car les conflits qui ont provoqué l'important afflux en 2015 ne sont pas du tout résolus. Nous rappelons que, juste avant cet afflux, de nombreuses places d'accueil avaient été fermées. Ce qui a entraîné la nécessité, à l'été 2015, d'ouvrir de nouvelles places d'accueil à la hâte, avec des conséquences fâcheuses liées au recrutement de personnel nouveau et inexpérimenté (alors qu'un grand nombre d'employés avaient été licenciés dans le cadre du plan de fermeture), à la perte d'expertise et à l'accueil dans des logements d'urgence inadaptés (camps de tentes et hangars) pour des périodes trop longues.

En outre, nous croyons que le « surplus » des places d'accueil disponibles pourrait permettre davantage de réinstallations de réfugiés ou de relocalisations de demandeurs d'asile, et répondre aux problèmes de recherche de logement pour les réfugiés reconus⁸, étant donné que les deux mois (avec sursis⁹) actuellement prévus pour la transition ne sont pas du tout réalistes.

En pratique, pour « éviter les abus », la grande majorité¹⁰ des demandeurs d'asile « multiples » se voient refuser le bénéfice de l'accueil dès l'introduction de leur nouvelle demande. Et ce, même si leur demande est prise en considération par le CGRA ou si elles obtiennent in fine une réponse positive à leur demande¹¹ (par manque d'information sur leurs droits à l'accueil à ce niveau de procédure). Ces personnes se retrouvent ainsi à la rue et sans décision individuelle de refus d'accueil (contrairement à ce que la loi prévoit). Le secrétaire d'État ne semble pas en tenir compte quand il dit que le réseau d'accueil compte aujourd'hui plus de places que nécessaire. Nous restons inquiets face à l'exclusion du droit d'accueil de ces demandeurs d'asile, au manque d'informations sur leurs droits à l'accueil et au risque de non-détection des besoins d'accueil des personnes vulnérables.

Le secrétaire d'État déclare que le nouveau modèle d'accueil fonctionne bien. Nous espérons qu'il procédera prochainement à son évaluation au regard des signes du terrain qui en montrent déjà les limites. Il est de toute façon souhaitable de procéder à une évaluation de toutes les options d'accueil dans le cadre d'un examen sur la qualité de l'accueil (logement, hygiène, nourriture et accompagnement).

Nous saluons la préoccupation du secrétaire d'État d'avoir un réseau d'accueil suffisamment flexible pour faire face efficacement aux changements en terme de flux entrant et de flux sortant, et d'avoir un bon équilibre entre l'accueil collectif et l'accueil individuel. Mais nous craignons qu'une nouvelle adaptation du modèle d'accueil mette essentiellement l'accent sur l'ouverture de grands centres collectifs. Or, la durée de séjour dans les centres collectifs reste problématique, depuis que la règle d'un transfert vers un logement individuel après 4 mois (délai qui a été révisé à 6 mois) n'est plus appliquée. Ces séjours de (trop) longue durée créent des tensions au sein des centres et entraînent des effets néfastes au niveau de la santé mentale des résidents.

7 Suite à la crise de l'accueil et à la croissance exponentielle du besoin de places d'accueil en 2015, un plan de suppression de 10 000 places d'accueil a été mis en place en 2016-2017.

8 Voir à ce sujet l'analyse du CIRÉ (septembre 2017) : <https://www.cire.be/publications/analyses/refugie-cherche-logement-un-parcours-du-combattant>

9 Le délai de deux mois est prolongeable automatiquement d'un mois et puis encore d'un mois à condition que les réfugiés aient trouvé un logement.

10 Sauf exception pour certaines personnes très vulnérables.

11 Selon les statistiques du CGRA, les décisions de prise en considération de demandes d'asile multiples s'élèvent à 1 553 en 2016 et à 872 en 2017 (janvier à octobre). S'il est impossible de savoir combien de ces demandes ont débouché sur une décision de reconnaissance de statut, les prises en considération équivalent quand-même à une moyenne de 38 % (en 2016) et à 24 % (en 2017) du nombre total de demandes d'asile multiples. Pour en savoir plus : <http://www.cgra.be/fr/chiffres>

Nous ne disposons pas non plus de chiffres quant au nombre de places à supprimer et de places-tampon à prévoir. Nous plaçons en faveur de critères de qualité clairs et rendus publics avant de procéder à l'élimination progressive des places d'accueil.

Enfin, une suppression de places signifie toujours, pour les demandeurs d'asile qui doivent déménager, une rupture au niveau de l'école, de l'apprentissage d'une langue, d'une formation, d'un travail, des soins médicaux et du réseau social. Il faudrait, en ce sens, ne pas supprimer de places d'accueil actuellement occupées.

4.2. NOUVEAU CENTRE D'ENREGISTREMENT À NEDER-OVER-HEEMBEEK

Dès le printemps 2019, les personnes qui souhaitent demander l'asile seront accueillies au premier jour de leur procédure dans un centre d'enregistrement et d'observation unique. S'agit-il du maintien du système de pré-enregistrement actuel? Que veut dire le secrétaire d'État quand il parle des « personnes qui veulent demander l'asile »? Les personnes auront-elles la possibilité de faire directement enregistrer leur demande auprès de l'OE? Comment cette mesure s'accordera-t-elle avec les projets de loi récemment adoptés qui, conformément aux directives européennes, font une distinction entre présenter une demande d'asile et enregistrer une demande d'asile? Il est important de rappeler que, dès le dépôt de sa demande, le demandeur d'asile doit être rapidement mis en possession d'une annexe 26 et qu'il a droit à un accueil (le droit européen prévoit que cette demande doit être enregistrée dans les trois jours). Ne pas enregistrer formellement ces personnes comme des demandeurs d'asile tout en leur donnant une information ciblée s'apparenterait à de la dissuasion visant à les décourager d'introduire une demande d'asile auprès de l'OE et ainsi d'obtenir une place d'accueil.

Nous craignons que le fait de regrouper les demandeurs d'asile dans un grand centre entraîne des situations similaires à celles rencontrées dans les centres d'accueil d'urgence en 2015, où les conditions d'accueil n'étaient pas du tout respectées conformément à la loi et à la Directive Accueil¹². Sera-t-il possible de prendre le temps nécessaire pour désigner la place d'accueil la mieux adaptée tout en gérant facilement le flux des demandeurs d'asile? En outre, on peut craindre que l'emplacement géographique du centre décourage certaines personnes de s'y rendre pour y introduire effectivement une demande de protection.

Nous rappelons que, selon la loi et la Directive Accueil, un demandeur d'asile a droit à l'accueil dès qu'il présente sa demande. Ce droit à l'accueil est beaucoup plus large que l'accueil de base qui sera offert dans le centre d'enregistrement (qui s'apparente à l'actuel système de pré-enregistrement des demandes). Nous ne sommes pas sûrs en outre que cette approche (vu l'accueil à grande échelle) permette de procéder à une évaluation correcte et qualitative des besoins et des vulnérabilités. Un centre de 750 places est un centre de grande capacité, ce qui n'est pas sans conséquences pour la sécurité et la vie privée des résidents.

¹² Loi accueil du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et autres catégories d'étrangers : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007011252&table_name=loi
Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

En outre, les termes employés par le secrétaire d'État donnent l'impression d'un seuil supplémentaire à franchir, en particulier pour ceux qui, selon la note, auraient de moindres perspectives au niveau de leur procédure. Comment est-il possible de juger des perspectives de procédure alors que c'est en réalité uniquement le CGRA, instance indépendante, qui a le pouvoir d'instruire une demande d'asile et à qui il revient d'évaluer le bien-fondé de la demande de protection?

4.3. TRANSFÉRER LE DEMANDEUR D'ASILE DE MANIÈRE « PLUS CIBLÉE ET SUR MESURE »

L'accompagnement par les Initiatives locales d'accueil (ILA) s'inscrit dans la deuxième phase de l'accueil: accueil de transition s'agissant des réfugiés reconnus, accueil après 4 mois¹³ des personnes ayant un taux de reconnaissance élevé, et accueil après 6 mois en structure collective.

Il nous semble qu'il s'agit là d'une chance manquée au vu de la longue expérience que les ILA ont acquise dans l'accompagnement des demandeurs d'asile en procédure. En outre, on perd ainsi le potentiel énorme des réseaux locaux dans cet accueil à petite échelle. L'expertise des communes en matière d'intégration ne semble pas pouvoir être utilisée à sa juste valeur. Par ailleurs, la disposition de la loi qui prévoit une limite (à 6 mois) à l'accueil collectif, avec une possibilité de transfert vers un logement individuel, n'est pas appliquée. Les ILA doivent à notre sens redevenir des partenaires d'accueil à part entière et se retrouver plus tôt dans le processus d'accueil.

Nous saluons le fait que les ONG assurent l'accueil des plus vulnérables. En effet, les ONG peuvent s'appuyer sur un vaste réseau, une bonne implantation dans les villes (logements individuels) et une bonne expertise. Il est néanmoins nécessaire de porter plus d'attention à l'évaluation des besoins spécifiques, dès le départ, et tout au long du séjour dans les structures afin de pouvoir orienter plus adéquatement ou plus rapidement les personnes vulnérables. Il est important d'avoir aussi une vision préventive et de ne pas attendre que cela devienne intenable pour la personne ou le centre avant d'envisager un transfert.

Le secrétaire d'État mentionne la sous-exploitation des places de retour (occupées à 40%) et envisage, pour remédier à cette situation, d'y transférer certaines catégories de demandeurs d'asile avec un « hit »

dans Dublin I, dès l'introduction de leur demande d'asile. Nous nous inquiétons de cette option dès lors que l'accueil dans une place de retour est limité à 30 jours, alors que le délai de traitement d'une demande de transfert dans le cadre de la procédure Dublin peut prendre plusieurs mois. Les demandeurs d'asile, dans le cadre d'une demande de reprise Dublin, doivent maintenir leurs droits à l'aide matérielle jusqu'à leur transfert effectif vers l'État compétent ou la prise en compte, par la Belgique, de leur demande d'asile. De plus, ici aussi, se pose la question du non-bénéfice de l'accueil au-delà des 30 jours pour les personnes plus vulnérables.

4.4. ACCOMPAGNER LE DEMANDEUR D'ASILE DE MANIÈRE « PLUS CIBLÉE ET SUR MESURE »

L'actuel modèle accueil prévoit un accueil différencié en fonction du public. Il se fait essentiellement dans les structures collectives pour les demandeurs d'asile ayant de fortes probabilités de retour, tandis que les Initiatives locales d'accueil (ILA – logement individuel) s'inscrivent davantage dans un « rôle d'intégration » pour les personnes qui ont de très fortes chances de reconnaissance ou qui sont reconnues. La répartition des tâches reprise dans le nouveau modèle d'accueil permet d'adapter l'accompagnement et les formations pendant la procédure d'asile en fonction du « type » de demandeur d'asile.

Le secrétaire d'État envisage ainsi que les centres collectifs réorientent leur accompagnement en dispensant des formations (cours d'anglais, alphabétisation ou informatique de base) qui renforcent durablement le demandeur d'asile (en cas de retour). Le secrétaire d'État souhaite opérer d'emblée un tri initial entre les « bons » et les « mauvais » demandeurs d'asile selon leur nationalité, le fait qu'on puisse leur appliquer le Règlement Dublin ou qu'il s'agisse de demandes d'asile multiple. Cette logique de tri (qui n'est en réalité rien d'autre qu'un outil de gestion des flux) va à l'encontre d'une égalité des chances. Le ressortissant issu d'un pays tiers où le taux général de reconnaissance est faible, pourrait être une personne ayant un besoin vital de protection et d'un meilleur accompagnement à l'intégration.

¹³ La diminution du séjour en centre collectif (voire une désignation en ILA au premier jour de la procédure) pour ce public à haut taux de reconnaissance (et donc avec de fortes chances de devoir s'intégrer dans la société d'accueil) a été demandée par les Unions des villes et des communes à différentes reprises. Mais cette demande n'a à ce jour pas été validée par le Cabinet.

Nous déplorons cette vision de « l'accueil » (pour les demandeurs d'asile ayant de fortes probabilités de retour¹⁴) versus « l'intégration » (pour ceux qui ont de très fortes chances de reconnaissance ou sont reconnus) du nouveau modèle d'accueil. L'intégration démarre dès la phase d'accueil et doit concerner l'ensemble des demandeurs d'asile. Bien que cette compétence relève des entités fédérées, les structures d'accueil qui relèvent du fédéral jouent également un rôle important, notamment dans la préparation de l'intégration des résidents, à la sortie des structures d'accueil.

Enfin, nous nous réjouissons du fait que le secrétaire d'État a l'intention d'encourager les bénéficiaires de l'accueil à effectuer du bénévolat parce que celui-ci est un moyen d'améliorer leur bien-être (par l'entretien ou le renforcement des compétences) et leur intégration (par leur participation sociale à leur nouvelle société d'accueil). Le bénévolat permet aussi à la société d'accueil d'avoir une autre vision du demandeur d'asile, qui devient « utile » à la société, et contribue ainsi à véhiculer une image positive. Par contre, il n'est aucunement fait mention de moyens ou de dispositifs à mettre en place pour faciliter ce bénévolat. Or tant les demandeurs d'asile, que les facilitateurs et les associations accueillantes font face à des difficultés et obstacles importants en la matière, dont il conviendrait de tenir compte pour rendre la mesure effective¹⁵.

4.5. METTRE LA VULNÉRABILITÉ AU CENTRE

Si nous nous réjouissons de la volonté du secrétaire d'État de mieux identifier les vulnérabilités au moment de l'arrivée du demandeur d'asile (notamment grâce au renforcement de l'équipe médicale au Dispatching), nous souhaiterions toutefois que cette prise en compte des vulnérabilités soit globale. Et donc également plus présente lors des décisions d'accueil prises suite à une réponse négative à la demande d'asile. En effet, une prise en compte systématique des vulnérabilités et de l'intérêt supérieur des enfants devrait également se retrouver dans les décisions de fin d'accueil, de transfert vers des places retour et de prolongation de l'accueil.

14 La loi accueil prévoit que le trajet retour ne commence qu'après le refus du CGRA. Cela signifie qu'au moins entre la date de l'introduction de la demande d'asile et la décision de la 1^{ère} instance d'asile, les demandeurs d'asile doivent être traités sur un pied d'égalité au niveau de l'accueil.

15 Voir l'expérience et les résultats de la recherche-action de VolonTERRE d'asile (réseau wallon du volontariat des demandeurs d'asile) : <https://prezi.com/p/mqzpieodpwzg/volonterredasile19juin>

4.6. LE TRAVAIL COMME « MEILLEUR OUTIL D'INTÉGRATION »

Afin de maximiser l'accès au travail pour les demandeurs d'asile, le secrétaire d'Etat a entamé des négociations avec Actiris et conclura des protocoles de collaboration entre Fedasil et les services publics régionaux de l'emploi que sont le Forem et le VDAB. Nous accueillons favorablement l'officialisation de ces collaborations visant à réduire les obstacles qui constituent un frein direct à l'embauche. Nous nous questionnons toutefois sur les moyens opérationnels et financiers que le secrétaire d'Etat compte réellement mettre sur la table ainsi que sur les contenus de ces protocoles d'accord.

De plus, les collaborations avec les organes régionaux de mise à l'emploi ne suffisent pas. En effet, il semble que la demande de permis de travail après 4 mois ne soit pas tellement utilisée en pratique et ce, pour diverses raisons: le demandeur d'asile veut notamment utiliser cette période pour pouvoir se former et continuer ses études tandis que pour travailler, il sera généralement confronté à différentes barrières (démarches administratives, situation géographique du centre d'accueil et mobilité, possibilité de faire valoir ses compétences devant un employeur, langue, absence d'accompagnement spécifique pour l'insertion socio-professionnelle)¹⁶. Une approche multi-acteurs et multi-niveaux est nécessaire entre les organes régionaux de mise à l'emploi, les organes de formation linguistique et les organisations associatives et de bénévoles qui dans la pratique favorisent également l'inscription des demandeurs d'asile sur le marché de l'emploi.

Par ailleurs, alors que la note de politique générale de 2016 prévoyait de faire bénéficier les demandeurs d'asile qui ont accès au marché du travail d'un accompagnement de parcours individualisé (pour mieux cerner les compétences et les qualifications) et d'accroître les offres de formations linguistiques et professionnelles, nous ne retrouvons plus rien à ce sujet dans les nouveaux engagements du secrétaire d'Etat. Nous espérons donc qu'il est simplement et logiquement entendu de poursuivre cet accompagnement spécifique...

4.7. UN ACCUEIL « EN TOUTE QUIÉTUDE ET SÉCURITÉ » POUR LES RÉSIDENTS, LE PERSONNEL ET LES RIVERAINS

La sécurité dans et autour des centres d'accueil est annoncée comme une priorité. Des mesures préventives concrètes ne semblent toutefois pas être envisagées. Limiter la durée de séjour¹⁷ dans les centres collectifs, revoir les conditions d'accueil dans les grands centres collectifs¹⁸, mettre en place de manière structurelle des « conseils de résidents et résidentes » des centres d'accueil constituent autant de mesures préventives efficaces. Les contacts avec l'environnement et l'accès à un travail (bénévole) ou à une formation et l'adaptation de ceux-ci aux profils vulnérables favorisent également le bien-être des demandeurs d'asile et permettent d'éviter d'éventuels débordements.

Enfin, il est prévu de développer des procédures de signalement et d'enregistrement d'incidents ainsi qu'une uniformisation des sanctions en collaboration avec l'ensemble des partenaires de l'accueil. L'application des sanctions devrait, selon nous, au minimum être soumise à un contrôle systématique par une instance indépendante, voire judiciaire.

¹⁶ Voir interview de Rix Depasse (CIRÉ), in Conseil économique et social de la Région bruxelloise, « DOSSIER : L'insertion socio-professionnelle des réfugiés en Région de Bruxelles-Capitale », décembre 2016, p.17.

¹⁷ Et donc revenir, dans la pratique, à la possibilité de demander un transfert vers une structure individuelle après 4 mois (réservé aujourd'hui aux seules personnes provenant de pays à haut taux de reconnaissance), et éviter ainsi que les demandeurs d'asile restent « bloqués » dans une structure collective tout le temps de leur procédure, qui peut parfois durer des années...

¹⁸ Il semblerait qu'il y ait très peu d'incidents dans les systèmes d'accueil à plus petite échelle, dans lesquels les résidents connaissent moins de promiscuité et ont davantage la possibilité de s'auto-organiser.

5. Retour

5.1. DÉFI ACTUEL EN MATIÈRE DE RETOUR

Le secrétaire d'État se félicite des « progrès » enregistrés en matière de retours forcés et volontaires depuis l'entrée en fonction du gouvernement, « progrès » entendu au sens où les retours ont été de plus en plus nombreux au fil des ans. Cependant, il constate que ces « progrès » restent encore très largement insuffisants au regard du nombre de personnes s'étant vu délivrer un ordre de quitter le territoire et conclut que: « Si la Belgique entend être un État de droit crédible, notre administration doit être à même de faire respecter ses propres décisions, en ce compris en matière de migration ». Ceci implique dès lors de développer une politique de retour toujours plus ambitieuse. Mesurer l'État de droit à l'aune de cet unique critère démontre une mécompréhension de ce qu'est un État de droit. L'État de droit implique la primauté du droit sur le pouvoir politique dans un État où tous, gouvernants et gouvernés, doivent obéir à la loi. La priorité du secrétaire d'État devrait être, s'il veut s'assurer du respect de l'État de droit, de veiller à ce que son administration prenne des décisions conformes à la loi et, lorsque celles-ci sont annulées ou déclarées illégales par la justice, s'y conformer. Ceci implique aussi de mettre fin à la pratique du carrousel des décisions administratives. Pratique consistant pour l'OE à reprendre la même décision après qu'une précédente décision ait été censurée par la juridiction administrative.

5.2. RETOUR VOLONTAIRE

Le secrétaire d'État rappelle tout d'abord que le gouvernement privilégie le retour volontaire sur le retour forcé en affirmant que « toute personne disposant d'un ordre de quitter le territoire ainsi que les demandeurs en cours de procédure ont l'opportunité de retourner gratuitement et dans des conditions optimales, par le biais du programme de retour volontaire de Fedasil ».

Cette affirmation ne correspond pas toujours à la pratique de l'OE dès lors que des étrangers en séjour irrégulier sont régulièrement écroués immédiatement en centres fermés, où leur premier ordre de quitter le territoire leur est notifié. Pourtant un retour volontaire ne peut se concevoir comme volontaire s'il a lieu au départ d'un centre fermé.

Selon le secrétaire d'État, sa politique d'encouragement du retour volontaire a permis d'augmenter de près d'un tiers le nombre de retours volontaires entre 2014 et 2016, notamment grâce à une « information et communication maximales ». S'il est indéniable que le nombre de retours volontaires a augmenté, les derniers mois montrent que les informations communiquées aux demandeurs d'asile en cours de procédure n'ont pas toujours été complètes et correctes. Les informations dispensées ont avant tout visé à dissuader certains groupes de personnes, comme les Irakiens ou les Afghans, d'introduire une demande d'asile.

Dans sa note, le secrétaire d'État fait aussi part de sa volonté de consentir davantage d'efforts au niveau de la collaboration avec les autorités communales pour promouvoir le retour volontaire, principalement dans les grandes villes. Le secrétaire d'État ne précise pas quelles collaborations sont envisagées. Il se limite à préciser qu'il s'agira de convaincre les étrangers en séjour irrégulier qu'ils n'ont comme seul choix que celui du retour volontaire ou du retour forcé. On peut dès lors craindre que les autorités locales soient invitées à prendre des mesures pour rendre les conditions de vie des étrangers vivant dans la clandestinité encore plus précaires qu'elles ne le sont aujourd'hui.

5.3. RETOUR FORCÉ

État des lieux

Le secrétaire d'État évalue à 4.707 le nombre de personnes qui auront fait l'objet d'un retour forcé à la fin de l'année 2017. Elles étaient, selon ses chiffres, 4.651 en 2016 et 4.245 en 2015. Il omet cependant de préciser que ces chiffres ne se rapportent pas exclusivement à des retours vers les pays d'origine situés en dehors de l'UE, mais qu'ils comprennent également les rapatriements et des transferts vers d'autres pays de l'UE dont on peut se demander s'ils seront réellement durables.

Le secrétaire d'État martèle : « Pour la prochaine rentrée politique également, la relance des retours forcés sera encore et toujours la priorité politique absolue. » Continuer à faire du retour forcé l'alpha et l'oméga de la politique migratoire ne mettra pas fin aux flux migratoires vers la Belgique et l'UE¹⁹. Cette politique, coûteuse en termes de finances publiques²⁰, est menée depuis des années et rien n'indique que le nombre de personnes séjournant de manière irrégulière sur le territoire ait un tant soit peu diminué. Il est urgent d'interroger le bien-fondé de cette politique de retour en procédant à une évaluation objective de son coût au regard du nombre de personnes éloignées, ou de la conformité des éloignements avec la dignité humaine et le respect des droits fondamentaux.

Augmentation « ambitieuse » de la capacité

Le doublement annoncé des places en centres fermés aura un coût humain particulièrement lourd, outre son coût financier. Une fois ces places opérationnelles, le nombre d'étrangers détenus dans les centres fermés tournera autour des 12 000 par an pour environ 6 500 actuellement. Il est à craindre que les bureaux d'aide juridique des ressorts où seront installés ces centres ne soient plus à même de répondre à la demande, dans un contexte déjà particulièrement ardu après la récente réforme de l'aide juridique qui a considérablement diminué les moyens offerts aux avocats défendant les étrangers.

L'édification, au centre 127 bis, de cinq logements familiaux d'une capacité de 36 places dans lesquelles des enfants mineurs seront détenus, en théorie pour une courte durée (mais cependant non délimitée de manière claire et incontestable dans le temps), est inac-

ceptable pour une large part de la société civile et des associations. De très nombreuses études scientifiques démontrent que, même courte, la détention inflige aux enfants des profondes angoisses et des troubles du comportement. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs à plusieurs reprises condamné la Belgique en raison des conditions dans lesquelles elle avait mis en détention des enfants, considérant que ces conditions étaient assimilables à un traitement inhumain.

Rapatriement prioritaire des « criminels »

Le secrétaire d'État réitère son souhait de rapatrier en priorité ceux qu'il désigne sous le vocable de criminels, directement à partir de la prison où ils sont incarcérés. Dans les faits, la plupart des personnes renvoyées à partir de la prison ont été condamnées pour des délits et non pour des crimes. Il convient aussi de rappeler que ces personnes ont, dans de nombreux cas, des attaches fortes en Belgique en raison de la présence d'un conjoint et/ou des enfants.

Approche relative à la migration de transit

Le secrétaire d'État annonce la prochaine publication d'une nouvelle brochure d'information réalisé par l'OE, Fedasil et le HCR à l'attention de ces migrants en transit. Cette intention est louable même si nous regrettons le refus de tout centre d'accueil destiné à héberger ces migrants.

Visite domiciliaire

L'inviolabilité du domicile est un principe inscrit dans la Constitution, repris également dans la Convention européenne des droits de l'homme. Une simple modification réglementaire ou même législative ne peut abolir ce principe. Par ailleurs, il convient de relever que la réglementation que le secrétaire d'État souhaite soumettre à la Chambre sort de son domaine de compétence dès lors qu'elle s'attacherait à modifier les règles selon lesquelles un juge d'instruction peut accorder à la police un « droit de visite » domiciliaire.

« Mobilisation maximale » au niveau des contrôles d'identité et de nationalité

Le secrétaire d'État fait ici référence aux besoins de l'OE de pouvoir identifier les étrangers en séjour irrégulier qui refusent de collaborer et qui rendent ainsi leur expulsion impossible. Il en conclut qu'il serait nécessaire d'obtenir la collaboration de leur pays d'origine. L'exemple des ressortissants soudanais qu'il mentionne illustre parfaitement les risques auxquels peuvent conduire la généralisation de cette politique lorsqu'elle est menée avec des pays dont les autorités sont coupables de violations massives des droits humains.

19 Le secrétaire d'État indique dans sa note de politique générale (p.19) que depuis 2014, 600.000 migrants sont arrivés sur le territoire de l'UE via la voie de la Méditerranée centrale.

20 Le budget consacré au retour forcé est passé de 63.070.690 euros en 2014 à 84.842.740 euros en 2017 – MyriaDocs#5 « Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, un retour à quel prix », p 34 novembre 2017.

Surveillance des frontières

Rien de nouveau ici, le secrétaire d'État se contente de reprendre ce qu'il avait écrit dans sa note de politique générale du 27 octobre 2016.

Récupération des frais de rapatriement

Ici également, le secrétaire d'État se contente de faire un copier-coller de sa note de l'an dernier.

Mesures contre les « demandes d'asile de sabotage » dans les centres fermés

Le secrétaire d'État souhaite mettre un terme aux demandes d'asile multiples introduites à partir d'un centre fermé qui ont pour effet de retarder l'expulsion des demandeurs d'asile. Si ce phénomène est bien réel, il convient de relever que cette pratique a pour conséquence pour le détenu de rendre sa détention très longue car, à chaque nouvelle demande d'asile, il reçoit un nouveau titre de détention qui remet le compteur de celle-ci à zéro. Dans de nombreux cas, ces demandes d'asile qualifiées de « sabotage » sont introduites par des demandeurs d'asile originaires de pays comme l'Afghanistan, l'Irak ou le Pakistan, pas particulièrement connus pour la sécurité qu'ils offrent à leurs ressortissants.

Conclusion

En 2018, le CIRÉ exercera encore sa vigilance sur les travaux gouvernementaux en lien avec les intentions précisées ou rappelées dans la note de politique générale ici analysée.

Le contenu des modifications ou nouveautés envisagées en matière de migration, mêlé au rythme effréné d'adoption des réglementations, et à une méthodologie ne laissant aucune place au débat critique, imposent un vrai travail d'anticipation, de sensibilisation et d'information de l'opinion publique, une fois les changements législatifs opérés.

Ce n'est qu'à ce prix qu'un minimum de transparence peut être donné à un domaine où il est éminemment question de vies humaines, de droits fondamentaux, de protection internationale et d'espoirs souvent déçus.

Le lecteur intéressé aura l'occasion, au long de l'année 2018, de prendre connaissance de manière éclairée de l'état de l'asile et de l'immigration, et de ses diverses modifications réglementaires ou pratiques, grâce aux publications à venir du CIRÉ.



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

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

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

cire@cire.be | www.cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

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