



# Analyse de la note de politique générale « Asile & migration » du 4 novembre 2020

janvier 2021

The logo for CIRÉ, featuring the letters 'CIRÉ' in a bold, blue, sans-serif font. Above the letters are three orange dots of varying sizes, and a small orange arrow points to the right above the letter 'É'.

## Sommaire

|  |    |
|--|----|
| Introduction   | 3  |
| Ligne de force 1 : Le respect du droit international et des traités          | 4  |
| Ligne de force 2 : La coopération européenne                                 | 4  |
| Ligne de force 3 : Des institutions efficaces dans un cadre législatif clair | 6  |
| Ligne de force 4 : La protection des personnes vulnérables                   | 8  |
| Ligne de force 5 : Un accueil de qualité dans un modèle d'accueil flexible   | 12 |
| Ligne de force 6 : La migration comme valeur ajoutée                         | 14 |
| Ligne de force 7 : Lutter contre le séjour irrégulier                        | 19 |
| Ligne de force 8 : S'attaquer aux abus                                       | 24 |
| Conclusion   | 27 |

Écrit par le service Études & politique.

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2021 - cire.be

## Introduction

Suite à l'accord de gouvernement « Vivaldi » du 30 septembre 2020, le nouveau secrétaire d'État en charge de l'Asile et de la Migration, Sammy Mahdi, a publié le 4 novembre 2020 son exposé d'orientation politique et sa note de politique générale. Cette dernière a été présentée et discutée en séance plénière de la Chambre le 18 novembre. Le CIRÉ revient dans cette analyse sur les huit lignes de force et les mesures envisagées par le secrétaire d'État pour les quatre années de législature à venir et en propose une lecture critique.

## Ligne de force 1 : Le respect du droit international et des traités

Fondement de la politique belge d'asile et de migration sur les droits humains. Mise en oeuvre des traités contraignants mais également traduction en actions concrètes d'autres instruments (par exemple, le Pacte mondial des Nations unies). Protection et attention particulière envers les catégories vulnérables d'étrangers et importance de l'indépendance de la justice, du droit d'accès à la justice et du droit à un procès équitable

### COMMENTAIRE

La politique d'asile et de migration menée ces dernières années en Belgique a conduit à un nombre important de situations de déni des droits fondamentaux des étrangers (en témoignent les nombreuses condamnations de l'État belge aux niveaux national et européen pour violations des droits fondamentaux), ou de non-respect de décisions de justice s'appliquant à l'État belge. Nous pouvons donc nous réjouir du changement de ton et du fait que les droits humains (« quel que soit le statut migratoire » et « à tous les stades du trajet migratoire ») et les obligations internationales qui lient la Belgique soient réaffirmés comme étant à la base de la politique que souhaite mener le nouveau secrétaire d'État.

L'affirmation de la volonté d'appliquer des textes non contraignants, comme le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières des Nations unies est un élément qui peut être salué. Dans le même sens, nous souhaitons que la Belgique applique pleinement la « Convention d'Istanbul » à l'égard des femmes migrantes. Mais le fait de respecter les obligations internationales est le minimum de ce que nous pouvons attendre de la part d'un État de droit démocratique... Nous espérons réellement que les déclarations d'intention à ce sujet se traduiront en actes et politiques conformes. Nous y serons particulièrement attentifs.

## Ligne de force 2 : La coopération européenne

Rôle pionnier dans la coopération européenne, par laquelle chaque État membre doit assumer ses responsabilités et faire preuve de solidarité. Dans ce contexte, le Pacte européen sur l'asile et la migration est envisagé comme essentiel. Transposition et application rapide en droit interne des législations européennes en la matière

### COMMENTAIRE

La Belgique souhaite jouer un rôle pionnier et contribuer activement à la défense d'une politique européenne commune qui œuvre à plus de responsabilité et de solidarité entre États membres, à un moment qui est en effet important. C'est une intention positive. Toutefois, s'agissant du Pacte sur l'asile et la migration tel que proposé par la Commission européenne, nous nous inquiétons fortement que le gouvernement n'émette aucune critique sur les mesures proposées.

Une politique européenne commune en matière d'asile et de migration est essentielle, mais elle ne peut se faire à n'importe quel prix. Elle se doit d'aller vers davantage de responsabilité et de solidarité entre États membres, mais également à l'égard des personnes migrantes. Ces objectifs, le nouveau Pacte ne les remplit pas. Au contraire, il propose une solidarité à la carte, les États pouvant choisir entre accueillir des demandeurs de protection internationale via les relocalisations, ou participer au retour forcé en parrainant les expulsions. Il n'y a donc pas de solution structurelle proposée, c'est pourtant ce que le gouvernement belge entend rechercher. Le Règlement Dublin III, au cœur de multiples problèmes et dérives depuis des années, n'est pas abandonné. Il est même renforcé sur certains aspects. Les hotspots, ces camps de tri et de détention des nouveaux arrivés aux portes de l'Europe et dont l'incendie récent à Moria a montré, une nouvelle fois, l'ignominie des conditions de vie, se multiplieront avec la détention systématique aux frontières de l'UE que permettra la nouvelle procédure à la frontière. Elle portera également atteinte au droit d'asile, puisque l'accès à la procédure se fera en fonction du taux de protection par nationalité, ce qui est contraire à la Convention de Genève de 1951. L'aide au développement continuera à être instrumentalisée et l'externalisation sera poussée à l'extrême.

Si nous pouvons relever le fait que la Belgique défendra le principe selon lequel les institutions européennes, comme Frontex, doivent respecter les droits fondamentaux, nous déplorons que la Belgique mette l'accent sur le renforcement du contrôle de Frontex et des frontières extérieures de l'UE pour limiter encore plus les arrivées en Europe, alors même que les refoulements en mer sont très préoccupants. Nous nous inquiétons aussi que la Belgique souhaite des procédures aux frontières extérieures de l'UE « afin de faire baisser les chiffres des arrivées secondaires en Belgique ».

Ce Pacte européen, la Belgique ne peut l'accepter en l'état. Elle se doit de jouer un rôle actif dans ses modifications afin que des atteintes graves aux droits fondamentaux, pourtant soulignés par le nouveau secrétaire d'État, ne soient pas commises.

Quant à la volonté affichée de renforcer l'accueil et la protection dans les régions d'origine, au-delà d'intervenir dans des situations d'urgence comme annoncé dans la note, il serait crucial de développer de véritables voies d'accès légales et sûres au territoire européen. Et ce, que l'accès soit motivé par des raisons économiques, humanitaires, de protection, familiales, ou pour étudier. Aujourd'hui, l'UE fait face à beaucoup moins d'arrivées de migrants sur son territoire qu'en 2015 (1,5 million d'arrivées en 2015, 140.000 en 2019). La grande majorité des personnes déplacées de force dans le monde se trouvent dans des pays en développement, pauvres et/ou instables et n'ont d'autre choix que de recourir à des voies dangereuses pour tenter de rejoindre l'UE, à la recherche d'une protection ou d'une vie meilleure. On dénombre plus de 20.000 décès depuis 2014. De nombreuses personnes meurent encore tragiquement en mer Méditerranée et des abus persistent aux frontières terrestres de l'UE.

Selon le HCR, fin 2019, on dénombrait 79,5 millions de personnes déplacées dans le monde, dont 85% se trouvaient dans des pays en développement. Fin 2019, l'UE accueillait 2,6 millions de réfugiés, soit l'équivalent de 0,6% de sa population. En janvier 2020, la Belgique comptait 61.677 réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire. Dans ce contexte, la réinstallation doit être davantage utilisée par l'UE et ses États membres, avec des quotas réellement ambitieux pour protéger les réfugiés les plus vulnérables et leur permettre d'accéder au territoire européen. Mais la réinstallation doit rester un outil complémentaire. L'accès à la procédure d'asile et à la protection sur le sol européen et belge ne doit pas être envisagé comme la dernière option.

Enfin, nous prenons bonne note de ce que la Belgique veillera à transposer rapidement et correctement les directives et règlements européens dans l'ordre juridique belge (notamment la directive sur les étudiants), ce qui n'a pas toujours été le cas. Nous espérons également que la Belgique fera pleinement application du Règlement Dublin III toujours en vigueur, qui prévoit des clauses dérogatoires (de souveraineté et humanitaires) qui permettent à la Belgique d'être compétente pour traiter une demande de protection qui lui est soumise, mais aussi un recours effectif pour les cas Dublin (suspensif de plein droit), ce qui n'est toujours pas le cas en droit interne.

## Ligne de force 3 : Des institutions efficaces dans un cadre législatif clair

**Mise en place d'une conférence interministérielle sur la migration et l'intégration (CIM) afin d'assurer une meilleure concertation entre les entités fédérées et l'État fédéral sur l'intégration, le séjour sur base des études et du travail, les MENAs, la sortie des centres d'accueil des bénéficiaires de protection...**

### COMMENTAIRE

La mise en place d'une conférence interministérielle sur la migration et l'intégration nous semble indispensable quand on sait les difficultés, voire les blocages, que peut causer la répartition des compétences en la matière entre les entités fédérées et l'État fédéral. L'efficacité de ce lieu de concertation dépendra évidemment des matières qui y seront abordées, mais aussi des acteurs impliqués. Ainsi, en matière de travail, une concertation entre l'État fédéral et les ministres régionaux pour l'emploi nous paraît essentielle.

La migration en transit mériterait également d'être abordée au sein d'un tel lieu de concertation, pour envisager les différents enjeux de cette question, sans se contenter de l'aborder sous l'aspect des « nuisances » qu'elle pourrait causer.

**Élaboration d'un Code de la migration pour améliorer la lisibilité de la loi sur le séjour des étrangers et garantir la sécurité juridique via une commission (sous la direction d'un président permanent) composée, entre autres, d'experts des services d'asile et de migration, d'académiciens, d'experts du monde judiciaire et d'experts de terrain**

### COMMENTAIRE

Vu la complexité de la matière du droit des étrangers, en raison des différents niveaux de pouvoir concernés et des modifications successives de la loi du 15.12.1980, il est essentiel de travailler à un Code lisible du droit des étrangers pour restaurer la sécurité juridique, tant pour les praticiens que pour le public concerné. C'est la 3<sup>e</sup> fois que cet objectif apparaît dans l'accord de gouvernement... Nous espérons que cette fois sera la bonne et que tous les acteurs concernés par la matière seront sollicités, notamment les experts de terrain (Myria, Agentaschap Integratie en Inburegring, associations et services spécialisés en droit des étrangers, avocats) et les acteurs académiques (centres de recherche Migration : GERME, EDEM...).

**Organisation d'un audit externe des services d'asile et de migration afin d'en optimiser le fonctionnement et d'améliorer la coopération entre les différents services (notamment via une numérisation approfondie des processus administratifs internes et une attention à la convivialité, à la transparence, à l'accessibilité des services et à la qualité des procédures et des décisions)**

### COMMENTAIRE

L'organisation d'un audit externe des différents services, dont l'Office des étrangers (OE), nous semble être une mesure positive surtout si une attention particulière est portée à la transparence, à la qualité des procédures et des décisions, ainsi qu'à l'accessibilité des services. La numérisation pourrait être positive si elle vise à fluidifier l'échange d'informations en matière de séjour (ce qui devrait sans doute permettre d'éviter certains dédales administratifs). Mais elle pourrait aussi s'avérer négative si elle permet un meilleur échange entre les services de police, les parquets et l'OE et qu'elle vise à éloigner plus facilement les personnes...

Politique transparente et basée sur de la publication de données probantes afin d'avoir une politique plus claire et de mettre fin aux « fake news » et aux craintes qui en découlent, notamment par un site web accessible reprenant les chiffres les plus importants, les décisions, les changements législatifs et des informations générales et claires sur l'asile et la migration ; et, en coopération avec Myria, une politique publique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits humains

## COMMENTAIRE

Une politique plus transparente et basée sur des chiffres actualisés et communiqués plus régulièrement peut permettre de contribuer à lutter contre les préjugés à l'égard des étrangers, si elle s'accompagne d'une communication claire allant dans ce sens. Il est essentiel, à cet égard, que lorsqu'il est question d'abus de procédure, ceux-ci soient également basés sur des données objectives, voire chiffrées.

## Mesures spécifiques à court terme

Le secrétaire d'État envisage de prendre rapidement certaines mesures spécifiques pour permettre une amélioration du fonctionnement des services à court terme.

**Campagne d'information spécifique pour les demandes d'asile non fondées, notamment pour les Brésiliens (augmentation « exceptionnelle » des demandes de protection internationale ces derniers mois)**

Demander l'asile est un droit fondamental reconnu à toute personne, indépendamment de sa nationalité. Il importe que le CGRA puisse continuer à examiner, en toute indépendance et au cas par cas, les demandes de protection internationale (DPI) qui lui sont soumises. L'augmentation parfois soudaine des DPI de certaines nationalités ne saurait justifier un traitement plus strict ou discriminatoire. Nous insistons également sur le fait que mener des campagnes d'information spécifiques, comme l'entend le nouveau secrétaire d'État, ne devrait pas aboutir à dissuader des personnes d'exercer un droit fondamental. En outre, ce type de campagne doit reposer sur des informations complètes, qualitatives et objectives. Ces dernières années, de nombreuses campagnes visant certaines nationalités de demandeurs d'asile ont été menées. Elles visaient clairement à dissuader certains demandeurs d'introduire ou de poursuivre leur DPI dans notre pays. Ce qui n'est pas acceptable. La loi belge prévoit déjà, depuis les « Lois Mammouth » (mars 2018), que des DPI a priori « infondées » peuvent être traitées par le CGRA selon une procédure accélérée (par exemple, si les éléments ne sont pas pertinents au regard d'une demande de protection internationale) et, dans certains cas, peuvent être déclarées manifestement infondées (ce qui aura une incidence sur le délai de l'ordre de quitter le territoire). Lorsque la procédure accélérée est d'application, le délai de recours est raccourci à 10 jours (calendrier) et le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) est censé traiter le recours plus rapidement.

## Concernant les services et instances

La note de politique générale prévoit la numérisation d'un certain nombre de processus au sein de l'Office des étrangers (en matière de migration par le travail, d'échanges de données avec les communes, de permis unique...). Cette mesure peut être positive au vu des délais parfois nécessaires à la simple transmission d'informations entre les services concernés, au risque de perte des données... qui ralentissent l'accès aux droits des personnes étrangères.

Au niveau du CGRA, la note prévoit la création d'un véritable dossier électronique dans lequel l'examen de la demande de protection internationale serait entièrement numérisé. Cette mesure peut être positive et améliorer l'efficacité des processus.

Enfin, au niveau du Conseil du contentieux des étrangers, la note prévoit d'optimiser l'évaluation des titulaires de fonction pour en faire un système de mesures disciplinaires à part entière. Cela peut être positif. La note prévoit aussi la modernisation de la juridiction pour qu'elle puisse envoyer ou recevoir des documents de procédure par voie électronique. Cela améliorera certainement les procédures en extrême urgence et les procédures accélérées. C'est donc un élément positif. La note prévoit aussi de proposer une loi sur le CCE, dans l'attente du nouveau Code de la migration, ce qui peut être utile vu le temps que peut prendre la codification de cette matière. Les procédures et dispositions relatives au CCE contenues dans la loi du 15 décembre 1980 sont en effet très complexes et parfois peu lisibles, même pour les praticiens et, a fortiori, pour les demandeurs de protection et les citoyens.

## Ligne de force 4 : La protection des personnes vulnérables

La volonté de protéger « ceux qui en ont besoin » est à saluer, qu'il s'agisse des demandeurs de protection internationale, des MENAs, des victimes de traite des êtres humains ou des apatrides.

Mais la note de politique générale omet clairement de mentionner les personnes gravement malades parmi les publics vulnérables qu'elle s'engage à protéger. Or, elles ne peuvent être renvoyées dans le pays d'origine car elles n'y ont pas accès aux soins. Rien n'est mentionné non plus sur les dysfonctionnements de la procédure de régularisation de séjour pour motifs médicaux sur base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 qui devrait être indépendante, transparente et dotée d'un recours effectif. Une solution digne et respectueuse de notre État de droit doit être trouvée face au sort de ces personnes, qui ne peuvent rentrer volontairement dans leur pays d'origine, et que l'État ne peut pas expulser.

**Réaffirmation du droit d'asile comme étant une obligation internationale cruciale et réduction autant que possible des obstacles pratiques à l'introduction d'une DPI**

### COMMENTAIRE

Nous prenons acte que, depuis le 30 octobre 2020 et suite à l'ordonnance du Tribunal de première instance de Bruxelles du 5 octobre 2020 enjoignant l'État belge de mettre fin à un système violant les droits de demandeurs d'asile, la Belgique a abandonné le système de demande en ligne (avec un accueil différé) mis en place en avril 2020. Il en va, comme cela est d'ailleurs souligné, du respect de la directive européenne sur l'accueil et du respect de la dignité des demandeurs de protection : dès qu'une personne exprime le souhait de soumettre une demande de protection internationale à l'OE, elle est considérée comme demandeuse d'asile et a droit à une aide matérielle. Nous espérons que le système, notamment via des rendez-vous, permettra à l'avenir de garantir un accès rapide et sans obstacles à la procédure d'asile, avec l'enregistrement de tous les demandeurs qui se présentent au centre d'arrivée et la désignation d'une place d'accueil le jour même. Et ce, quelle que soit l'évolution de la crise sanitaire liée au Covid-19, ou l'évolution des flux d'arrivées.



**Une procédure d’asile qualitative et rapide et souhaite que les demandeurs reçoivent une réponse à leur DPI dans les 6 mois. Une attention particulière est portée aux groupes particulièrement vulnérables**

## COMMENTAIRE

Les délais de traitement des demandes de protection internationale peuvent s’avérer très longs (parfois plusieurs années). Ce délai s’est encore allongé avec la crise sanitaire liée au Covid-19 (avec l’arrêt pendant plusieurs semaines des auditions au CGRA et des audiences au CCE, puis une reprise progressive). Rendre une décision sur une DPI dans un délai raisonnable participe à la qualité globale de la procédure d’asile. C’est également important pour les demandeurs d’asile qui se retrouvent « en suspens » pendant leur procédure. Le respect des délais d’ordre par le CGRA et le CCE afin que le demandeur ait une réponse à sa DPI dans les 6 mois est, dans ce sens, un élément positif et conforme au prescrit de la Directive européenne « Procédures ». La résorption de l’arriéré également. Toutefois, il convient de donner les moyens suffisants aux instances et juridictions pour qu’elles puissent examiner les DPI de manière qualitative et rapide, sans se focaliser uniquement sur la durée et sur le rendement des instances, mais sur la qualité du processus, de l’examen des demandes et des décisions prises.

Demander l’asile est un droit fondamental, garanti à toute personne, sans distinction aucune. La procédure d’asile a pourtant encore été complexifiée avec les « Lois Mammouth » qui ont mis en place des procédures prioritaires, à la frontière, en irrecevabilité ou accélérées. À côté de la procédure ordinaire, on trouve désormais des demandeurs de protection internationale de « seconde zone », pour lesquels les garanties procédurales sont revues à la baisse. L’examen qualitatif et en toute indépendance des DPI doit être la priorité. Que ce soit au niveau du CGRA, ou du CCE. De même, les garanties procédurales, dont une aide juridique de qualité et le droit à un recours effectif, devraient être au cœur d’une procédure d’asile qualitative. Or, un certain nombre de demandeurs de protection ne bénéficient actuellement pas d’un délai de recours suffisant (5 ou 10 jours, plutôt que 30 jours en principe). Nous espérons que l’audit des instances permettra d’évaluer précisément ces aspects de la procédure d’asile et de proposer des mesures concrètes et des aménagements visant à son amélioration.

Enfin, nous saluons le fait que, dans la procédure d’asile, une attention soit portée aux personnes particulièrement vulnérables, comme les enfants et les victimes de violence liées au genre, y compris pour les personnes originaires d’un « pays d’origine sûr ». Nous espérons que cette attention sera portée par les instances d’asile de manière proactive et pour toutes les procédures, qu’elles soient ordinaires, à la frontière ou en recevabilité ou accélérées.

**Solidarité par le biais de la politique structurelle de réinstallation et par la relocalisation au niveau de l’UE. Une attention particulière sera portée aux vulnérables**

## COMMENTAIRE

Il est important que la Belgique continue, comme annoncé, d’être solidaire au niveau mondial et de mettre en œuvre la réinstallation dans le cadre d’une politique structurelle. Les réinstallations de réfugiés dans notre pays ont fortement diminué depuis 2017, du fait du manque de places d’accueil provoqué par une mauvaise gestion politique du réseau d’accueil. Elles ont ensuite été suspendues les dix premiers mois de 2020 du fait de la pandémie liée au Covid-19 (avec une reprise progressive timide depuis fin octobre). Il est essentiel que la Belgique honore dans les meilleurs délais les engagements déjà pris pour fin 2021, qui concernent 1.615 personnes. Au vu du contexte mondial, il est également essentiel que la Belgique mène une politique de réinstallation ambitieuse en augmentant les quotas annuels de réinstallation, lorsque l’UE lancera les nouveaux appels à ses États membres. D’après le HCR, en 2021, plus de 1,4 million de réfugiés qui vivent actuellement dans 62 pays d’accueil auront besoin d’être réinstallés. S’il convient de prendre en compte la vulnérabilité particulière des personnes invitées à être réinstallées dans notre pays, il importe également de veiller à ne pas limiter la réinstallation à une seule nationalité. Si les Syriens représentent le groupe qui a le plus besoin de réinstallation, les réfugiés sud-soudanais et congolais sont également des groupes particulièrement vulnérables et ayant besoin de réinstallation.

S'agissant de la solidarité européenne, nous accueillons favorablement le fait que la Belgique souhaite soutenir les États membres en première ligne (aux frontières extérieures de l'UE), via des relocalisations de demandeurs de protection internationale en Belgique. Par le passé, des relocalisations en provenance de l'Italie et de la Grèce ont été réalisées, notamment en 2015-2017. Mais les quotas de l'époque n'ont pas été atteints, alors que la Commission européenne les avait rendus obligatoires (sur les 3.812 relocalisations prévues, 1.171 ont été menées). La Belgique a certes répondu à des demandes de relocalisation de la part de la Commission après 2017, mais ces relocalisations ont fortement diminué en 2018 et, en 2019, aucune n'a été réalisée (à nouveau du fait du manque de places d'accueil, lié à une mauvaise gestion politique). En 2020, seules 18 personnes ont été relocalisées, des MENAs en provenance de Grèce. Suite au terrible incendie du camp de Moria en septembre 2020, l'État belge s'est engagé à relocaliser 150 personnes sur les 13000 résidents du camp entièrement dévasté... quotas dérisoires par rapport aux besoins. Tout comme souligné dans la note, un mécanisme de redistribution structurel est de loin préférable à des mécanismes ad hoc et dépendants du bon vouloir des États membres. Dans ce sens, la Belgique doit pousser les négociations autour du Pacte, pour accueillir et protéger via des relocalisations, et non vers une solidarité « à la carte », avec la possibilité de « parrainer » des retours.

### Politique plus transparente autour des visas humanitaires avec une discussion annuelle au Parlement

#### COMMENTAIRE

L'accès au territoire est un enjeu majeur, notamment pour les personnes en besoin de protection internationale qui doivent obtenir un visa. La Belgique peut délivrer des visas « humanitaires » sur base de son droit national. Mais ces visas ne sont pas inscrits dans la loi et relèvent entièrement du pouvoir discrétionnaire du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. Ce qui va à l'encontre de la sécurité juridique et qui a permis les abus au cœur des problèmes de gouvernance soulevés au mois de janvier 2019 (« visagate »). Si nous saluons la volonté de rendre cette politique plus transparente et de respecter les principes généraux de bonne administration, un contrôle réalisé une fois par an par le Parlement n'est pas suffisant pour éviter d'autres dérives. Si le visa humanitaire peut être octroyé dans des situations diverses (réinstallation, regroupement familial élargi, situation humanitaire particulière, besoin de protection internationale) et qu'il convient de garder une certaine souplesse, des critères a minima, comme l'existence de liens entre la personne et la Belgique, permettraient d'assurer une meilleure transparence et d'amoindrir considérablement le risque d'arbitraire dans la délivrance de ces visas pour les personnes en besoin de protection internationale.

### Lutte contre le trafic des êtres humains

#### COMMENTAIRE

La lutte contre les auteurs de traite et trafic des êtres humains sera une priorité absolue pour le nouveau gouvernement. Nous pouvons le saluer et nous insistons sur le fait que, comme cela est souligné, « les victimes doivent être abordées comme des victimes et informées de leurs possibilités de séjour sur le territoire belge ».

Concernant la lutte contre le trafic des êtres humains, il est important de rappeler que de nombreuses personnes, dont des migrants en transit ont eu recours à des passeurs avant d'arriver en Belgique et pourraient aider les autorités dans le démantèlement de ces réseaux. Leurs témoignages sont cruciaux pour lutter contre les trafiquants. Les migrants en transit doivent être considérés comme des sources d'information pour les enquêteurs et doivent être protégés en tant que victimes. En 2018, seules 19 victimes de trafic se sont vu délivrer un permis de séjour sur cette base et 8 MENAs victimes de trafic ont entamé la procédure de séjour. Ce qui est très peu. Informer et sensibiliser les différentes parties prenantes, dont les organisations qui fournissent une assistance aux migrants en transit, ou les sociétés de transport, tel que suggéré dans la note, peut se révéler utile. Mais il est indispensable d'établir un climat de confiance pour briser le modèle économique des trafiquants et en finir avec l'approche répressive à l'égard des migrants en transit.

**Protection des MENAs : renforcement des procédures de signalement et d'identification, amélioration de l'accompagnement fourni par le service des tutelles (notamment en envisageant la présence du service des tutelles dans le centre d'enregistrement), suivi des MENAs rendu plus efficace pour éviter les disparitions et examen d'un autre type d'accueil ou d'orientation facilement accessible pour les jeunes en transit (avec l'aide à la jeunesse et des institutions spécialisées)**

#### COMMENTAIRE

Les différentes mesures prises envers les MENAs, groupe particulièrement vulnérable comme rappelé dans la note, sont a priori positives. Il est en effet nécessaire d'offrir un maximum de protection à ces jeunes, au parcours migratoire particulièrement difficile eu égard à leur âge. Ainsi, nous espérons que l'objectif poursuivi par ces différentes mesures soit effectivement de protéger davantage les mineurs et non de renforcer les contrôles à leur égard.

La présence du service des tutelles dans le centre d'enregistrement permettrait de faciliter leur identification et de pouvoir leur proposer une protection dès après leur arrivée en Belgique. À l'heure actuelle, le tuteur est souvent désigné après que le jeune ait quitté son Centre d'orientation et d'observation (COO), soit plusieurs semaines après son arrivée en Belgique, voire plusieurs mois quand le réseau est saturé. La désignation d'un tuteur dès l'arrivée du jeune permettrait de construire une relation de confiance solide et durable entre le jeune et son tuteur, et de réduire le risque de disparition (très élevé en COO). La désignation d'un tuteur dès les premiers jours impliquerait une communication entre Fedasil et le service des tutelles, pour désigner des tuteurs qui soient proches de centres avec des places disponibles.

Enfin, en ce qui concerne la mise en place d'accords et de protocoles visant à éviter la disparition des MENAs des radars, la note reste vague et ne précise pas quelles mesures concrètes seront mises en place. Nous resterons attentifs à ce point.

#### Droit de séjour pour les apatrides

#### COMMENTAIRE

En 2017, la Belgique a modifié la procédure relative à la reconnaissance de l'apatridie, ce qui a permis une certaine avancée en la matière (plus de centralisation et spécialisation des juges, puisque seuls les tribunaux de la famille établis auprès d'une cour d'appel sont désormais compétents). Toutefois, des lacunes importantes subsistent : pendant la procédure de reconnaissance, la personne n'a pas de droit de séjour provisoire et, une fois reconnue apatride, elle ne se voit pas délivrer de titre de séjour de manière automatique. Cette question du droit de séjour était déjà inscrite dans les deux accords de gouvernement précédents, mais n'a pas été réglée. Nous espérons donc que le nouveau gouvernement mettra rapidement en place l'octroi d'un droit de séjour pour les apatrides, notamment lorsque les personnes ne peuvent retourner dans leur pays de résidence. Ce droit de séjour doit permettre aux personnes apatrides de jouir des droits énoncés dans la Convention relative au statut des apatrides de 1954. Nous demandons par ailleurs que les personnes sollicitant ce statut puissent bénéficier d'un droit de séjour temporaire durant la procédure.

Enfin, nous espérons aussi, comme annoncé dans l'accord de gouvernement, que le nouveau gouvernement ne se limitera pas aux apatrides et s'attachera aux autres « catégories » de personnes inéloignables, pour lesquelles une solution en termes de droit de séjour doit être trouvée (les membres de famille n'ayant pas droit au séjour dans un même pays, les parents d'enfants mineurs autorisés au séjour...).

## Ligne de force 5 : Un accueil de qualité dans un modèle d'accueil flexible

En matière d'accueil des demandeurs d'asile, la ligne de force envisagée dans la note de politique générale semble positive. Un accueil est à nouveau offert dès la présentation de la demande de protection internationale (« retour à la normale » d'avant le contexte de crise COVID). Il est aussi prévu de travailler à un système d'accueil plus qualitatif, plus stable et flexible et de porter attention à la prévisibilité pour le réseau d'accueil, qui a en effet été malmené ces dernières années (notamment en termes de financement), au détriment d'un accueil et d'un suivi de qualité des résidents.

### Flexibilité et gestion dynamique du réseau d'accueil

#### COMMENTAIRE

La flexibilité du réseau d'accueil vise à pouvoir réagir rapidement aux variations des flux entrants, absorber les fluctuations des besoins d'occupation et mettre en œuvre d'autres volets de la politique (par exemple, la réinstallation). Nous saluons la volonté du secrétaire d'État de mener une gestion dynamique du réseau d'accueil, pour éviter qu'il soit sous pression permanente et pour garantir des places d'accueil à tout moment, sans en compromettre la qualité. Des places-tampons (gardées en réserve et utilisées en cas de nécessité) permettront de résoudre les difficultés liées aux fluctuations (création ou fermeture de places). Ces places ont évidemment un coût, mais il est inférieur à celui de l'ouverture de places en urgence. Ces places-tampons doivent être suffisantes : celles envisagées sous les législatures précédentes ne l'étaient, de toute évidence, pas.

### Prévisibilité et stabilité au sein du réseau d'accueil

#### COMMENTAIRE

Le secrétaire d'État souligne la nécessité de prévisibilité et de stabilité du réseau d'accueil. En ce sens, il prévoit une communication rapide autour de l'ouverture d'un centre d'accueil et une coopération proactive avec la communauté et les autorités locales pour éviter les incompréhensions et les frustrations. Des séances d'information avec les citoyens locaux devraient assurer davantage de clarté et rompre avec le climat de grande incertitude de ces dernières années (avec les nombreuses ouvertures, fermetures et réouvertures de places d'accueil, parfois au sein d'une même commune). Il entend également renforcer le soutien aux initiatives de quartier et aux programmes de parrainage (les « buddies ») dans et autour des centres d'accueil. Nous approuvons ces mesures qui tendent vers un meilleur vivre-ensemble des demandeurs d'asile et de la population locale.

### Qualité de l'accueil: prise en compte des besoins spécifiques et accueil individuel

#### COMMENTAIRE

Pour augmenter la qualité de l'accueil, il est prévu de prêter attention aux conditions de vie et aux besoins spécifiques (notamment pour les résidents LGBTQIA+).

Depuis 20 ans, nous prônons l'accueil en structures individuelles, alors que le modèle actuel consiste en un accueil collectif pour tous les demandeurs d'asile (sauf pour les profils plus vulnérables et les personnes ayant une forte chance de reconnaissance). Nous déplorons la suppression, sous la précédente législature, de trop nombreuses places d'accueil en structures individuelles. Le secrétaire d'État confirme leur intérêt. Nous saluons sa volonté de rééquilibrer l'accueil en centre collectif et en logement individuel, notamment pour les familles avec enfants. Nous espérons que les structures (ILA et associatives) seront rapidement invitées à ouvrir de nouvelles places d'accueil et que celles-ci seront correctement financées afin de garantir cet accueil de qualité.

## Préparation à l'intégration des bénéficiaires de l'accueil

### COMMENTAIRE

Nous sommes sensibles à la volonté du gouvernement d'aider les résidents des centres à utiliser leur temps d'attente de manière utile, en leur offrant l'espace et le cadre nécessaire pour se préparer à leur sortie de la structure d'accueil. Des initiatives d'encadrement visant à préparer leur intégration une fois le statut de protection obtenu seront intensifiées. Cet encadrement, s'il permet d'acquérir des outils (via la formation par exemple) est aussi utile en cas de décision négative sur la procédure et de retour au pays d'origine.

La note de politique générale prévoit de permettre aux demandeurs de protection internationale d'accéder plus facilement au marché du travail, comme cela a été le cas entre avril et juin 2020, pour pallier des besoins notamment en matière d'agriculture (travail saisonnier) en raison de la crise du Covid-19. Pendant cette période, les demandeurs étaient autorisés à travailler dans certains secteurs sans devoir attendre 4 mois de procédure d'asile. Il semble que cette mesure n'ait pas été un succès et n'aurait pas concerné beaucoup de personnes. Dans un contexte de crise sanitaire nécessitant d'engager rapidement et de manière temporaire des profils particuliers (notamment dans les domaines de santé), il conviendrait d'assouplir la règle de contribution à l'aide matérielle des demandeurs de protection internationale, qui peut s'élever dans certains cas à 75% de la rémunération, et de leur permettre d'exercer leur métier sans devoir passer, le cas échéant, par la lourde procédure d'équivalence de leur diplôme (question qui est à traiter en inter-cabinets vu la compétence communautaire en la matière). Ces éléments constituent de véritables freins à cette mise à l'emploi « exceptionnelle » des demandeurs de protection internationale.

## Renforcement du rôle d'intégration des Initiatives locales d'accueil (ILA)

### COMMENTAIRE

Nous apprécions le souhait de développer les initiatives locales d'accueil et de les considérer comme un maillon essentiel du réseau d'accueil. Sous l'ancienne législature, les ILA ont été écartées du réseau d'accueil à des fins électoralistes, alors qu'elles restent, selon nous, les structures les plus adéquates tant en matière d'accueil (y compris de demandeurs d'asile dont la demande de protection est en cours d'examen), que d'un point de vue financier. Nous accueillons positivement la volonté de renforcer et de clarifier leur rôle d'intégration à l'égard des personnes amenées à prendre pied dans la société belge.

## Ligne de force 6 : La migration comme valeur ajoutée

Voir la migration comme une valeur ajoutée nous semble être un bon point de départ. Toutefois, la note ne propose pas d'éléments suffisants pour faire de ce point de départ une politique efficace et cohérente. Il n'y a pas de réelle vision en matière de migration pour motif d'études et/ou de travail, alors que l'approche du regroupement familial est inutilement restrictive.

La valeur ajoutée de la migration ne dépend pas tant du motif d'admission au séjour, que de ce que l'étranger admis fait ou arrive à faire suite à son admission, et de la place qu'il arrive à occuper ou à créer, en rapport avec ses qualifications ou compétences. Cela dépend, dans une grande mesure, de facteurs politiques, réglementaires et institutionnels, sur lesquels les autorités publiques peuvent et doivent agir. Il y a donc peu de sens à opposer une migration dite active (études et travail) à une migration dite passive (regroupement familial).

La CIM évoquée en ligne de force 3, assortie d'une concertation plus large et d'un appui scientifique adéquat doit être un outil important pour la définition d'une politique interfédérale qui comprenne un ensemble cohérent de mesures favorisant la contribution, économique ou autre, des étrangers. La grande majorité des personnes veulent et peuvent apporter une contribution économique, sociale, culturelle ou autre à la société, si les autorités publiques arrivent à créer le contexte adéquat pour cela.

**La migration pour motif d'études : transposition en droit national de la directive européenne 2016/801 du 11 mai 2016 au cours de la législature à venir, permettant la transition vers le marché du travail à la fin des études par l'introduction d'une période transitoire de recherche d'emploi pour les étudiants étrangers. Et clarification du rôle des autorités locales pour la prolongation du séjour étudiant**

### COMMENTAIRE

La Belgique est en défaut de transposition de cette directive depuis plusieurs années. Celle-ci vise à faciliter la mobilité à l'intérieur de l'Union européenne, et à permettre aux étudiants et aux chercheurs ayant terminé leurs études de pouvoir renouveler leur séjour pendant neuf mois, pour chercher du travail, ou créer leur entreprise. Cette transposition était déjà prévue sous la législature précédente. Il est donc plus que temps que le gouvernement actuel y procède, car de nombreux chercheurs et étudiants étrangers sont en attente de réponses et de sécurité juridique quant à la possibilité de renouveler leur titre de séjour sur base de l'article 25 de la directive européenne 2016/801 du 11 mai 2016. En septembre 2018, l'OE avait publié des informations sur cette procédure sur son site internet, et plusieurs dossiers avaient pu être traités sur base des instructions données par l'ancien secrétaire d'État à l'asile et à la migration. Aujourd'hui, cette information a été supprimée du site de l'OE, faisant ainsi planer beaucoup d'incertitudes sur la possibilité de renouveler un titre de séjour sur cette base. Nous regrettons cette incertitude juridique.

Les mesures envisagées en matière de séjour étudiant nous semblent toutefois un peu faibles, car aujourd'hui, l'accès même au titre de séjour comme étudiant étranger demeure semé d'obstacles et est en pratique réservé à une élite nantie, vu les montants exigés par la procédure de visa, les frais d'inscription dans l'établissement et, par-dessus tout, la condition de revenus suffisants à justifier chaque année dans le chef de l'étudiant.

L'accès aux études supérieures - que l'on soit belge ou étranger - ne devrait nullement être conditionné par des moyens financiers et devrait être envisagé comme un investissement public en faveur de la pleine participation citoyenne, au niveau belge comme au niveau mondial.

Il nous semble pour cela indispensable que certains freins à l'accès et au maintien du droit de séjour pour les étudiants étrangers soient levés: les dispositions extralégales prévues par les postes diplomatiques pour la procédure de visa étudiant (demande de rendez-vous payant, questionnaire de motivation pouvant justifier un refus de visa, frais de dossier...), le manque de flexibilité quant à la condition des revenus suffisants...



La migration de travail : meilleure exploitation de la politique de migration de travail pour contribuer davantage à une histoire migratoire positive en Belgique. Transposition de la directive 2016/801 en ce qui concerne les chercheurs, les volontaires et les stagiaires. Amélioration de l'efficacité des procédures de permis unique, tant pour l'employeur que pour le travailleur migrant, notamment par la numérisation. Simplification des procédures pour les « programmes vacances-travail » des pays avec lesquels des accords bilatéraux existent déjà, comme le Canada, l'Australie ou la Corée du Sud

---

## COMMENTAIRE

Nous partageons le constat relevé dans la note de politique générale, selon lequel le potentiel de migration par le travail est sous-exploité en Belgique. Dans son état actuel, la politique de migration économique concerne en effet essentiellement des personnes qualifiées, voire très qualifiées, résidant dans un pays lié à la Belgique par une convention relative à l'occupation de main-d'œuvre. Le travailleur doit se trouver à l'étranger au moment de la demande. Une fois admis, il obtient un permis de travail et un titre de séjour valables un an. Il ne peut travailler que pour un employeur déterminé et pour une fonction donnée chez ce dernier. Le permis de travail ne peut être renouvelé que pour une occupation dans la même fonction.

Ce cadre favorise l'exploitation des travailleurs, car il lie leur accès au marché du travail et leur titre de séjour à leur emploi chez un employeur donné. Il réduit leurs possibilités d'évolution professionnelle et ne prévoit rien pour les sans-papiers, les demandeurs d'asile et autres « catégories » de personnes étrangères se trouvant déjà sur le territoire belge. Il ne permet donc pas non plus de répondre adéquatement aux besoins du marché du travail.

Il nous semble essentiel que tous les niveaux de pouvoir concernés puissent, éventuellement dans le cadre de la CIM, parvenir à un accord pour permettre aussi aux étrangers en séjour précaire ou sans papiers déjà présents sur le territoire d'accéder au marché de l'emploi, à tout le moins dans les secteurs en pénurie dans les différentes régions du pays, et notamment dans le secteur des soins de santé.

La migration circulaire : la situation des étrangers qui acquièrent une expérience professionnelle ou d'études en Belgique pour retourner ensuite dans leur pays d'origine constitue une valeur ajoutée, tant pour le pays d'origine que pour le pays de destination. La rationalisation des procédures et la transposition de la directive européenne 2016/801 devraient contribuer à une plus grande sécurité juridique et à encourager les étrangers à retourner dans leur pays d'origine à l'expiration de leur séjour. Évaluation des projets au Maroc, au Sénégal et en Tunisie (projets qui préparent certains profils pour le marché du travail du pays d'origine et de la Belgique, par le biais de la formation)

---

## COMMENTAIRE

Il nous semble qu'il faut mieux définir ce que l'on entend par « migration circulaire », car cela peut aussi bien désigner une simple forme de migration temporaire, qu'un réel droit pour l'étranger d'aller et de venir plus ou moins librement entre la Belgique et son pays d'origine, y compris de s'absenter longtemps, sans perdre son droit de séjour.

**Court séjour : accès au territoire belge garanti aux touristes, aux membres de la famille des étrangers résidant en Belgique qui remplissent les conditions. Examen raisonnable et proportionné du risque d'établissement du demandeur de visa en tenant compte des garanties de l'article 8 de la CEDH**

## Regroupement familial

La note de politique générale rappelle que le droit de vivre en famille est un droit fondamental. C'est un élément positif. Elle rappelle aussi qu'il s'agit d'un canal de migration important. C'est une réalité. Il nous semble également fondamental de rappeler, sur base des recommandations de la Commission européenne que, quelles que soient les réformes envisagées sous cette législature, l'autorisation du regroupement familial doit être la règle et les dérogations doivent être interprétées de manière stricte. La marge d'appréciation reconnue aux États, qui leur permet de subordonner l'exercice du droit au regroupement familial aux exigences autorisées par la directive, et de mettre en balance les intérêts concurrents de l'individu et de la société, ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial et à l'effet utile de celle-ci. La directive doit être interprétée et appliquée conformément aux droits fondamentaux et, plus particulièrement, au droit au respect de la vie privée et familiale, au principe de non-discrimination, aux droits de l'enfant et au droit à un recours effectif consacrés par le CEDH et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La note de politique générale envisage plusieurs modifications des dispositions relatives au regroupement familial.

## COMMENTAIRE

Nous nous réjouissons de la volonté de « garantir » l'entrée sur le territoire aux touristes et membres de famille si ceux-ci remplissent les conditions. Car si la délivrance des visas de court séjour est encadrée par le code européen des visas, elle repose encore pour plusieurs aspects sur l'appréciation discrétionnaire de l'administration, qui se fonde sur le présupposé selon lequel les personnes qui sollicitent ce type de visa vont en abuser et rester sur le territoire. De nombreuses plaintes sont adressées chaque année au Médiateur fédéral concernant la non-délivrance de visas de court séjour par la Belgique. Les chiffres des refus sont édifiants, puisque la Belgique présente un taux de refus de visas de court séjour deux fois supérieur à la moyenne européenne. Ces dernières années, il est devenu très difficile pour certains étrangers d'obtenir l'autorisation de venir en Belgique pour assister à un événement familial (mariage, naissance, enterrement...), ou simplement pour passer du temps en famille. En Belgique, les visas de visite familiale sont ceux pour lesquels la proportion de refus (35%) est la plus importante parmi les visas de court séjour. Ces visas sont octroyés essentiellement à des ressortissants d'Asie (Indiens, Chinois, Iraniens), d'Afrique (Marocains, Algériens) et d'Europe hors UE (Turcs, Russes). Le taux de refus le plus important concerne les ressortissants marocains, turcs et algériens<sup>1</sup>.

Le défaut de garanties suffisantes de retour (ou « risque d'établissement ») est le motif de refus le plus fréquent invoqué par l'Office des étrangers, qui dispose d'un important pouvoir d'appréciation pour juger de la volonté de quitter le territoire belge. Les garanties de retour exigées à l'appui de ces demandes sont ainsi appréciées extrêmement strictement par l'OE, même dans les situations où les personnes justifient clairement de l'objectif de leur voyage, de leur hébergement et des ressources dont elles disposent pour la durée de leur séjour.

L'évaluation des garanties de retour doit être encadrée dans la loi pour limiter autant que possible le pouvoir d'appréciation de l'OE et mettre fin à l'arbitraire.

<sup>1</sup> Myria, La migration en chiffres et en droits 2019, p.42 : [https://www.myria.be/files/Myria\\_RAMIG-FR\\_2019-AS-ge-comprimeerd.pdf](https://www.myria.be/files/Myria_RAMIG-FR_2019-AS-ge-comprimeerd.pdf)



## Révision du délai endéans lequel les bénéficiaires de protection internationale sont dispensés des conditions matérielles du regroupement familial

### COMMENTAIRE

Dans le cadre de la législation actuelle, les regroupants bénéficiaires de protection internationale (réfugiés et bénéficiaires de protection internationale) ne doivent pas, pendant l'année qui suit la reconnaissance de leur statut de protection et pour autant que la famille était déjà constituée avant leur arrivée en Belgique, justifier des conditions matérielles mises au regroupement familial.

En pratique, ce délai d'un an est beaucoup trop court, car beaucoup de bénéficiaires de protection internationale font face à des difficultés particulières qui allongent le temps nécessaire à réunir tous les documents demandés dans le cadre des démarches de regroupement familial: difficultés à trouver un logement adapté à une famille à la sortie du centre d'accueil, à réunir les documents d'état civil étrangers nécessaires à l'établissement des liens familiaux, à obtenir les légalisations nécessaires, inexistence ou difficultés d'accès aux postes diplomatiques belges dans certains pays, longues distances à parcourir pour rejoindre les ambassades, coût des procédures (établissement des actes d'état civil et légalisations, frais de voyage dans le pays si longues distances à parcourir jusqu'à l'ambassade, billets d'avion pour la Belgique, tests ADN si demandés par l'OE...)... Tous ces obstacles ont pour conséquence que de nombreux regroupants ne peuvent pas bénéficier de la dispense des conditions matérielles, car ils ne sont pas en mesure de rassembler tous les documents nécessaires dans ce délai d'un an.

Pour le CIRÉ, comme pour le HCR et la Commission européenne, ce délai d'un an devrait être supprimé. Les conditions plus favorables du regroupement familial pour les bénéficiaires de protection internationale ne devraient pas être limitées dans le temps, car la plupart d'entre eux n'ont aucune possibilité d'exercer leur droit à vivre en famille dans un autre pays. D'autres États européens sont allés dans ce sens : c'est le cas de la France, de la Bulgarie, de l'Italie, de la Croatie et du Royaume-Uni, qui ne limitent pas les conditions favorables dans le temps. La Slovénie et l'Irlande ont prévu des délais de dépôt, mais n'appliquent pas de conditions de revenus. Et en Allemagne, il suffit de notifier le souhait de regroupement familial dans un délai de trois mois. La demande de regroupement familial ne doit pas être finalisée dans ce délai pour pouvoir bénéficier des conditions favorables. L'Allemagne dispose en outre d'un système en ligne.

Si un délai devait quand même être fixé, il faut alors prévoir à tout le moins la possibilité que la demande soit introduite en Belgique par le regroupant. La directive européenne (article 5 de la directive 2003/86/CE) relative au droit au regroupement familial offre aux États membres la possibilité de définir si la demande de regroupement familial doit être introduite par le regroupant dans l'État membre, ou par le membre de la famille se trouvant à l'étranger. La Commission européenne ajoute que les États membres devraient offrir la possibilité d'introduction de la demande par le regroupant sur le territoire de l'État membre, lorsque ce dernier applique un délai maximal pendant lequel le bénéficiaire d'une protection internationale peut profiter de conditions plus favorables. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) attire également l'attention sur cette possibilité, et plusieurs pays comme les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et le Luxembourg l'appliquent depuis plusieurs années. Les États membres peuvent aussi opter pour l'utilisation des nouvelles technologies (par exemple, l'introduction de demandes par voie électronique).

Enfin, à côté de la situation des bénéficiaires de protection internationale, il faut également tenir compte de la situation des personnes autorisées au séjour pour raisons médicales sur base de l'article 9 ter. Actuellement, l'OE dispense les étrangers régularisés pour raisons médicales des conditions matérielles du regroupement familial pendant la première année qui suit l'obtention de leur titre de séjour, à condition que les liens familiaux aient déjà existé avant que la personne qui fait l'objet du regroupement n'obtienne un droit de séjour en Belgique. Ce changement de pratique fait suite à un jugement du CCE en 2018. Cette pratique doit être inscrite dans la loi.

## Délais de traitement des demandes de regroupement familial raccourcis et examen plus rapide des dossiers de regroupement familial des travailleurs migrants

### COMMENTAIRE

Nous saluons la volonté de raccourcir les délais de traitement des demandes de regroupement familial en général. Sous le gouvernement Michel, le délai d'examen des demandes de regroupement familial des membres de la famille de ressortissants de pays tiers avait été allongé de six à neuf mois et pouvait être prolongé jusqu'à 15 mois dans des circonstances exceptionnelles. C'était extrêmement problématique en raison des difficultés que rencontrent les personnes, en particulier les bénéficiaires de protection internationale, qui souhaitent être rejointes par un membre de leur famille qui se trouve encore souvent dans certaines zones dangereuses.

Concernant les membres de famille de travailleurs migrants, un traitement plus rapide des demandes de regroupement familial dans le cadre de l'examen des demandes de permis unique semble indispensable, si la volonté du gouvernement est de renforcer la politique belge de migration par le travail.

## Examen des conditions du regroupement familial à la lumière de la législation des pays voisins et volonté d'harmoniser la procédure et les conditions du regroupement familial si nécessaire au regard de ce qui se passe dans les pays voisins

### COMMENTAIRE

Le regroupement familial a fait l'objet de très nombreuses modifications législatives restrictives au cours de ces dernières années, ajoutant des conditions (de revenus, de logement, d'intégration...) et limitant les droits des étrangers de vivre en famille, sans qu'aucune évaluation de ces réformes n'ait jamais eu lieu. Le regroupement familial est devenu un droit à géométrie variable selon la nationalité du regroupant et du lien familial avec le regroupé, créant autant de différences de traitement qui peuvent être vécues comme des discriminations dans l'exercice de son droit de vivre en famille. Il est indispensable, avant d'envisager de nouvelles réformes, d'évaluer le dispositif actuel du regroupement familial et son impact sur les parcours des étrangers et des Belges et Européens d'origine étrangère. Si une réforme du regroupement familial peut s'avérer nécessaire sur certains aspects, elle doit absolument être envisagée comme un moyen pour les personnes d'exercer leur droit de vivre en famille, et comme un moyen d'accélérer leur intégration dans notre pays. Si la Belgique doit s'inspirer des dispositifs de regroupement familial de certains pays voisins, cela nécessite de les examiner dans leur ensemble et au regard de l'ensemble de la législation en matière de séjour de ces pays.

## Contrôle plus strict des conditions pendant la période de séjour conditionnel

### COMMENTAIRE

Nous invitons le secrétaire d'État à la prudence en ce qui concerne un renforcement des contrôles pendant la période de séjour conditionnel. En effet, la période pendant laquelle le droit de séjour des membres de famille de ressortissants de pays tiers est temporaire (et conditionné) a été prolongée de 3 à 5 ans, à l'instar de ce qui était déjà d'application pour les membres de famille de Belges, ce qui entraîne un séjour plus précaire et favorise les situations de dépendance. De plus, le contrôle actuel est déjà important en termes de conditions de renouvellement (en particulier pour les familles de regroupants ressortissants de pays tiers).

## Ligne de force 7 : Lutter contre le séjour irrégulier

La note contient plusieurs éléments potentiellement positifs, tels que l'accent mis sur l'information, le recours en opportunité contre les mesures de détention, la vérification de l'effectivité de l'aide au retour et les alternatives à la détention. Dans son ensemble cependant, l'approche choisie relève de la même vision erronée que celle adoptée par les gouvernements précédents.

Il importe de préciser que « lutter contre le séjour irrégulier » et « lutter contre les personnes en séjour irrégulier » sont deux choses totalement différentes. Si nous saluons l'intitulé qui vise à lutter « contre le séjour irrégulier », et non pas « contre les personnes en séjour irrégulier », nous constatons toutefois que les mesures politiques envisagées vont dans le sens inverse...

### Développer des trajets de retour proactifs via un coaching proactif et efficace vers le retour

#### COMMENTAIRE

Avant toute chose, il convient de se poser la question des motivations qui poussent les personnes ayant reçu un OQT à refuser d'y donner suite. Un manque éventuel d'information n'est qu'un des éléments qui entrent en jeu. Il faut aussi tenir compte du risque élevé de non-crédibilité d'une information donnée dans le but de faire partir l'étranger et non de lui permettre de faire un choix libre et informé.

Par ailleurs, le retour volontaire ne peut se concevoir que s'il s'agit d'un choix fait en pleine conscience, au regard des possibilités réelles de protection et de séjour en Belgique. Il ne peut être instrumentalisé à des fins politiques et doit uniquement servir au meilleur intérêt des personnes migrantes. Des garanties doivent ainsi être fournies pour le retour volontaire, les informations données doivent être claires, émises dans la langue de la personne, de manière objective et eu égard à leurs possibilités réelles de se voir accorder une protection.

La note de politique générale prévoit que « le rôle des organisations sociales pour que le retour puisse être discuté de manière accessible est également examiné ». Nous nous inquiétons de voir le secteur associatif instrumentalisé pour permettre le retour de personnes migrantes, présenté comme volontaire, mais en réalité forcé. Le risque est important que les associations et ONG ne puissent plus recueillir la confiance du public migrant et de voir ces personnes être davantage isolées, sans possibilité d'aide.

## Identification et évaluation des initiatives existantes de trajets de retour, identification des bonnes pratiques et mise en place de projets pilotes

#### COMMENTAIRE

Nous nous réjouissons que le gouvernement marque une volonté de s'inspirer de projets-pilotes menés à l'étranger, ayant des résultats probants en la matière.

Nous nous questionnons toutefois sur le fait que ces projets soient envisagés dans le chapitre visant à « développer des trajets de retour proactifs ». L'idée qui sous-tend les projets-pilotes d'orientation vers le futur est d'envisager l'ensemble de la situation de la personne et de trouver avec elle, sans a priori, une solution durable. Le modèle est basé sur la participation active des personnes concernées, participation qui ne peut être obtenue que si elles constatent que l'ensemble des options sont sérieusement envisagées.

Le fait de considérer ces projets comme des « trajets de retours proactifs » donne l'impression que ces dispositifs sont envisagés comme moyens d'augmenter le retour, et non comme un réel travail d'orientation vers le futur. En cela, nous craignons que les projets manquent leur objectif initial.

La note de politique générale précise aussi que ces projets doivent contribuer à trouver une solution pour le groupe limité d'étrangers qui, indépendamment de leur volonté, ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine.

La formulation montre une volonté que la mesure ne concerne qu'un minimum de personnes, à l'image des apatrides. Or, de nombreuses situations d'impossibilité (temporaire ou définitive) de retour peuvent être identifiées, notamment les situations familiales où des questions de droit international privé entrent en jeu.

De même, les « impossibilités » peuvent être d'ordre médical et rendre tout retour inenvisageable. Afin de prévenir ces situations, il conviendrait en amont de revoir le mécanisme de régularisation médicale, ce qui permettrait de réduire le nombre de personnes sans titre de séjour et en impossibilité médicale de quitter le territoire.

Enfin, notons que la formulation actuelle n'est pas plus ambitieuse que celle du gouvernement précédent, et qu'il s'agit d'une proposition avancée depuis plusieurs législatures. Il va maintenant falloir qu'elle se concrétise.

**Lutte contre la transmigration : poursuite et renforcement de l'approche spécifique du problème complexe de la transmigration. Une solution structurelle sera recherchée dans le cadre du Pacte européen sur l'asile et les migrations**

**COMMENTAIRE**

Nous regrettons la terminologie utilisée (« transmigration » qui déshumanise, plutôt que « migrants en transit »). La question des migrants en transit s'inscrit dans « la lutte contre les migrations irrégulières » et il est question de poursuivre et renforcer l'approche de ce « problème » (le terme « nuisances » est aussi souvent associé au phénomène dans la note).

Si chercher une solution plus structurelle et concertée au niveau européen peut être souhaitable, il apparaît que, dans l'attente, la Belgique doit prendre ses responsabilités vis-à-vis de ce public vulnérable souvent en besoin de protection internationale. Un grand nombre de ces personnes « en transit » souhaitant rejoindre le RU ne demandent pas l'asile en Belgique, soit parce qu'elles ignorent qu'elles ont ce droit, soit par crainte d'être écrouées en centre fermé et renvoyées dans un autre État membre défaillant au niveau de l'accueil ou de l'asile, via le mécanisme du règlement Dublin. Elles ont pourtant des droits fondamentaux, indépendamment de leur statut migratoire. Et le Pacte des Nations unies, non contraignant mais que la Belgique entend appliquer, prévoit que : « *les États signataires s'engagent à anticiper les besoins des migrants en situation vulnérable, qu'ils se trouvent dans un pays de transit ou de destination – en les aidant et en protégeant leurs droits de l'Homme* ».

Jusqu'à aujourd'hui, la réponse politique fédérale apportée au phénomène des migrants en transit a été essentiellement violente, dissuasive et répressive (démantèlement des lieux de vie, arrestations, enfermement et création de nouvelles places en centres fermés, sécurisation des ports, contrôles intensifs et sécurisation des aires et parkings d'autoroutes, campagnes de dissuasion...). Si nous pensons qu'une approche spécifique est nécessaire, du fait de la complexité et de la vulnérabilité de ce public, il est crucial de ne pas poursuivre l'approche répressive de l'ancien gouvernement.

Nous saluons le fait que le gouvernement reconnaisse que donner de l'information à ce public - ce qui est notamment pris en charge par les associations - sur les questions liées à l'asile, Dublin et les risques d'un séjour irrégulier ou de la traversée vers le RU, est « crucial », car « il s'agit bien souvent de personnes qui pourraient bénéficier d'un statut de protection en Belgique ». Nous souhaitons souligner qu'informer ce public relève bien de la compétence du fédéral et que le projet « reach out » de Fedasil, qui vise à atteindre ce public via des équipes mobiles est clairement insuffisant. Il est dès lors important, comme le souligne la note, d'évaluer les initiatives et projets en cours visant à apporter une réponse à ce phénomène et d'aller plus loin, en soutenant les initiatives pluridisciplinaires développées par les ONG (comme celle du HUB humanitaire) et des collectifs de citoyens. Si, suite aux informations reçues, les personnes introduisent une demande de protection internationale, la Belgique devrait faire application des clauses de souveraineté ou humanitaires du règlement Dublin pour traiter leur demande.

Le gouvernement fédéral est également responsable de la prise en charge (et donc du financement) de l'accueil multidisciplinaire et de l'hébergement de ce public particulièrement vulnérable et souvent en besoin de protection internationale. Or, rien n'est prévu à cet égard. Actuellement, les entités fédérées prennent en partie en charge les besoins humanitaires urgents de ce public présent sur tout le territoire belge (financement des services du HUB humanitaire à Bruxelles, ou des projets d'hébergement ou autres services de base en Wallonie). L'accueil et l'orientation relèvent aussi des entités fédérées. Nous encourageons aussi vivement le gouvernement à prendre des mesures adéquates pour l'accueil et la protection des nombreux MENAs en transit. Nous regrettons par ailleurs que la CIM que le secrétaire d'État entend mettre en place ne mentionne pas explicitement la question urgente des migrations en transit, alors qu'elle concerne différents niveaux de pouvoirs. Nous espérons que ce sujet complexe sera abordé de façon globale dans ce cadre et qu'une concertation avec les entités fédérées ne portera pas que sur des mesures à adopter pour prévenir les « nuisances » dues à la migration en transit, comme indiqué dans la note.

Former la police à ce phénomène de migration en transit pourrait être positif, à condition que cela se fasse dans une approche non répressive et de respect des droits fondamentaux.

**Retour volontaire : davantage de retours volontaires et encadrement renforcé à tous les stades de la procédure. Trajet concret de retour volontaire pour chaque personne provenant d'un pays à faible degré de protection**

---

#### COMMENTAIRE

L'accord de gouvernement prévoyait que le retour volontaire serait « privilégié » au retour forcé. Or, la note de politique générale indique une augmentation des moyens pour l'ensemble des étapes de la politique de retour : parler du retour dès l'arrivée sur le territoire, augmenter le retour volontaire, augmenter les places disponibles en centre fermé, augmenter les alternatives à la détention, augmenter les moyens de la police aérienne, etc. En cela, la note ne « privilégie » pas le retour volontaire. Elle prévoit d'augmenter le retour volontaire, sans pour autant diminuer le recours au retour forcé.

En ce qui concerne les demandeurs de protection provenant d'un pays à faible degré de protection, ils devraient relater aux agents de protection les persécutions subies dans leur pays d'origine, tout en étant poussés à accepter d'y retourner de façon « volontaire » ... Il nous paraît inconcevable d'amorcer un trajet retour en cours de procédure de protection internationale. Le sentiment généré par une approche « orientée retour » n'est pas compatible avec la relation de confiance indispensable pour relater des persécutions.

Soulignons également que les personnes qui obtiendront une protection internationale, bien qu'elles proviennent de pays à faible taux de reconnaissance, ont probablement vécu une trajectoire de vie particulièrement dure. Imposer une procédure de retour d'emblée est une violence supplémentaire.

**Détention : fin de la détention des mineurs en centres fermés. Master plan actuel pour l'extension de la capacité des centres fermés évalué et amélioré afin de répondre aux besoins actuels. Ouverture des nouveaux centres fermés prévus, dans les délais prévus. Recours effectif de légalité et d'opportunité de la détention par un juge. Évaluation du transfert du contrôle judiciaire de la détention des étrangers au Conseil du contentieux des étrangers**

---

#### COMMENTAIRE

Nous nous réjouissons de la volonté du gouvernement de mettre fin à la détention des enfants dans les centres fermés. Cette pratique devrait trouver une fin définitive et non-équivoque en étant inscrite de façon claire dans la loi de 1980. Nous apprécions également le travail sur un contrôle de la mesure de détention en opportunité, et non plus uniquement en légalité. Ceci devrait permettre que de très nombreuses personnes ne soient plus détenues sur base arbitraire et la mise en place de plus de mesures alternatives à la détention.

Nous déplorons cependant la poursuite du « Master plan centre fermé » prévu par le gouvernement précédent. Celui-ci est particulièrement coûteux, tant humainement que financièrement, et renforce la stigmatisation à l'égard des personnes sans titre de séjour, alors que le nouveau gouvernement prétend vouloir dépoliariser la question. La poursuite du Master Plan démontre également qu'il y aura une continuité au sujet des détentions administratives et des retours forcés, et que les retours volontaires ne viendront que s'y ajouter. Par ailleurs, nous nous questionnons sur la pertinence de développer davantage les alternatives à la détention tout en poursuivant le Master plan, s'agissant de deux types de mesures contradictoires.

Enfin, la limitation des durées de détention est un élément positif, si elle s'inscrit dans le respect des droits fondamentaux et des garanties légales encadrant les retours forcés.



**Alternatives à la détention : faisabilité des différentes alternatives possibles à la détention sur base des études existantes : maisons de retour, contrôles administratifs et/ou policiers réguliers, assignation à résidence, mise en liberté sous caution et surveillance électronique. Examen systématique des alternatives possibles à la détention lors de la prise de décisions individuelles**

## COMMENTAIRE

Mettre en place des alternatives moins coercitives que la détention est une obligation légale, imposée tant par la directive retour que par la loi du 15 décembre 1980. En Belgique, peu d'alternatives sont actuellement en vigueur.

Nous tenons à rappeler que les familles placées en maison retour font l'objet d'un billet d'écrou. À ce titre, il n'est donc pas légitime d'aborder ce dispositif en tant qu'alternative à la détention. Il s'agit plutôt d'une forme alternative de détention. Nous apprécions la volonté affichée d'évaluer le dispositif existant. Nous tenons à cet égard à souligner que cette évaluation devra notamment tenir compte des profils des personnes que l'on retrouve actuellement au sein de ce dispositif. Depuis plusieurs années, ce public se compose d'une part importante de demandeurs de protection internationale ayant introduit leur demande à la frontière (dont certains ressortissants de pays à haut taux de protection). Ces personnes sont donc à la fois en demande (et en besoin) de protection internationale, et écrouées dans un dispositif visant à les éloigner du territoire.

Comme dit plus haut, ces deux procédures devraient être distinguées dans le temps : un accompagnement visant au retour ne devrait pas être mené en parallèle à une (première) demande de protection internationale. Nous recommandons à nouveau que les demandeurs de protection qui se présentent à la frontière aient accès au territoire, et qu'ils ne soient en aucun cas visés par un billet d'écrou.

Les autres exemples cités dans la note n'ont pas encore été étudiés. Certains d'entre eux ont été repris dans le rapport de la commission d'évaluation de la politique de retour, et ont ensuite été écartés, car inapplicables en Belgique ou contre-productifs.

Quant au paiement d'une caution, cette mesure est irréalisable. Le montant de ladite caution sera soit trop élevé pour que des personnes en séjour irrégulier puissent la réunir, soit insuffisant pour constituer une incitation à partir. Un tel dispositif nécessiterait une part importante de logistique et il paraît peu envisageable de récupérer une caution depuis le pays d'origine, une fois la personne rentrée.

Pour ce qui est des contrôles administratifs et/ou policiers réguliers à domicile, la commission Bossuyt elle-même déconseille cette mesure. Celle-ci estime, en effet, que l'objectif étant que les personnes quittent le territoire, il est contradictoire d'aller contrôler qu'elles vivent toujours bien à la même adresse...

Concernant la surveillance électronique, plusieurs éléments cruciaux sont à souligner. Au moment de la publication de l'accord de gouvernement, nous avons salué le changement de ton général et la volonté affichée de respecter les droits fondamentaux. Nous avons également salué la volonté de dépolari- ser la question de la migration et de ne plus donner une image des personnes étrangères comme étant « dangereuses » pour l'ordre public ou pour la société. Ce point nous semble d'autant plus important dans un contexte général de recrudescence de l'extrême-droite, et de stigmatisation accrue des personnes en séjour irrégulier.

Mettre en place un système de bracelets électroniques revient à poser sur le corps de personnes sans titre de séjour (mais n'ayant commis aucun délit) un stigmate visible. Dans l'opinion publique, le bracelet électronique est le signe d'une condamnation pénale, d'une peine de prison qui s'en est suivie, et d'une libération conditionnelle. Instaurer un système de surveillance électronique similaire pour les personnes sans titre de séjour, c'est les assimiler publiquement à des criminels, alors même qu'ils n'ont pas commis d'infraction (autre qu'à la loi sur le séjour). Ce dispositif va encore accroître la stigmatisation à leur égard, et permettre aux partis les plus opposés à la migration de jouer plus encore sur la « peur de l'étranger ».

Au-delà de la symbolique, rappelons qu'en matière pénale, un bracelet électronique n'est posé que suite à une condamnation et après qu'une partie de la peine ait été purgée. Les personnes sous bracelet électronique ont des conditions à respecter pour pouvoir rester en liberté. Cette mesure est donc respectueuse de la personne, par le fait que la situation reste prévisible pour elle.

Instaurer un bracelet dans le cadre d'un processus d'éloignement rend la personne localisable et donc « interceptable » à n'importe quel moment, dans l'espace public comme dans l'espace privé. En cela, la mesure de surveillance électronique est moins respectueuse et plus anxiogène pour les personnes en séjour irrégulier que pour des ex-détenus ayant commis des crimes ou des délits.

En conclusion, si nous saluons la volonté de mettre en place des mesures alternatives et moins coercitives que la détention, et que ces alternatives soient examinées pour chaque cas, il semble que les options envisagées à ce stade ne permettent pas de répondre aux besoins, et que d'autres mesures devront être trouvées pour correspondre à la situation belge.

## Retour forcé : clé de voûte de la lutte contre le séjour irrégulier. Éloignement presque systématique des détenus de droit commun et présence de coachs de l'OE dans les prisons

### COMMENTAIRE

L'éloignement systématique des détenus de droit commun contrevient à l'interdiction de la double peine et du principe « non bis in idem » et donc, aux articles 13 du Code d'instruction criminelle et 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En effet, il s'agit de punir doublement des personnes : à travers le droit pénal, pour une infraction commise sur le territoire, mais également à travers un éloignement, peine d'ordre administrative venant se greffer au pénal. C'est bien l'automatisme des expulsions suivant directement les peines d'emprisonnement qui nous pose ici problème.

Par ailleurs, la présence de coachs au retour de l'OE dans les établissements pénitentiaires qui « permettra aux détenus d'être mieux informés sur les possibilités de retour volontaire et de réaliser des gains significatifs en termes de rapidité de la procédure d'identification et d'organisation du retour forcé direct de la prison si nécessaire » est un outil de l'automatisme des expulsions. Les informations dispensées par ces coachs concernant les retours volontaires ne seraient qu'une première étape avant la détention en centre fermé et l'effectivité de retours forcés. Il ne s'agit pas d'un retour réellement volontaire.

## Davantage d'accords de réadmission

### COMMENTAIRE

La note de politique générale prévoit la tenue d'une dizaine de dialogues autour d'accords de réadmission. Il est prévu que ces accords, encore tenus secrets, soient mis à disposition du Parlement pour consultation. Cette consultation est une légèreté avancée, qui reste largement insuffisante : les accords ne seront pas votés par les députés belges et ne seront ainsi consultables qu'après leur adoption. Aucun débat contradictoire, principe fondateur de nos démocraties, ne sera appliqué. Pourtant, ces accords engendrent des coûts humains très lourds puisqu'ils permettent d'expulser des personnes dans des pays où leur vie peut être mise en danger. En outre, ces accords sont souvent instrumentalisés par les autorités belges via l'aide au développement.

## Coopération internationale pour une meilleure identification et échanges de données entre États

### COMMENTAIRE

Nous serons attentifs à ce que l'échange de données entre États soit mené en garantissant le respect de la vie privée des personnes concernées et dans une dimension strictement nécessaire à l'effectivité des mesures de retour forcé.

## Campagnes de dissuasion dans les pays d'émigration

### COMMENTAIRE

Plusieurs campagnes de dissuasion à destination de pays d'émigration ont déjà été mises en place. Leurs effets sont limités, elles sont coûteuses et orientées : il s'agit de donner une image très négative des conditions de vie en Belgique, ou du droit à la protection internationale.

## La Belgique comme partenaire fiable de Frontex

### COMMENTAIRE

L'agence Frontex est au cœur de plusieurs accusations de refoulement au large de la Grèce. Ce n'est pas la première fois : plusieurs accusations portant sur le non-respect du droit d'asile, des traitements inhumains et dégradants, ou encore des discriminations ont été officiellement établies.

Il est inquiétant de voir la Belgique promettre de « continuer à être un partenaire fiable » d'une telle agence !

## Renforcement de la cellule check article 3 de l'OE : avec potentiel élargissement du champ d'analyse à l'article 8 et possible appui sur l'expertise du CGRA

### COMMENTAIRE

Nous saluons les mesures permettant de limiter les atteintes à la Convention européenne des droits de l'Homme, même si ce mécanisme aurait dû être mis en place depuis longtemps et qu'il ne permet que de respecter les droits fondamentaux, ce qui est un minimum !

## Solution alternative au problème des étrangers sans titre de séjour légal qui refusent de quitter leur demeure. Proposition soumise au gouvernement

## Ligne de force 8 : S'attaquer aux abus

### COMMENTAIRE

Le contenu de cette « proposition » n'est pas encore clair. Toutefois, il semble évident qu'elle concerne les « visites domiciliaires », puisque la note de politique générale reprend deux des trois « questions importantes » formulées par la commission Bossuyt. La troisième étant une « proposition alternative concernant les visites domiciliaires », il est probable que la « solution alternative » envisagée soit celle de la commission Bossuyt : augmenter la peine de prison en cas de séjour irrégulier de trois mois à un an.

### Régularisation: procédure d'exception pour des situations très spécifiques. Traitement des demandes au cas par cas. Pouvoir discrétionnaire

### COMMENTAIRE

La volonté de laisser la procédure de régularisation humanitaire dans le champ du pouvoir discrétionnaire nous semble peu cohérente, face à la volonté de clarté du cadre juridique affichée dans la ligne de force n°3 « des institutions efficaces dans un cadre législatif clair ».

Permettre aux demandeurs de régularisation de connaître le cadre dans lequel leur demande va être traitée permettrait de renforcer la sécurité juridique du demandeur, mais aussi de rendre les prises de décisions plus simples et rapides pour les services de l'OE.

Une politique efficace de régularisation de séjour devrait nécessairement passer par l'objectivation des critères de délivrance des titres de séjour dans le cadre du gbis. Elle devra également rendre les procédures de séjour existantes accessibles aux personnes déjà présentes sur le territoire, créer de nouvelles catégories de séjour pour certaines situations récurrentes, et mener un travail en profondeur sur la loi de 1980, pour en retirer les éléments générateurs de séjour irrégulier.

Or, ces aspects ne sont pas présents dans la note. Nous craignons donc que les mesures pour « lutter contre le séjour irrégulier » seront insuffisantes pour répondre aux enjeux, et que la politique envisagée s'avèrera aussi inefficace que celles des deux précédentes législatures.

### Diverses initiatives seront prises dans tous les domaines de la politique d'asile et de la migration pour prévenir et éliminer les abus dans les procédures existantes

### COMMENTAIRE

Nous nous étonnons qu'il ne soit fourni aucun détail chiffré, ou donnée objective pour illustrer les « abus », qu'il s'agisse de la procédure de protection internationale, de la situation des MENAs ou des visas d'études. C'est regrettable et cela va à l'encontre de l'objectif proclamé par le nouveau secrétaire d'État de mener une politique « plus transparente » et un « débat apaisé » sur ces questions.

**Concernant la procédure d'asile**, il convient de rappeler que demander l'asile est un droit fondamental garanti à toute personne, sans distinction aucune. Les modifications récentes apportées à la procédure d'asile (« Lois Mammouth » entrées en vigueur en mars 2018) ont rendu celle-ci encore plus complexe. Un des objectifs principaux des modifications était d'ailleurs de lutter contre les abus et de « dissuader l'introduction d'une demande non sincère » en mettant en place des procédures prioritaires, accélérées et d'irrecevabilité (c'est notamment les cas des « demandes multiples »). La notion de « pays tiers sûrs » a été introduite à côté de celle de « premier pays d'asile » et de « pays d'origine sûrs ». Les délais de recours ont été fortement raccourcis dans toute une série d'hypothèses (10 jours ou 5 jours calendrier, au lieu de 30 jours calendrier) et certaines des garanties procédurales ont été amoindries. Avant d'envisager d'autres mesures, il conviendrait d'évaluer les effets de cette réforme. Nous attirons par ailleurs l'attention sur le fait qu'un recours contre ces « Lois Mammouth » est toujours pendant devant le Cour constitutionnelle.



**Concernant les demandes de protection internationale ultérieures manifestement infondées** : la loi belge prévoit que toute personne ayant de nouveaux éléments peut redemander l'asile. Le CGRA, instance indépendante, examinera la teneur des nouveaux éléments dans le cadre d'une procédure dérogatoire en irrecevabilité. Dans l'attente, les personnes ne bénéficient pas d'un accueil matériel. Ce n'est que si le CGRA déclare la demande recevable car les « nouveaux éléments » répondent aux conditions légales, que les personnes seront accueillies pendant la durée de l'examen de leur nouvelle demande. Le délai de recours contre une décision d'irrecevabilité sera raccourci à 10 jours (voir à 5 jours si une DPI ultérieure est introduite en détention). Une série d'abus sont donc en principe déjà écartés. Lorsque la demande est déclarée recevable, elle peut faire l'objet d'une procédure accélérée au fond. En cas de refus de protection, le CGRA peut également, dans certains cas, déclarer une telle demande comme « manifestement infondée » (ce qui aura une incidence sur le délai de l'OQT). Une DPI ultérieure n'est de fait pas en soi manifestement infondée. Bien souvent, les demandeurs peuvent avoir besoin de temps pour obtenir des documents ou les preuves nécessaires à l'appui de leurs déclarations, ou pour se sentir suffisamment en sécurité pour confier leurs craintes aux autorités. La lutte contre ces demandes ne doit pas aboutir à dissuader les personnes de redemander l'asile en Belgique, alors qu'elles auraient de nouveaux éléments à leur disposition et qu'elles encourraient un risque de persécution ou de mauvais traitement en cas de retour dans leur pays d'origine.

**Concernant les personnes bénéficiant d'un statut de protection dans un autre État membre** : la loi belge prévoit que les personnes bénéficiant d'un statut de protection internationale dans un autre État membre ont le droit de demander l'asile en Belgique. Leur demande fait, par ailleurs, déjà l'objet d'une procédure dérogatoire en irrecevabilité. Il est en général présumé par le CGRA que les personnes bénéficiant d'un statut de réfugié ou de protection subsidiaire dans un autre État membre n'ont pas besoin de protection en Belgique. Ce n'est que lorsqu'elles font valoir des éléments tentant à démontrer qu'elles ne bénéficient plus de cette protection ou que cette protection est insuffisante, que le CGRA déclarera la demande recevable, examinera le fond de la demande et que le demandeur aura droit à un accueil matériel. Un certain nombre de personnes ayant obtenu un statut de protection en Italie ou en Grèce, par exemple, peuvent y subir des mauvais traitements, des discriminations et des violences graves. Ce qui peut expliquer des mouvements secondaires. Il convient toutefois de continuer à examiner les demandes au cas par cas, et c'est le CGRA qui est chargé de cet examen. En cas de demande irrecevable, les personnes ont alors 10 jours (calendrier) pour introduire un recours au CCE. Ce qui est extrêmement court. Nous ne sommes pas favorables à l'instauration d'un délai encore plus court, ni d'un recours qui ne serait pas suspensif, car cela ne répondrait pas aux exigences d'un recours

effectif concernant des demandeurs de protection internationale. En revanche, nous sommes également d'avis que la Belgique devrait travailler au niveau européen à une protection équivalente et effective dans chaque État membre des bénéficiaires de protection subsidiaire. Dans l'attente, la Belgique doit continuer à offrir une protection à ces personnes lorsque cela s'avère nécessaire.

**Concernant les bénéficiaires de protection qui retournent dans leur pays d'origine** : nous comprenons que cela puisse être un point d'attention mais, combien de personnes cela concerne-t-il chaque année par rapport aux milliers de celles qui obtiennent chaque année un statut de protection internationale dans notre pays ? La toute grande majorité des réfugiés ne sont pas des fraudeurs ou des abuseurs. Par ailleurs, certaines personnes pourraient être amenées à rentrer à un moment donné dans le pays d'origine, non pas parce qu'elles n'ont pas/plus besoin d'être protégées, mais en raison de circonstances particulières (un décès familial, des enfants laissés au pays...). Il y a quelques années, le CGRA pouvait, dans certaines circonstances particulières, délivrer une autorisation pour se rendre dans son pays d'origine pour un court séjour. Aujourd'hui, cela n'est plus du tout possible. Il convient donc d'examiner ces situations au cas par cas et sur base d'un entretien individuel, avant d'envisager tout retrait ou cessation du statut de protection internationale.

**Concernant les « cas Dublin »** : plutôt que de mener une politique restrictive et dissuasive à l'égard des « cas Dublin », la Belgique devrait prioritairement œuvrer au niveau de l'UE à une politique d'asile réellement harmonisée vers le haut, avec des conditions d'accueil dignes dans chaque État membre et des critères communs et de qualité d'évaluation des DPI. Ce qui permettra notamment d'éviter les mouvements secondaires. Il en est de même de la révision du système Dublin, qui n'est absolument pas abandonné dans le nouveau Pacte sur l'asile et la Migration de la Commission européenne. En attendant, il convient dans toute une série de cas, de pouvoir traiter les DPI sur le sol belge. Le règlement Dublin III actuellement en vigueur prévoit des délais stricts pour les transferts. Si la Belgique ne les respecte pas, les personnes ont le droit d'avoir accès à la procédure d'asile dans notre pays. Cela vaut également s'ils sont restés sur le territoire belge en fournissant une adresse de résidence (et ne sont dès lors pas « en fuite »). Aussi, la Belgique ne peut en aucun cas transférer un demandeur vers un État membre défaillant, où il risquerait de subir des traitements inhumains et dégradants. Nous insistons sur le fait que les « cas Dublin » sont avant tout des demandeurs de protection internationale. Ainsi, leur détention ou une éventuelle assignation à résidence en vue de la détermination de l'État membre responsable, ou de leur transfert doit absolument être une exception et devrait être évitée à tout prix.

**Concernant les demandes de protection internationale des mineurs accompagnés** : il est désormais possible pour les mineurs accompagnés d'un parent d'introduire une DPI en leur nom propre, après qu'une décision négative (finale) ait été prise pour le(s) parent(s). C'est fondamental, car il se peut que l'enfant invoque des éléments personnels liés à une crainte de persécution ou à un risque de subir un mauvais traitement en cas de retour au pays. Cela peut, par exemple, concerner les enfants qui craignent de subir une excision (MGF) ou un mariage forcé. Il est important de conserver cette possibilité et d'évaluer de manière objective et chiffrée l'application qui en est faite. La loi prévoit déjà que le CGRA appliquera une procédure en irrecevabilité pour ces demandes : si le mineur n'invoque pas de faits propres qui justifient une demande distincte, la demande est déclarée irrecevable (il n'y aura pas d'examen au fond) et le délai de recours est alors fortement raccourci (10 jours calendrier). Cela a évidemment un impact sur la durée de l'accueil de la famille, qui ne peut être maintenu indéfiniment en raison de l'introduction, même successive, de ces DPI.

**Concernant la fraude aux documents et le mensonge sur l'âge (MENA)** : lors de la réforme de la procédure d'asile (« Lois Mammouth »), le fil conducteur était la lutte contre les abus et la fraude. Cela s'est traduit notamment, au niveau du CGRA, par une possibilité de traiter de manière accélérée certaines DPI, lorsque le demandeur a induit les autorités en erreur sur son identité ou sa nationalité en présentant de faux documents, ou en dissimulant des documents pertinents, ou lorsqu'il a probablement, de mauvaise foi, détruit ses documents d'identité. Ces demandes sont alors traitées dans les 15 jours par le CGRA et le délai de recours est raccourci à 10 jours (calendrier). À nouveau, il convient avant tout d'évaluer l'application de cette mesure et de pouvoir donner des chiffres sur le nombre de situations concernées avant de chercher à renforcer la détection des fraudes aux documents.

Plus spécifiquement, concernant les présomptions de fraude à l'identité et à la minorité, il faut absolument garder une présomption de minorité à l'égard des personnes se déclarant mineures et ce, jusqu'à ce que le doute existant sur leur âge soit résolu. Rappelons ici que les triples tests osseux réalisés afin de déterminer l'âge posent d'importants problèmes : l'Ordre des médecins, notamment, reconnaît la faiblesse de fiabilité scientifique de ces tests. Il importe de prendre en compte d'autres critères comme le genre, l'environnement, le récit de la personne et les traumatismes décrits, pour arriver à une estimation plus circonstanciée de l'âge. Un entretien avec un pédo-psychologue, formé à l'interculturalité, pourrait également aider à la détermination de l'âge. Enfin, il est nécessaire qu'un tuteur soit nommé le plus rapidement possible, à tout le moins dès qu'un doute sur l'âge est émis, pour qu'il puisse aider le jeune à établir sa minorité et à garantir que la présomption de minorité demeure tant que la majorité n'aura pas pu être prouvée.

Des abus peuvent exister. Mais il importe avant tout de prendre en compte ces jeunes réellement mineurs, qui se voient traités comme majeurs suite à des tests osseux qui concluent à leur majorité, et qui se retrouvent hébergés avec des adultes, sans pouvoir bénéficier de l'encadrement spécifique prévu pour les MENAs.

Concernant la nécessité de retirer les personnes majeures des COO (Centres d'observation et d'orientation), nous pensons que cette mesure devrait également être prise dans les centres de seconde phase. Il est essentiel de créer des centres de petite taille spécifiquement dédiés aux MENAs, stables dans le temps. Lorsque des MENAs sont accueillis dans de grandes structures, des tensions se produisent souvent avec les adultes, qui ne comprennent pas que les MENAs bénéficient de certains avantages.

## Conclusion

La note de politique générale du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration est ambitieuse et caractérisée par la volonté de se démarquer, sur certains points, des politiques et des discours sur les questions migratoires des gouvernements précédents. Ce changement de ton se manifeste par le rappel du cadre international de protection des droits et libertés fondamentaux, par la nécessité d'être attentif aux besoins spécifiques, par la volonté de mener une politique transparente basée sur des données chiffrées et détaillées et de sortir d'une communication basée sur la peur et les « fake news ». Le secrétaire d'État dit également avoir conscience que la Belgique et l'Europe sont à un « tournant » déterminant en matière de politique d'asile et de migration.

Si certaines mesures envisagées semblent clairement s'inscrire en réaction par rapport aux politiques et aux discours des gouvernements précédents, d'autres s'inscrivent dans la même ligne. Il est toujours question de politique « ferme mais humaine », de retour volontaire si possible, forcé si nécessaire...

Plusieurs mesures concrètes sont citées dans la note du secrétaire d'État, certaines concernent des modifications « de forme » pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de la législation. On peut donc s'attendre à différents projets de loi plutôt techniques, ou visant des modifications de fonctionnement (généraliser la numérisation dans les différentes instances, raccourcir les délais et résorber l'arriéré au niveau des administrations...).

Certaines mesures s'inscrivent dans le strict respect des obligations internationales, ou de condamnations antérieures (transposition de la directive UE2016/801, suppression de la procédure digitale pour les demandeurs de protection internationale). D'autres sont positives et ambitieuses, mais nécessiteront plus de moyens (procédure de séjour pour les apatrides, contrôle de la détention en opportunité, limitation dans le temps de la détention, renforcement de la cellule check article 3 de l'OE...). D'autres encore ne concerneront probablement que très peu de personnes (comme la simplification de procédure pour le programme « vacances-travail », ou les programmes de migration circulaire).

Si quelques très bonnes mesures sont à relever, d'autres sont clairement négatives (augmentation du nombre d'éloignements effectifs dans le cadre de Dublin, compétence discrétionnaire en matière de visas humanitaires et de régularisation, lutte contre l'utilisation abusive des visas étudiant, renforcement des contrôles en matière de regroupement familial). Certaines sont purement et simplement inexistantes (situation des personnes gravement malades par exemple)...

## Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

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

### CIRÉ asbl

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

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

cire.be - cire@cire.be



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

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

### Les organisations membres

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