La protection des personnes fuyant l'Ukraine

Immédiate, complète, mais temporaire et pas pour tous·tes

août 2022

CIRÉ

Sommaire

Introduction 3

L'activation inédite de la protection temporaire 3

Une protection immédiate mais temporaire 4

Une protection dont ne bénéficient pas toutes les personnes ayant fui l'Ukraine 5

Les personnes éligibles à la protection temporaire 5

Les personnes non éligibles à la protection temporaire 6

Un droit de recours théorique contre un refus de protection temporaire 7

Une application non-identique à travers l'Union européenne 7

Une protection temporaire mais assortie de nombreux droits 8

Le droit d'entrer sur le territoire et le libre choix du pays de destination 8

Le droit de séjour en Belgique 8

Le droit à l'hébergement d'urgence et au logement 8

Les autres droits 9

Le droit de demander l'asile 9

Une protection qui pose de nombreux défis et appelle de nombreuses actions 10

Les défis 10

Les actions du CIRÉ 11

Conclusion 11

Écrit par Jessica Blommaert

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2022 - cire.be

Introduction

Suite à l'invasion russe le 24 février 2022, la situation sécuritaire et humanitaire en Ukraine s'est rapidement détériorée. En près de six mois, plus de 11 millions de personnes ont été poussées hors des frontières, dont plus de 6,5 millions rien qu'au sein de l'Union européenne, la plupart dans les pays limitrophes : Pologne, Roumanie, Slovaquie et Hongrie.

Pour la première fois en vingt ans d'existence, un instrument important du droit européen a été activé pour faire face à ces arrivées sur le sol européen : la protection temporaire. Nous ne pouvons que nous réjouir que l'ensemble des États membres de l'Union européenne (UE) ait – une fois n'est pas coutume – réagi rapidement, prouvant donc qu'il est possible d'accueillir dignement et de protéger correctement celles et ceux qui en ont besoin…

Grâce à cette protection, les Ukrainien·nes fuyant la guerre peuvent obtenir un titre de séjour assorti de toute une série de droits dans un État membre de l'Union européenne. Plus de 50.000 personnes ont ainsi déjà pu trouver refuge en Belgique depuis le début du conflit.

La protection temporaire est une protection immédiate qui offre de nombreux droits aux personnes qui en bénéficient, mais qui pose de nombreuses questions et représente de nombreux défis. Depuis le début de la guerre, beaucoup de personnes originaires d'Ukraine ou qui y résidaient nous demandent comment être aidées, à qui s'adresser et quels sont leurs droits en Belgique. Le CIRÉ s'est mobilisé pour informer au mieux les personnes concernées, a procédé à de nombreuses interpellations des différentes autorités impliquées et continue de s'impliquer, notamment sur les défis qui se posent en terme d'intégration.

Dans cette analyse, nous revenons sur l'activation de la protection temporaire, le contenu de cette protection, les droits des personnes ayant fui l'Ukraine en Belgique, mais aussi sur les limites et les enjeux qui se posent aujourd'hui.

L'activation inédite de la protection temporaire

La guerre a obligé des millions de personnes à traverser les frontières vers les pays voisins pour se mettre en sécurité, et beaucoup d'autres à se déplacer à l'intérieur de l'Ukraine. À l'heure actuelle, près de 6 mois après le début de la guerre, 11 millions de personnes ont franchi une frontière pour chercher refuge dans un pays voisin. L'UE accueille actuellement plus de 6,5 millions d'Ukrainien·nes. Il s'agit de la crise des réfugié·es la plus importante en Europe depuis la seconde guerre mondiale[1].

Le 4 mars 2022, sur proposition de la Commission européenne, les États membres de l'UE ont, de façon inédite et comme nous le demandions avec d'autres organisations[2], décidé à l'unanimité d'activer la directive protection temporaire pour les personnes fuyant l'Ukraine[3]. Cette directive permet une protection immédiate et temporaire « en cas d'afflux massif de personnes déplacées » en provenance de pays tiers (hors UE), qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine. Il s'agit d'un mécanisme d'urgence qui vise, dans des circonstances exceptionnelles, à fournir immédiatement une protection collective aux personnes déplacées et à réduire la pression sur les systèmes d'asile nationaux des pays de l'UE.

1 Voir les données statistiques mises régulièrement à jour par le HCR sur son portail : *https://data.unhcr.org/fr/situations/ukraine*

2 *https://www.cncd.be/Ukraine-oui-a-l-activation-de-la*

3 Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire : *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382*

La directive protection temporaire[4] avait été adoptée en 2001 par l'UE, suite aux conflits armés dans les Balkans occidentaux, et pour faire face à des déplacements importants de réfugié·es au sein de l'UE. Il aura fallu plus de vingt ans pour qu'elle soit activée. Il faut savoir qu'elle ne peut être mise en œuvre que si le Conseil européen (les États membres de l'UE) décide à la majorité qualifiée (c'est-à-dire des 2/3) de constater « l'afflux massif » existant ou imminent de personnes déplacées. Or, l'afflux massif étant une notion vague et non chiffrée dans la directive protection temporaire, donc sujette à interprétation, cette protection dépend du bon vouloir politique. Cette majorité qualifiée n'avait jamais été atteinte auparavant et la directive n'avait jamais été concrètement appliquée par manque de volonté politique, voire suite à l'opposition de certains États membres farouchement opposés à l'accueil des réfugié·es. Même en 2015, quand la guerre en Syrie avait forcé plus d'un million de personnes à se déplacer vers l'UE. Syrie, Libye, Afghanistan, crise à la frontière Biélorusse… autant d'occasions où cette protection aurait dû être actionnée, mais ne l'a pas été. Avec le conflit en Ukraine, des pays comme la Pologne, la Hongrie, ou la Bulgarie qui ont ces dernières années pratiqué une politique anti-migrant·es se sont rapidement organisés pour accueillir les Ukrainien·nes fuyant la guerre[5].

La décision prise le 4 mars 2022 à l'unanimité par les pays de l'UE, qui constatent l'afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine et qui, par conséquent, activent cette protection au sein de l'UE est donc historique.

Une protection immédiate mais temporaire

La directive protection temporaire de 2001, transposée dans les législations nationales des États membres[6] prévoit que la protection est immédiatement offerte. Si les personnes sont éligibles et entrent dans les conditions d'octroi, elles reçoivent en principe directement la protection, sans passer par un examen individualisé, ni par une procédure d'asile « classique ».

L'activation de cette protection étant inédite, de nombreuses questions quant à son champ d'application et à sa mise en œuvre se sont rapidement posées pour les États membres, les organisations d'aide aux réfugié·es et les personnes concernées. La Commission a dès lors émis des « lignes directrices opérationnelles » pour aider à son application[7].

En Belgique, c'est l'Office des étrangers (OE) qui est compétent pour enregistrer les personnes ayant fui l'Ukraine dans le cadre du conflit actuel et pour leur octroyer la protection temporaire[8]. Si les premiers jours ont été assez chaotiques[9], depuis la mi-mars, l'enregistrement des réfugié·es d'Ukraine se fait de manière plus organisée et centralisée à Bruxelles, sur le site du Heysel[10]. Après vérification des conditions et des documents (données d'identité, prises d'empreintes, documents prouvant la situation de la personne), une attestation de protection temporaire est de suite délivrée aux personnes par l'OE. Si l'évaluation ne peut être immédiate, que des vérifications sur les documents doivent être effectuées, ou s'il s'agit d'un·e ressortissant·e de pays tiers avec un séjour permanent en Ukraine (nécessitant dès lors une évaluation individuelle de la situation), les personnes sont simplement enregistrées et reçoivent

4 Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 : *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=FR*

5 *http://migreurop.org/article3095.html?lang_article=fr*

6 La directive protection temporaire a été transposée en droit belge aux articles 1er/3, 12, 15bis, 50, 51/5, 51/9, 57/29 à 57/36 et 74/4bisloi du 15 décembre 1980 et aux articles 8, 11 §2 de la loi du 12 janvier 2007.

7 *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0321(03)&from=EN*

8 *https://dofi.ibz.be/fr/themes/ukraine*

9 Voir les articles suivants : *https://www.lalibre.be/belgique/societe/2022/03/09/le-parcours-belge-des-refugies-ukrainiens-demarre-dans-le-chaos-6U3Z55VTHFGMJH4PMTTYNLNKKE/, https://www.rtbf.be/article/bruxelles-1500-refugies-en-provenance-d-ukraine-font-la-file-devant-le-centre-d-accueil-jules-bordet-10949537, https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/03/09/accueil-en-belgique-des-refugies-ukrainiens-la-honte-et-la-tristesse-JW32L7BWIRE-V7MYG33XHVDMY3I/, https://www.7sur7.be/belgique/files-devant-le-centre-daccueil-bordet-le-coup-de-gueule-du-delegue-general-aux-droits-de-lenfant~a2150d94/*

10 *https://dofi.ibz.be/fr/themes/ukraine/centre-denregistrement* et *https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/ouverture-du-centre-denregistrement-au-heysel*

par après une attestation de protection temporaire, ou un refus motivé[11].

La protection temporaire est accordée pour une période d'un an à partir de la date de sa mise en œuvre et est prolongée automatiquement, deux fois six mois, sauf si une décision du Conseil européen intervient entretemps et y met fin. Au bout de deux ans, une nouvelle décision du Conseil européen est nécessaire pour prolonger ce statut pour une nouvelle période d'un an maximum. La protection temporaire ne peut dès lors excéder trois ans au total.

En Belgique, les personnes qui bénéficient de la protection temporaire reçoivent une carte de séjour limitée (carte A) à un an, valable jusqu'au 4 mars 2023, puisque la protection temporaire a été enclenchée le 4 mars 2022. Même si une prolongation semble probable vu la situation sécuritaire et humanitaire qui prévaut en Ukraine, ce qui se passera après cette date reste incertain.

11 Voir : Myria, Compte-rendu de la réunion de contact de mai 2022, p.10-11 : *https://www.myria.be/files/20220518_PV_r%C3%A9union_contact_-_contactvergadering.pdf*

Une protection dont ne bénéficient pas toutes les personnes ayant fui l'Ukraine

Les personnes éligibles à la protection temporaire

À la mi-août 2022, on comptabilisait 53 957 attestations de protection temporaire délivrées par l'OE depuis le 10 mars 2022[12]. Il s'agit essentiellement de ressortissant·es ukrainien·nes, en grande majorité des femmes et des enfants (accompagné·es ou non)[13]. D'après les prévisions émises par les autorités au début du conflit, jusqu'à 200.000 personnes auraient pu arriver sur le territoire belge[14]. Aujourd'hui, la Belgique s'attend à accueillir un peu moins de 80.000 personnes en provenance d'Ukraine[15].

Mais toutes les personnes ukrainiennes, ou ayant fui l'Ukraine, qui arrivent en Belgique ne peuvent pas bénéficier de la protection temporaire[16].

Seul·es les ressortissant·es ukrainien·nes et les membres de leur famille résidant en Ukraine avant la date du 24 février 2022 (début de la guerre) peuvent prétendre à cette protection. Une certaine tolérance serait appliquée par les autorités belges pour les personnes ayant fui l'Ukraine peu de temps avant cette date pivot.

12 Sur les chiffres et statistiques belges régulièrement mis à jour, voir : *https://dofi.ibz.be/fr/themes/figures/protection-temporaire et https://statbel.fgov.be/fr/visuals/deplaces-ukrainiens*

13 97% des protections subsidiaires sont en fait attribuées à des ressortissant·es ukrainien·nes. Voir : Myria, Compte-rendu de la réunion de contact de mai 2022, p.6 : *https://www.myria.be/files/20220518_PV_r%C3%A9union_contact_-_contactvergadering.pdf*

14 Voir : *https://www.rtbf.be/article/guerre-en-ukraine-environ-200000-refugies-ukrainiens-attendus-en-belgique-selon-sammy-mahdi-10951158 et https://www.lesoir.be/429989/article/2022-03-16/200000-refugies-ukrainiens-attendus-en-belgique*

15 *https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/9300-ukrainiens-orientes-vers-un-logement*

16 L'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 précise les catégories de personnes auxquelles s'applique la protection temporaire. Voir également : *https://dofi.ibz.be/fr/themes/ukraine/protection-temporaire*

Les apatrides, réfugié·es, ou les personnes avec un statut équivalent et les membres de leur famille résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 peuvent également demander et recevoir cette protection.

Par membre de famille, il faut entendre le/la conjoint·e et partenaire assimilé·e, les enfants mineur·es non marié·es, d'autres parents proches qui vivaient avec la famille au moment des événements ayant conduit à l'afflux massif de personnes déplacées et qui étaient entièrement ou principalement à charge du/de la citoyen·ne ukrainien·ne à ce moment-là. Et ce, qu'ils/elles aient ou non une autre nationalité.

Les étranger·ères disposant d'un séjour permanent en Ukraine à la date du 24 février 2022 et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région d'origine dans des « conditions sûres et durables » peuvent également prétendre à cette protection. Dans ce cas, un examen individualisé est opéré par l'OE sur base d'un entretien et des éléments du dossier. Il appartient alors au/à la demandeur·euse d'apporter la preuve de sa situation[17]. Il faut noter qu'au début de de l'activation de la protection temporaire, la Belgique n'appliquait pas cette mesure, pourtant explicitement prévue dans la décision du Conseil du 4 mars 2022.

Les personnes non éligibles à la protection temporaire

Les Ukrainien·nes, les apatrides et réfugié·es déplacé·es qui ne se trouvaient plus en Ukraine au début du conflit ne bénéficient pas d'une protection temporaire. Et cela, malgré le fait que dans ses lignes directrices, la Commission européenne encourage vivement les États membres à les inclure.

Le sort des Ukrainien·nes qui sont en Belgique depuis avant le 24 février 2022 mais « sans papiers » est incertain. Alors qu'ils/elles ne sont pas censé·es être éligibles à cette protection, l'OE analyserait tout de même la situation individuellement sur base des éléments présentés (dont la durée de présence en Belgique)[18].

Quant aux autres personnes étrangères résidant légalement en Ukraine à la date du 24 février 2022 sur base d'un court séjour, essentiellement les étudiant·es et les travailleur·euses non ukrainien·nes, elles ne peuvent pas bénéficier de la protection temporaire en Belgique et ce, qu'elles soient ou non en mesure de rentrer dans des conditions sûres et durables. La directive protection temporaire envisageait pourtant que ces personnes pourraient bénéficier d'une protection temporaire si elles n'étaient pas en mesure de rentrer de manière sûre et durable dans leur pays d'origine. En réalité, la décision du Conseil de mars 2022 laisse le choix aux États membres. Ainsi, en Belgique, ces personnes devront introduire une demande de protection internationale « classique » si elles ne peuvent rentrer de manière sûre dans leur pays, ou faire une demande de séjour sur base de circonstances exceptionnelles (9 bis). Dans cette dernière hypothèse, il s'agit d'un pouvoir purement discrétionnaire de l'OE, sans aucun critère fixé dans la loi.

17 *https://dofi.ibz.be/fr/themes/ukraine/protection-temporaire/apatrides-et-ressortissants-de-pays-tiers*

18 Voir : Myria, Compte-rendu de la réunion de contact de mars 2022, p.8 et 9 : *https://www.myria.be/files/20220323_PV_r%C3%A9union_contact_-_contactvergadering.pdf*

Les personnes étrangères bénéficiant d'un séjour permanent en Ukraine mais qui peuvent, selon l'OE, rentrer de manière « sûre et durable » dans leur pays d'origine recevront également un refus. La Commission européenne estime pourtant que ces personnes pourraient être incluses, s'il existe des liens plus significatifs avec l'Ukraine qu'avec leur pays d'origine.

Enfin, de manière générale, les personnes qui ne disposent pas des preuves justificatives et documents adéquats pour prouver leur situation ou leur lien de parenté pourront se voir refuser la protection temporaire[19]. Certains documents originaux étant requis par l'OE pour pouvoir estimer si la personne est ou non éligible à la protection temporaire[20].

On voit donc qu'un tri est opéré entre des personnes fuyant au même moment le même conflit, notamment sur base de la nationalité et du type de séjour des non Ukrainien·nes qui se trouvaient en Ukraine lorsque la guerre a éclaté. De plus, l'application restrictive ou soumise à l'appréciation de l'administration peut aboutir à des situations de non-protection immédiate de personnes qui en ont pourtant besoin.

Un droit de recours théorique contre un refus de protection temporaire

En cas de refus de protection temporaire, un recours est en principe ouvert au Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) contre la décision négative motivée qui aura été notifiée par l'OE à la personne concernée. Il s'agit d'un recours en annulation (non suspensif) qui doit être introduit dans les 30 jours qui suivent la notification du refus[21].

D'après les informations de terrain, certaines personnes se sont vu refuser l'accès au centre d'enregistrement du Heysel, ou la protection temporaire, sans recevoir matériellement de décision négative[22]. D'autres ont été enregistrées, puis ont reçu une décision de refus (264 décisions de refus entre mars et mi-mai). Malgré ces refus de protection temporaire, aucun recours n'était introduit au CCE à la mi-juin 2022[23]. Probablement par manque d'informations et d'assistance juridique et/ou parce que les personnes en question auront entretemps introduit une demande de protection classique, ou n'auront pas reçu de décision négative qu'elles peuvent attaquer en justice. On peut dès lors légitimement se demander si ce recours est véritablement accessible et effectif pour les personnes concernées. C'est d'autant plus préoccupant pour des non-Ukrainien·nes avec un séjour permanent en Ukraine, mais pour lesquel·les l'OE estime qu'ils/elles peuvent retourner « de manière sûre et durable ». En effet, l'instance centrale en matière de protection internationale et d'information sur les pays d'origine n'est pas l'OE, mais le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA).

Une application non-identique à travers l'Union européenne

Des pays comme l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et le Luxembourg ont choisi d'étendre le champ d'application de la directive protection temporaire, alors que la Hongrie et la Pologne ont décidé de le limiter. Les réponses des pays de l'UE face aux arrivées de personnes ayant fui l'Ukraine varient donc, malgré le cadre légal, la décision d'activation du Conseil, et les « lignes directrices » de la Commission européenne[24].

Par exemple, les Pays-Bas ont étendu la protection temporaire aux ressortissant·es non ukrainien·nes qui avaient simplement un permis de séjour valide au moment du début du conflit. L'Espagne a étendu la protection temporaire aux Ukrainien·nes et à leur famille en situation irrégulière sur le sol espagnol avant le début du conflit et aux personnes étrangères résidant légalement en Ukraine sur la base d'un permis de séjour valide (permanent ou non)[25].

19 En l'absence de documents, il est conseillé de s'adresser à la représentation diplomatique du pays d'origine (Ukraine ou autre).

20 Voir : Myria, Compte-rendu de la réunion de contact de mai 2022, p.8 et 9 : *https://www.myria.be/files/20220518_PV_r%C3%A9union_contact_-_contactvergadering.pdf*

21 Voir : Myria, Compte-rendu de la réunion de contact de mars 2022, p.12 : *https://www.myria.be/files/20220323_PV_r%C3%A9union_contact_-_contactvergadering.pdf*

22 Voir : Myria, Compte-rendu de la réunion de contact de mai 2022, p.11 et 12: *https://www.myria.be/files/20220518_PV_r%C3%A9union_contact_-_contactvergadering.pdf*

23 Information reçue oralement du CCE pendant la réunion de contact Myria de juin 2022 (dont le compte-rendu n'est pas encore disponible au moment de l'écriture de cette analyse).

24 *https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/06/ECRE-Ukraine-messages-Updates-30-May.pdf*

25 Voir la feuille d'information régulièrement mise à jour par ECRE : *https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Information-Sheet-%E2%80%93-Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf*

Une protection temporaire mais assortie de nombreux droits

Le droit d'entrer sur le territoire et le libre choix du pays de destination

Les Ukrainien·nes n'ont pas besoin de visa pour entrer et séjourner brièvement dans l'UE (90 jours maximum sur une période de 180 jours). Ce droit découle du régime d'exemption de visa en vigueur entre l'UE et l'Ukraine. Les personnes doivent toutefois être en possession d'un passeport biométrique délivré par les autorités ukrainiennes.

Alors que la directive protection temporaire prévoit bien un mécanisme similaire au règlement Dublin[26] pour les bénéficiaires de protection temporaire[27], les États membres, dans la décision du 4 mars 2022, ont convenu de ne pas l'appliquer pour les déplacé·es en provenance d'Ukraine. Il est dès lors possible pour une personne bénéficiant de la protection temporaire de se rendre dans un autre État membre et d'y demander la protection temporaire. Dans ce cas, si elle y reçoit un titre de séjour sur base de la protection temporaire, le premier titre de séjour délivré et les droits qui en découlent doivent expirer et être retirés. Ainsi, les personnes déplacées concernées par la protection temporaire pourront, en principe, choisir l'État membre dans lequel elles bénéficieront de cette protection, notamment sur base de liens de famille, de la langue ou de possibilités de travail.

L'accès facilité au territoire de l'UE, le libre choix du pays de destination et la liberté de circulation pour les Ukrainien·nes en quête de protection sont en soi un changement de paradigme par rapport au système d'asile européen actuel, axé sur la fermeture des frontières, les logiques de tri et d'encampement des personnes migrantes.

Le droit de séjour en Belgique

Les personnes qui obtiennent la protection temporaire peuvent séjourner légalement sur le territoire. Sur base de l'attestation de protection temporaire, la commune du lieu de résidence inscrira la personne au registre national et lui délivrera une carte de séjour électronique de type A (« séjour limité »). En attendant l'enquête de résidence et/ou la délivrance de la carte A, une annexe 15 (valable pendant 45 jours) est délivrée.

Le droit à l'hébergement d'urgence et au logement

La directive protection temporaire prévoit le droit à un hébergement et à un logement adaptés. Une fois enregistrées par l'OE, les personnes qui n'ont pas de solution de logement (famille, ami·es) en Belgique sont orientées par Fedasil, l'Agence en charge de l'accueil des demandeur·euses d'asile, vers un logement temporaire privé ou public proposé par une des communes du pays (y compris l'hébergement citoyen), avant de trouver un logement plus durable (les Régions apportent ici leur soutien).

Près de 75% des personnes qui ont reçu une attestation de protection temporaire depuis mars 2022 n'ont pas exprimé de besoin d'accueil et de prise en charge via Fedasil[28]. Après un pic observé en début de crise, on considère qu'actuellement un tiers des personnes a besoin d'un logement temporaire[29].

L'hébergement immédiat doit également être assuré. En cas de besoin d'accueil d'urgence, par exemple si les personnes sont sans solution de logement en fin de journée et ne se sont pas vu désigner de place temporaire, Fedasil peut les diriger vers le centre Ariane à Bruxelles pour quelques nuits, le temps de les orienter vers un logement adapté.

26 Réglementation européenne qui s'applique aux États membres de l'Union européenne et à la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Elle prévoit qu'un seul pays est responsable de traiter une demande d'asile et donc d'accueillir le·la demandeur·euse. Selon la situation, différents critères s'appliquent pour déterminer quel est le pays responsable. Dans les faits, le pays considéré comme responsable est très souvent celui par lequel la personne est entrée en Europe de manière irrégulière.

27 Il s'agit de l'art. 11 de la directive protection temporaire.

28 https://statbel.fgov.be/fr/visuals/deplaces-ukrainiens

29 https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/9300-ukrainiens-orientes-vers-un-logement

Les autres droits

En Belgique, sur base de la directive protection temporaire et de la décision d'activation du Conseil, les Ukrainien·nes et les membres de leur famille bénéficiaires de la protection temporaire ont notamment le droit de :

- travailler : accès au marché du travail en tant que salarié·e sans devoir demander de permis de travail (sur base de la carte A ou de l'annexe 15) ;
- obtenir une aide sociale (revenu d'intégration sociale ou autre type d'aides financières ou en nature) auprès du CPAS de la commune de résidence, tant qu'ils/elles n'ont pas de travail, et obtenir l'assistance du CPAS dans certaines démarches (inscription des enfants à l'école, avoir une assurance soins de santé...) ;
- accéder à l'assurance maladie et s'affilier à une mutuelle et, dans l'attente de l'ouverture du droit à la mutuelle, recevoir l'aide médicale urgente (AMU) par le CPAS ;
- accéder aux parcours d'accueil et d'intégration (les modalités sont différentes selon la région de résidence) ;
- accéder à l'éducation (obligation scolaire pour les mineur·es, ouverture de programmes dans l'enseignement supérieur...).

Les bénéficiaires de protection temporaire ont également le droit de percevoir des allocations familiales, de bénéficier de l'aide juridique et de voyager à l'intérieur de l'UE (liberté de circulation 90 jours sur une période de 180 jours). En cas de retour temporaire en Ukraine, ils/elles ont le droit de revenir en Belgique dans l'année, avec maintien du statut de protection temporaire[30].

30 À noter toutefois que, dans cette hypothèse, le souci se trouve plutôt au niveau des droits sociaux : si le CPAS constate (selon les règles générales) que la personne ne réside plus en Belgique, le CPAS peut retirer/suspendre l'aide sociale.

Le droit de demander l'asile

Les personnes arrivant d'Ukraine ou déjà présentes en Belgique ont également le droit de demander la protection internationale, même si elles ont obtenu la protection temporaire. La demande d'asile permet d'obtenir le statut de réfugié·e ou le statut de protection subsidiaire après évaluation individuelle par les instances d'asile belges, si les personnes craignent d'être persécutées, ou si elles risquent de subir une atteinte grave en cas de retour dans leur pays. Cette procédure de détermination du besoin de protection peut être très longue et durer plus d'un an.

Toutefois, la loi belge prévoit que, lorsqu'un statut de protection temporaire a été accordé, le traitement de la demande d'asile qui aurait été introduite sera suspendu pendant toute la durée de la protection temporaire et ce, jusqu'à ce que cette dernière prenne fin.

De plus, le CGRA a annoncé que les demandes des Ukrainien·nes - y compris les demandes d'asile ultérieures[31] - sont suspendues depuis le 28 février 2022[32]. Fedasil a indiqué, par ailleurs, que les personnes actuellement accueillies dans le réseau d'accueil et éligibles à la protection temporaire devront quitter le réseau d'accueil des demandeur·euses d'asile (actuellement saturé), puisqu'elles pourront bénéficier d'une aide financière auprès d'un CPAS.

Pour ces raisons, afin d'éviter une surcharge du système d'accueil et d'asile, l'OE déconseille aux Ukrainien·nes qui ont droit à la protection temporaire de déposer une demande de protection internationale. Néanmoins, 673 demandes de protection internationale ont été introduites par des Ukrainien·nes pour les sept premiers mois de l'année 2022[33].

En revanche, les ressortissant·es de pays tiers qui résidaient légalement en Ukraine avant le 24 février 2022 et qui n'ont pas droit à la protection temporaire en Belgique (notamment les étudiant·es et les travailleur·euses), mais qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine de manière sûre sont en principe orienté·es vers la procédure d'asile classique.

31 Il s'agit de demandes de protection internationale introduites après qu'au moins une autre demande de protection internationale ait été clôturée négativement et définitivement par les instances d'asile belges.

32 https://www.cgra.be/fr/actualite/situation-en-ukraine-le-point-sur-les-demandes-de-protection-en-belgique

33 https://www.cgra.be/sites/default/files/statistiques_dasile_mai_2022.pdf

Une protection qui pose de nombreux défis et appelle de nombreuses actions

Les défis

L'arrivée soudaine d'un grand nombre de réfugié·es d'Ukraine et l'activation inédite de la protection temporaire qui s'en est suivie posent d'énormes défis.

Tous les niveaux de pouvoir ont été impactés : les Provinces et les communes pour l'hébergement, les CPAS pour l'aide sociale et financière, l'État fédéral pour l'enregistrement des déplacé·es et l'accueil d'urgence, les Régions pour le logement et le parcours d'intégration, les Communautés pour l'éducation… À côté des organisations humanitaires et d'aide aux réfugié·es, beaucoup de citoyen·nes se sont mobilisé·es dès le début de la crise, proposant aide et logement[34]. Cet élan de solidarité de grande ampleur est à saluer.

Cependant, au début de la crise, l'organisation de l'enregistrement et de l'accueil a été assez chaotique de la part de l'État[35]. Des personnes se présentaient spontanément au Petit-Château pour enregistrer une demande de protection alors qu'elles ne devaient pas passer par une procédure d'asile, ce qui a pu créer de la confusion et des tensions avec les demandeur·euses d'asile qui n'avaient pas toujours accès au centre d'arrivée ou à une place d'accueil, du fait de la saturation du réseau d'accueil de Fedasil[36]. L'ouverture d'un centre spécifique d'enregistrement à Bordet n'a pas permis de faire face aux arrivées, alors très importantes et aux besoins des personnes, parfois très vulnérables. Avec l'ouverture du centre du Heysel, l'enregistrement et l'accueil des Ukrainien·nes ont pu être progressivement mieux organisés et l'hébergement (parfois d'urgence) a pu rapidement être assuré. Mais la grave crise de l'accueil qui sévit en Belgique depuis octobre 2021 pour les « autres demandeur·euses » de protection internationale n'a toujours pas été résolue. Une politique du « deux poids, deux mesures » a rapidement été dénoncée[37].

En outre, le manque d'encadrement de l'accueil et de l'hébergement chez des particulier·ères a posé question quant aux risques éventuels, la majorité des réfugié·es étant des femmes et des enfants. Le risque d'exploitation et de traite des êtres humains est également un point d'attention particulier[38]. Depuis peu, l'accueil chez des citoyen·nes a atteint certaines limites et un niveau de saturation[39].

Par ailleurs, les différentes autorités impliquées n'apportaient pas de réponses claires aux nombreuses questions que les personnes concernées posaient sur l'enregistrement, les critères d'éligibilité de la protection temporaire, les documents à soumettre, les démarches administratives à effectuer, leurs droits…

De nombreux problèmes se sont rapidement posés pour les étudiant·es étranger·ères qui ont réussi à fuir l'Ukraine et qui ne peuvent obtenir la protection temporaire. Ils/elles souhaitent parfois juste pouvoir rester au sein de l'UE pour étudier et avoir accès aux programmes d'études supérieures en Belgique. Pour eux/elles, la procédure d'asile n'est pas toujours indiquée. Et c'est tout un projet de vie et d'étude qui s'écroule[40]…

La situation des personnes ukrainiennes présentes en Belgique bien avant le début de la guerre mais « sans papiers » reste par ailleurs incertaine.

34 Voir notamment : https://www.lalibre.be/belgique/societe/2022/03/06/les-belges-veulent-plus-que-jamais-aider-les-ukrainiens-un-elan-de-solidarite-inoui-7775KR567FDKFFXUKP3F5HOF5E/ et https://www.lesoir.be/429922/article/2022-03-14/accueil-des-refugies-ukrainiens-les-belges-font-preuve-dune-solidarite

35 Voir les articles : https://www.lavenir.net/regions/bruxelles/bruxelles/2022/03/16/laccueil-des-refugies-ukrainiens-est-catastrophique-en-belgique-HTGS3NJKWZARJCALS63IT7NJ24/, https://www.lalibre.be/belgique/societe/2022/03/09/le-parcours-belge-des-refugies-ukrainiens-demarre-dans-le-chaos-6U3Z55VTHFGMJH4PMTTYNLNKKE/, https://www.rtbf.be/article/bruxelles-1500-refugies-en-provenance-d-ukraine-font-la-file-devant-le-centre-d-accueil-jules-bordet-10949537

36 Voir au sujet de la crise de l'accueil des demandeur·euses d'asile : https://www.cire.be/publication/crise-de-laccueil-des-demandeurs-asile-une-histoire-sans-fin/ et https://www.cire.be/communique-de-presse/accueil-des-demandeur-euse-s-dasile-letat-est-reconnu-coupable/

37 Voir : https://bx1.be/categories/news/petit-chateau-la-situation-des-demandeurs-dasile-sest-empiree-depuis-la-crise-ukrainienne/, https://www.lesoir.be/429957/article/2022-03-14/des-exiles-de-guerre-face-limpasse-du-petit-chateau-pourtant-nous-avons-fui-les et https://www.rtbf.be/article/bruxelles-appel-des-associations-et-ong-pour-les-demandeurs-d-asile-laisses-de-cote-avec-la-crise-ukrainienne-10955203

38 Voir : https://www.caritasinternational.be/fr/urgence-et-developpement/ukraine-le-danger-de-la-traite-des-etres-humains-est-bien-reel/ et https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/les-ukrainiens-sont-des-proies-faciles-pour-la-traite-des-etres-humains/10380292.html

39 Voir : https://www.lesoir.be/450113/article/2022-06-22/accueil-des-refugies-ukrainiens-pourquoi-ca-part-en-vrille et https://www.lesoir.be/449900/article/2022-06-22/accueil-des-refugies-ukrainiens-le-systeme-sature.

40 Voir les articles suivants : https://www.lalibre.be/belgique/enseignement/2022/03/15/les-etudiants-congolais-venus-dukraine-demandent-a-continuer-leurs-etudes-en-belgique-LVCBQWW2NZFAPKM6YRGZAH3F6I/, https://www.lesoir.be/435003/article/2022-04-08/les-etudiants-venus-dukraine-doivent-pouvoir-poursuivre-leur-parcours-academique et https://www.rtbf.be/article/les-etudiants-congolais-venus-d-ukraine-demandent-a-continuer-leurs-etudes-en-belgique-10955405

Les actions du CIRÉ

Comme beaucoup d'autres acteurs, le CIRÉ a été fortement mobilisé dès le début de la crise. Nous avons rapidement exhorté les autorités à activer la protection temporaire. Nous avons également très vite centralisé et diffusé des informations, régulièrement mises à jour, sur le statut juridique, le séjour et les droits des personnes concernées qui étaient nombreuses à nous interpeller via une page spéciale sur notre site web[41].

Face aux zones grises et aux nombreuses interrogations sur la mise en œuvre de la protection subsidiaire, et aux questions pratiques qui en découlent, nous avons interpellé à plusieurs reprises le Cabinet du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, l'Office des étrangers, Fedasil et le CGRA.

Nous avons mis en lien cette crise majeure avec d'autres crises plus invisibilisées, comme la grave crise de l'accueil des demandeur·euses d'asile qui sévit en Belgique depuis octobre 2021, la crise afghane depuis la prise de pouvoir du régime Taliban, et la nouvelle politique du CGRA qui ne permet plus de protéger un certain nombre d'Afghan·es en fuite[42].

Face aux nombreux défis qui se posent en termes d'intégration, le CIRÉ est impliqué, avec la Fédération des Services Sociaux, dans la stratégie d'intégration des ressortissant·es ukrainien·nes en Région bruxelloise. L'objectif du projet est de structurer l'articulation avec la communauté ukrainienne afin de s'assurer que les besoins sont rencontrés et que les dispositifs régionaux créés y répondent adéquatement, avec une attention particulière pour les plus vulnérables.

41 https://www.cire.be/publication/ukraine-informations/

42 Voir la carte blanche du CIRÉ : https://www.lesoir.be/448922/article/2022-06-18/journee-mondiale-des-refugiees-rien-celebrer

Conclusion

La guerre en Ukraine a provoqué l'exil de millions de personnes, notamment dans l'Union européenne qui a accueilli 6,5 millions de personnes déplacées en près de six mois de conflit. Il s'agit d'une situation d'une ampleur exceptionnelle.

Dans cette analyse, nous revenons sur l'activation inédite de la protection temporaire, le contenu de cette protection et les nombreux défis qui se posent dans sa mise en œuvre.

En réaction à l'arrivée importante d'Ukrainien·nes, les États membres de l'Union européenne ont décidé, à l'unanimité et pour la toute première fois en vingt ans, d'activer la protection temporaire. En Belgique, depuis mars 2022, malgré un début assez chaotique, l'Office des étrangers a déjà délivré plus de 50.000 attestations de protection temporaire, essentiellement à des femmes et à des enfants ukrainien·nes.

Grâce à la protection temporaire, les Ukrainien·nes et certain·es ressortissant·es non ukrainien·nes résidant en Ukraine et qui arrivent dans un État membre suite au conflit, peuvent y être accueilli·es et protégé·es, sans passer par une demande d'asile classique qui nécessite un examen individuel plus long. Le statut de protection temporaire offre une protection immédiate, complète, assortie de nombreux droits, comme le droit au logement, le droit à l'aide sociale et l'accès au marché du travail. Mais toutes les personnes fuyant la guerre en Ukraine ne peuvent pas bénéficier de la protection temporaire.

Face aux nombreuses questions qui se posent et aux flous qui subsistent dans la mise en œuvre de la protection temporaire, le CIRÉ a rapidement collecté et diffusé des informations utiles et pratiques pour les personnes concernées et le secteur. Nous avons également interpellé les autorités sur les situations problématiques ou nécessitant des clarifications, comme celle des personnes étrangères qui ont fui l'Ukraine avec un séjour permanent, ou avec un court séjour comme c'est le cas des étudiant·es non ukrainien·nes. Enfin, face aux nombreux défis qui se posent, le CIRÉ s'est engagé dans un projet de la Région bruxelloise concernant l'intégration des Ukrainien·nes.

Nous pouvons saluer l'élan de solidarité et la décision des États membres de l'Union européenne d'activer rapidement la directive protection temporaire. Nous espérons que cette grave crise permette de faire évoluer la politique d'asile européenne dans un sens d'ouverture et de respect des droits humains pour toutes les personnes en exil. La guerre en Ukraine nous démontre en tous cas qu'il est possible d'accueillir dignement et de protéger adéquatement celles et ceux qui en ont besoin.

CIRÉ

Coordination et initiatives pour réfugié·es et étranger·es

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeur·euses 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 demandeur·euses d'asile, des réfugié·es et des étranger·es.

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)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES CULTURE.BE