



Note de politique générale Asile et Migration

octobre 2018


CIRÉ

The logo for CIRÉ features three orange dots above the 'i' and a blue arrow pointing right above the 'é'. The text 'CIRÉ' is in a bold, blue, sans-serif font.

Introduction	3
Concernant le retour volontaire, le retour forcé et la détention des étrangers	4
Retour volontaire	4
Retour forcé	4
Concernant la situation des migrants en transit	5
Concernant l'accès au territoire et le séjour des étrangers	6
Regroupement familial	6
Régularisation	6
Migration étudiante	7
Migration professionnelle	7
Concernant le code de la migration	7
Concernant la déclaration des primo-arrivants	8
Concernant l'accueil des demandeurs d'asile	9
Vulnérabilité et besoins d'accueil	9
Concernant la procédure d'asile	10
Informations spécifiques et dissuasives	10
Application maximale de Dublin	11
Suspension provisoire	11
Demandes d'asile multiples	11
Concernant la politique européenne	12
Révision du système d'asile européen	12
Relocalisation	12
Conclusion	13

Par **Coralie Hublau**, experte politique

Éditeur responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2018

Introduction

Le 20 novembre 2018, le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration Théo Francken présentait, comme chaque année, sa note de politique générale en commission de l'Intérieur de la Chambre¹. Cette note a la particularité d'être la dernière de cette législature puisque le gouvernement est entré dans sa cinquième et dernière année de pouvoir avant les prochaines élections fédérales de 2019.

Les notes de politique générale précédentes en matière d'asile et de migration ont toujours été axées, sous cette législature, sur la lutte contre la fraude et les abus « en tous genres », ainsi que sur l'augmentation de la capacité d'éloignement forcé de la Belgique.

La note de politique générale de 2019 s'inscrit dans la même ligne, mais précise que l'accent sera mis cette année « sur la lutte contre la migration clandestine de transit, le renforcement de la capacité de retour et la réduction des mouvements migratoires d'asile secondaires » vers la Belgique.

Si la note décrit brièvement quelques-unes des mesures qui ont été prises en 2018 ou dans les années précédentes, elle reste en revanche assez floue sur l'état d'avancement de certains dossiers et sur les nouvelles mesures qui seront prises d'ici la fin de la législature. Certains aspects importants de la politique migratoire ne sont ainsi même pas abordés. C'est le cas des pactes de l'ONU sur la migration et les réfugiés, du statut des apatrides, de la situation des personnes « inéloignables » ou encore de la régularisation pour raisons médicales.

Le secrétaire d'État se réjouit en revanche, au fil des pages de sa note, de toute une série de mesures que nous considérons être des atteintes aux droits les plus fondamentaux des personnes étrangères et qui représentent un recul important de la protection juridique à laquelle elles ont droit. Parmi celles-ci : l'augmentation du nombre de places en centres fermés, l'ouverture des unités familiales fermées, la fermeture de places d'accueil pour demandeurs d'asile, le contrôle des efforts d'intégration des primo-arrivants, la précarisation du statut de réfugié devenu temporaire, ou encore la diminution du nombre des personnes régularisées.

Comme chaque année, la terminologie et les expressions utilisées par le secrétaire d'État témoignent d'une vision de la migration envisagée uniquement comme un phénomène négatif, comme une « crise » contre laquelle il faut lutter. Il y est ainsi question de la « *crise migratoire européenne sur laquelle le gouvernement belge n'a aucune prise mais à laquelle il doit faire face* », ou encore de la « *crise de la migration clandestine de transit à destination du Royaume-Uni* ». Il y est toujours question, comme les années précédentes, de migrants « *illégaux* » et non « en séjour illégal » ou « irrégulier ».

Nous avons choisi, dans la présente analyse, de ne revenir que sur certains aspects de la note de politique générale de 2019 qu'il nous paraissait important de commenter, car de nombreux passages de la note sont identiques à ceux présentés par le secrétaire d'État l'année dernière². Nous renvoyons donc pour le surplus à notre analyse de la note de politique générale de 2018³.

¹ Note de politique générale « Asile et Migration » du 26 octobre 2018, DOC 54 3296/021: <http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/3296/54K3296021.pdf>

² Pour aller plus loin, nous renvoyons le lecteur à nos analyses, bilans et communiqués de presse relatifs à la politique d'asile et de migration en Belgique : <https://www.cire.be/publications/>

³ « Perspectives sur la politique migratoire belge en 2018: lecture critique de la note de politique générale Asile et Migration »: <https://www.cire.be/perspectives-sur-la-politique-migratoire-belge-en-2018-lecture-critique-de-la-note-de-politique-generale-asile-et-migration/>

Concernant le retour volontaire, le retour forcé et la détention des étrangers

De manière assez significative, la note de politique générale de 2019 débute par le chapitre consacré au retour des étrangers, le retour vers les pays d'origine étant vu comme l'une des priorités majeures de la législature. Comme l'année dernière, le secrétaire d'État se félicite des « progrès » enregistrés en matière de retours forcés et volontaires depuis l'entrée en fonction du gouvernement, mais constate que ceux-ci restent encore insuffisants au regard du nombre de personnes s'étant vu délivrer un ordre de quitter le territoire (OQT).

Alors qu'il était question, dans l'accord de gouvernement de 2014, d'évaluer la politique de retour du gouvernement⁴, cette évaluation n'a toujours pas eu lieu et n'est même pas abordée dans cette dernière note de politique générale alors qu'une commission, la commission Bossuyt, a été mise sur pied pour le faire. Il n'est ainsi fait mention dans la note ni de la mission reçue par cette commission ni du plan d'action prévu pour l'année 2019.

Retour volontaire

En matière de retour volontaire, le secrétaire d'État entend renforcer les collaborations en Europe et avec les grandes villes. Il rappelle, comme l'année dernière, que le gouvernement privilégie le retour volontaire par rapport au retour forcé et que la crédibilité de la politique belge en matière de migration ne pourra être garantie que si l'on parvient à faire respecter les OQT. Il estime qu'il s'agit là d'un travail collectif qui nécessite la collaboration de tous les acteurs à la politique de retour volontaire et en particulier, les communes des grandes villes. Il se réjouit de la hausse des retours volontaires, mais indique que les défis en la matière restent énormes.

S'il est indéniable que le nombre de retours volontaires a augmenté, il n'est pas certain que tous ces retours puissent être qualifiés de « volontaires » quand on sait que des étrangers en séjour irrégulier sont régulièrement immédiatement écroués par l'Office des étrangers (OE) en centres fermés, où leur premier OQT leur est notifié. Or, nous estimons qu'un retour ne peut être réellement qualifié de « volontaire » s'il a lieu au départ d'un centre fermé.

Retour forcé

En matière de retour forcé, le secrétaire d'État se réjouit de la « hausse constante » des retours forcés et réaffirme son objectif d'éloigner toujours plus de personnes en séjour irrégulier avec trois groupes prioritaires : les « criminels illégaux », les « migrants illégaux en transit » et les « migrants qui pratiquent le shopping de l'asile ».

Il se dit toutefois confronté à une augmentation des « difficultés et des obstacles » à l'éloignement.

Ainsi, l'obligation de vérifier si l'éloignement forcé n'entre pas en contradiction avec l'article 3 de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui interdit, rappelons-le, tout traitement inhumain ou dégradant, et de motiver la décision d'éloignement au regard de cet article est l'un des « obstacles » qu'il cite. Les textes et les droits les plus fondamentaux de notre société sont donc considérés comme des « obstacles » à contourner ou à éviter. Le secrétaire d'État évoque également parmi les difficultés rencontrées cette année, la « crise de la migration de transit », crise qui ne concernerait que quelques centaines de personnes en Belgique, mais qui a entraîné la détention de nombreuses personnes difficilement éloignables en raison de problèmes d'identification, ou de non collaboration des pays d'origine.

Quand le gouvernement réaffirme sa volonté de doubler la capacité des centres fermés d'ici 2022, il ne semble toujours pas prendre en considération ni le coût financier, ni le coût humain d'une telle mesure. Une fois ces places opérationnelles, le nombre d'étrangers détenus dans les centres fermés tournera autour de 12.000 personnes par an, pour environ 6.500 actuellement. Il est à craindre que les bureaux d'aide juridique des ressorts où seront installés ces centres ne soient plus à même de répondre à la demande, dans un contexte déjà particulièrement ardu après la récente réforme de l'aide juridique, qui a considérablement diminué les moyens offerts aux avocats défendant les étrangers.

⁴ Accord de gouvernement, 9 octobre 2014, p. 158 : https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf

Concernant la situation des migrants en transit

L'ouverture des cinq unités familiales fermées au centre 127 bis dont il est question dans la note et dans lesquelles ont déjà été détenus des enfants mineurs est plus que jamais inacceptable pour une large part de la société civile et de nombreux citoyens. Plus de 300 organisations se sont positionnées sur le fait qu'il n'est pas permis d'enfermer un enfant en raison du statut migratoire de ses parents⁵. L'enfermement ne sert jamais l'intérêt de l'enfant. L'impact négatif considérable de la détention sur la santé, le développement et le bien-être des enfants a déjà été démontré à plusieurs reprises, même si la détention est de très courte durée. Par le passé, la CEDH a d'ailleurs à plusieurs reprises condamné la Belgique en raison des conditions dans lesquelles elle avait mis en détention des enfants, considérant que ces conditions étaient assimilables à un traitement inhumain.

Nous restons plus que jamais convaincus que continuer à faire du retour forcé l'alpha et l'oméga de la politique migratoire ne mettra pas fin aux flux migratoires vers la Belgique et l'UE. Cette politique, coûteuse en termes de finances publiques⁶, est menée depuis des années et rien n'indique que le nombre de personnes séjournant de manière irrégulière sur le territoire ait un tant soit peu diminué. Il est urgent d'interroger le bien-fondé de cette politique du retour en procédant à une évaluation objective de son coût au regard du nombre de personnes éloignées, ou de la conformité des éloignements avec la dignité humaine et le respect des droits fondamentaux.

Éradiquer le « problème » des migrants en transit est l'une des priorités numéro un de la note politique générale. Le secrétaire d'État rappelle ainsi le plan en dix points du gouvernement pour lutter contre ce type de migration : priorité à l'enfermement en centre fermé et création de nouvelles places en centre fermé, contrôles intensifs des parkings et routes utilisés par les migrants en transit, centre de coordination au 127 bis, coopération avec la Ville de Bruxelles autour du parc Maximilien, contrôle des GSM, renforcement de la sécurité du port de Zeebrugge, collaboration avec le Royaume-Uni, sécurisation renforcée des parkings autoroutiers, multiplication des campagnes de dissuasion notamment par des publicités dissuasives sur Facebook en six langues, mais aussi dans certains lieux comme le Parc Maximilien, les ports, les parkings et en Europe, meilleure information des demandeurs d'asile et enregistrement de demandes d'asile implicites quand c'est nécessaire.

Il est à nouveau clair que la solution à la situation des personnes en transit sur notre territoire n'est envisagée que sous l'angle répressif, à coup de contrôles, d'arrestations, de création de places supplémentaires en centres fermés, de campagnes de dissuasion à destination des migrants dans les pays d'origine sur les risques liés au séjour irrégulier et à l'introduction d'une procédure d'asile en Belgique.

Or, les « solutions » proposées n'en sont pas. Elles ne répondent pas à la situation d'urgence humanitaire dans laquelle se trouvent les personnes en transit dans notre pays et à travers l'Europe. Les organisations de terrain qui soutiennent les personnes en transit en leur fournissant des informations sur leurs droits et leurs devoirs, constatent chaque jour que, parmi elles, se trouvent de nombreuses personnes vulnérables qui pourraient faire appel à la protection internationale de la Belgique.

Une approche efficace de la question est donc celle qui s'oriente vers l'aide et la protection de ces personnes en leur fournissant des informations objectives et correctes, dans leur langue, sur le règlement Dublin, sur la procédure d'asile, sur les risques liés à la traite d'êtres humains...

Nous continuons donc à demander au gouvernement de prendre ses responsabilités et de mettre en place un centre ouvert d'accueil et d'orientation où les besoins de base des personnes seraient pris en charge, ainsi que les demandes d'information juridique.

5 Voir la campagne « On n'enferme pas un enfant. Point » : <http://www.onnenfermepasunenfant.be/>

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

Concernant l'accès au territoire et le séjour des étrangers

Regroupement familial

En matière de regroupement familial, comme l'année dernière, la note indique que l'examen des demandes de regroupement familial sera « maximisé », sans indiquer ce que cela signifie réellement. La note n'indique pas non plus où en est la réforme du regroupement familial sur laquelle le gouvernement planche toujours. Il convient de rappeler que les réformes du regroupement familial opérées ces dernières années n'ont jamais été évaluées. Il nous semble qu'avant de réformer encore cette matière, une évaluation en profondeur de la loi actuelle et des conditions mises au regroupement familial doit être réalisée.

La note rappelle encore une fois qu'en raison de l'augmentation du nombre de demandes d'asile et de personnes reconnues réfugiées ces deux dernières années, le délai de traitement des demandes de regroupement familial des membres de famille de ressortissants de pays tiers a été porté de six à neuf mois, délai prorogeable de deux fois trois mois, ce qui le porte à quinze mois maximum. Nous l'avons déjà dit à maintes reprises, cette mesure est plus que contestable lorsque l'on connaît les difficultés que rencontrent les personnes qui souhaitent rejoindre un membre de leur famille par regroupement familial et en particulier les membres de famille des personnes qui bénéficient d'un statut de protection en Belgique. Rappelons que la directive européenne sur le regroupement familial prévoit que ce délai de neuf mois peut être prolongé dans des circonstances particulières, notamment en raison du caractère complexe d'une demande mais que, selon la Commission européenne, cette dérogation doit être interprétée de manière stricte et au cas par cas, « *les problèmes de capacités administratives ne pouvant justifier une prolongation exceptionnelle du délai* ».

Régularisation

En matière de régularisation, la note de politique générale rappelle, comme l'année dernière et comme dans l'accord de gouvernement de 2014, qu'il n'y aura pas « *de régularisations collectives* ». Le secrétaire d'État se réjouit par ailleurs de la diminution du nombre de demandes de régularisation introduites et de la résorption de l'arriéré administratif en la matière, qu'il attribue à l'augmentation en 2017 de la redevance administrative de 350 euros à payer lors de l'introduction d'une demande 9 bis. Il se réjouit également de la diminution du nombre des personnes régularisées entre 2017 et 2018, tant pour des raisons humanitaires que médicales.

Il nous faut donc rappeler, une fois encore, que c'est la complexification et la restriction des procédures d'asile et de séjour ces dernières années qui ont plongé de nombreuses personnes et notamment des familles qui avaient à un moment donné un droit au séjour en Belgique, ou étaient dans les conditions pour en obtenir un, dans une situation de séjour irrégulier. L'actuelle procédure de régularisation ne permet pas à la grande majorité des personnes de régulariser leur situation, car elle est laissée au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'OE qui évalue extrêmement strictement et de manière arbitraire les « circonstances exceptionnelles » nécessaires à une régularisation. L'élaboration du code de la migration voulue par les gouvernements précédents est l'occasion d'inscrire de tels critères dans la loi et de restaurer la sécurité juridique et l'égalité de traitement en la matière.

Dix ans après la dernière opération de régularisation, la Belgique doit mettre en œuvre une procédure de régularisation effective qui permette de régulariser la situation de séjour des personnes qui se trouvent dans une situation humanitaire ou dont les attaches avec la Belgique sont fortes, que ce soit en raison de liens familiaux, d'un emploi, d'une situation humanitaire urgente (maladie, impossibilité de retour au pays...). Des critères de régularisation clairs et permanents doivent être inscrits dans la loi afin de garantir une « porte de sortie » aux personnes qui n'ont pu trouver de réponse à leur situation dans les autres procédures de séjour ou d'asile.

Migration étudiante

En matière de migration étudiante, la note met en avant comme priorité, afin de favoriser la mobilité des étudiants étrangers dans l'Union européenne, la poursuite de la transposition de la directive 2016/801 du 11 mai 2016. Un arrêté royal, transposant en partie cette directive, permet désormais à l'OE de refuser le renouvellement ou de retirer le séjour sur base des « *progrès insuffisants* » de l'étudiant, progrès devant être évalués sur base des obligations prévues par le système européen des crédits (ECTS).

En revanche, la possibilité prévue par la même directive européenne pour les étudiants étrangers de prolonger leur séjour à des fins de recherche d'emploi ou de création d'entreprises n'a pas encore été transposée en droit belge. Le secrétaire d'État l'annonce pour la fin de la législature.

À nouveau, nous condamnons le fait que la priorité soit mise sur le fait de rendre plus difficile le renouvellement du séjour étudiant et non sur les mesures visant réellement à faciliter la mobilité de ceux-ci dans l'Union européenne.

Migration professionnelle

En matière de migration professionnelle, la note de politique générale 2018 fait de la « *promotion de la migration de main-d'œuvre qualifiée adaptée à nos entreprises* », une « *priorité élevée* », mais indique que le chemin en la matière est encore long.

Pour le secrétaire d'État, l'engagement de ressortissants de pays tiers diplômés de l'enseignement supérieur ou possédant des profils techniques en vue d'occuper les métiers en pénurie dans notre pays peut aider à résorber la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs, chaque poste vacant constituant, selon lui, une perte de croissance économique.

La note de politique reste toutefois assez vague sur la manière dont tout cela sera mis en œuvre, alors que la Belgique aurait dû transposer plusieurs directives européennes (comme la directive « permis unique ») en la matière depuis plusieurs années déjà, faisant peser des amendes extrêmement lourdes sur la Belgique. Rappelons que le 2 février 2018, un accord de coopération a été signé entre les régions et le gouvernement fédéral. Ce sont les régions qui sont maintenant compétentes pour l'organisation de la migration de travail. Il semble toutefois probable qu'on s'oriente vers une transposition minimale des directives

Rien n'est dit non plus cette année du rôle de la politique de migration économique, des droits des personnes concernées, ou des nombreux postes de travail peu ou pas qualifiés occupés par des travailleurs étrangers.

Concernant le code de la migration

D'après la note de politique, « *une grande partie du travail a déjà été accomplie et l'intégralité du texte devrait être disponible fin 2018. Les pourparlers au sein du gouvernement pourront alors débiter* ».

S'il est nécessaire de disposer d'un code clair et cohérent de la migration, nous regrettons le manque de transparence qui entoure son élaboration puisque celle-ci, depuis le début de ce travail, n'implique ni les associations de terrain, ni les instances et services publics, ni les centres de recherche universitaires spécialisés. Or, il est selon nous essentiel que des experts de terrain, de la société civile, des universitaires, des avocats et des magistrats soient associés à la réflexion. Nous craignons par ailleurs que le débat parlementaire autour de cet important chantier ne puisse qu'être expédié vu l'ampleur de l'exercice avant la fin de la législature.

Concernant la déclaration des primo-arrivants

Le secrétaire d'État se félicite dans sa note de politique 2019 de la « *créativité* » du gouvernement en matière d'intégration des primo-arrivants, de par la proposition faite de soumettre ceux-ci à la signature d'une déclaration du primo-arrivant et par la possibilité pour l'Office des étrangers de contrôler les « *efforts d'intégration* » des personnes tout au long de leur séjour en Belgique.

La loi insérant une condition d'intégration dans la loi sur le séjour des étrangers est entrée en vigueur le 24 novembre 2016. Cette nouvelle condition mise au séjour des personnes concerne certaines catégories d'étrangers venant, selon le texte de la déclaration, de « *contextes culturels différents* ». Les personnes visées sont en réalité essentiellement les membres de familles de Belges « sédentaires » (c'est-à-dire n'ayant pas exercé leur droit à la liberté de circulation) et de ressortissants de pays tiers exerçant leur droit au regroupement familial, les travailleurs ressortissants de pays tiers et les demandeurs de régularisation qui introduisent une demande de séjour.

Le CIRÉ a déjà dit à différentes reprises⁷, son opposition à cette mesure qui ne peut en aucun cas « *contribuer à la réalisation de l'objectif d'intégration* », le contrôle discrétionnaire des efforts d'intégration étant réalisé par l'Office des étrangers, administration qui n'est pas à la manœuvre dans les parcours d'intégration.

La note précise toutefois, à juste titre, que le travail en la matière n'est pas terminé. En effet, si le cadre juridique fédéral a déjà été adapté à cette réforme importante, un accord de coopération avec les entités fédérées, compétentes pour les questions d'intégration, est nécessaire pour fixer le contenu de la déclaration des primo-arrivants. Et c'est bien là que le bât blesse, car les différentes entités du pays peinent à trouver un accord sur ce contenu et les « *normes et valeurs* » qu'elle devrait contenir.

Le texte de déclaration proposé par le secrétaire d'État dépeint les étrangers arrivant en Belgique comme ne partageant pas a priori les mêmes valeurs que « nous » et comme constituant un danger potentiel pour la démocratie et la sécurité du pays. Ce texte suggère que les étrangers n'ont pas d'emblée la volonté de « s'intégrer » et de mener une vie « normale » en apprenant l'une des langues du pays, en étudiant, en travaillant, en envoyant leurs enfants à l'école... Par ailleurs, les « *normes* » et les « *valeurs* » auxquelles cette déclaration fait référence figurent déjà dans la Constitution ou dans la loi belge que doit respecter toute personne qui vit en Belgique, quel que soit son statut de séjour ou sa nationalité, et dans les textes internationaux. Cette déclaration ne dit par ailleurs rien sur les droits des étrangers (ni sur les devoirs de l'État à leur égard), sur les principes d'égalité des droits, sur la non-discrimination, ni sur la répression de l'incitation à la haine raciale.

La note de politique générale 2019 évoque enfin l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2018 et considère, à tort, que cet arrêt confirme la conformité de la déclaration à la Constitution. L'arrêt de la Cour n'est en effet pas aussi clair que cela. La Cour constitutionnelle s'y contente de dire que, pour autant que les normes et valeurs fondamentales de la société visées dans la déclaration se fondent sur les libertés et droits fondamentaux garantis par la Constitution belge, par les conventions relatives aux droits de l'Homme, et sur d'autres normes juridiques en vigueur en Belgique, et que ces normes et valeurs fondamentales les reflètent correctement, il n'y a pas d'atteinte ni à la liberté d'expression, ni à la liberté de religion, ni au droit au respect de la vie privée⁸. La Cour y précise également que le ministre et l'OE doivent, lorsqu'ils apprécient la volonté d'intégration et les efforts fournis à cette fin, appliquer le principe de proportionnalité, ce qui signifie qu'il faut tenir compte des circonstances individuelles particulières de l'intéressé, telles que l'âge, le niveau d'éducation, la situation financière et l'état de santé⁹. Cela signifie également qu'il faut tenir compte des circonstances extérieures à la volonté de la personne concernée, telles que l'existence et l'accessibilité (ou non) d'une offre de cours de langue et de cours d'intégration.

7 Voir :

CIRÉ, « L'intégration, une nouvelle condition au séjour des étrangers », juillet 2016: <https://www.cire.be/publications/analyses/l-integration-une-nouvelle-condition-au-sejour-des-etrangers>

CIRÉ, « asile et migration: une politique restrictive et stigmatisante envers les migrants », décembre 2016: <https://www.cire.be/publications/analyses/asile-et-migration-une-politique-restrictive-et-stigmatisante-envers-les-migrants>

CIRÉ, « Des politiques d'intégration détournées de leur objectif », juin 2017: <https://www.cire.be/publications/analyses/des-politiques-d-integration-detournees-de-leur-objectif>

8 Cour Constitutionnelle, 4 octobre 2018, arrêt n° 126/2018, B. 53.

9 Cour Constitutionnelle, 4 octobre 2018, arrêt n° 126/2018, B. 40.6.

Concernant l'accueil des demandeurs d'asile

Concernant la réduction du nombre de places d'accueil pour les demandeurs d'asile, le secrétaire d'État réaffirme dans cette note son objectif d'« *évoluer vers un réseau plus petit et mieux organisé* ». C'est ainsi que depuis 2016, le gouvernement s'attèle à la réduction de la capacité d'accueil des demandeurs d'asile. La note de politique générale prévoit que le réseau ne comptera plus que 17.361 places au maximum fin 2018, et 16.629 fin 2019 avec une proportion de 60/40 entre l'accueil collectif et l'accueil individuel.

L'année dernière, nous disions déjà qu'il fallait faire preuve de prudence en la matière et nous rappelions que juste avant l'afflux de 2015, de nombreuses places d'accueil avaient été fermées, ce qui a entraîné la nécessité, à l'été 2015, d'ouvrir de nouvelles places d'accueil à la hâte, avec des conséquences fâcheuses liées au recrutement de personnel nouveau et inexpérimenté (alors qu'un grand nombre de travailleurs avaient été licenciés dans le cadre du plan de fermeture), à la perte d'expertise et à l'accueil dans des logements d'urgence inadaptés (camps de tentes et hangars) et pour des périodes trop longues. C'est ainsi que le 28 septembre 2018, le gouvernement a de nouveau dû décider à la hâte de reporter la fermeture de sept centres collectifs ouverts afin de créer 1500 places tampons jusqu'à la fin 2019.

Nous constatons encore que pour « *éviter les abus* », la grande majorité des demandeurs d'asile « *multiples* » se voient refuser le bénéfice de l'accueil dès l'introduction de leur nouvelle demande. Et ce, quand bien même leur demande serait prise en considération par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) ou qu'elles obtiendraient in fine une décision positive à leur demande¹⁰ (par manque d'information sur leurs droits d'accueil à ce niveau de procédure). Ces personnes se retrouvent ainsi à la rue et sans décision individuelle de refus d'accueil (contrairement à ce que la loi prévoit). Le secrétaire d'État ne semble pas en tenir compte quand il dit que le réseau d'accueil compte aujourd'hui plus de places que nécessaire. Nous restons inquiets face à l'exclusion du droit d'accueil de ces demandeurs d'asile, au manque d'informations sur leurs droits d'accueil et au risque de non détection des besoins d'accueil de personnes vulnérables.

Il nous paraît plus que jamais nécessaire de procéder à l'évaluation du modèle d'accueil actuel au regard des signes du terrain qui en montrent déjà les limites, et de mettre en place un modèle d'accueil flexible qui tienne compte de l'arrivée fluctuante des demandeurs d'asile. Si l'on souhaite par ailleurs réellement contrôler les coûts financiers liés à l'accueil des demandeurs d'asile de manière efficace, il faut éviter l'ouverture, puis la fermeture, puis la réouverture à la va-vite de places d'accueil qui coûtent très cher au gouvernement. Nous pensons également que le « surplus » de places d'accueil disponibles peut permettre davantage de réinstallations de réfugiés ou de relocalisations de demandeurs d'asile, et venir en réponse aux problèmes de recherche de logement pour les réfugiés reconnus¹¹, étant donné que les deux mois (avec sursis¹²) actuellement prévus pour la transition ne sont pas du tout réalistes.

Vulnérabilité et besoins d'accueil

Concernant la vulnérabilité et les besoins d'accueil spécifiques, pour le secrétaire d'État, le nouveau modèle d'accueil permet aux demandeurs d'asile vulnérables d'obtenir une place médicale individuelle ou une place pour des « groupes cibles ». L'identification des vulnérabilités serait par ailleurs encore améliorée dans le centre d'enregistrement grâce à la période d'observation mise en œuvre.

S'il nous paraît essentiel de travailler davantage à détecter, dès le début de la procédure, les vulnérabilités et les besoins d'accueil spécifiques des personnes, nous regrettons toutefois que, dans la note de politique, il ne soit pas fait mention de la détection de besoins procéduraux spéciaux dès le début de la procédure menée en première instance par l'OE lui-même. Il s'agit pourtant, depuis le début de cette année, d'une obligation légale¹³. Cette disposition concerne des besoins liés non pas au type d'accueil à prévoir, mais aux ajustements à la procédure d'asile.

¹⁰ Selon les statistiques du CGRA (<http://www.cgra.be/fr/chiffres>), les décisions de prise en considération de demandes d'asile multiples s'élevaient à 1553 en 2016 et à 872 en 2017 (janvier à octobre). S'il est impossible de savoir combien de ces demandes ont débouché sur une décision de reconnaissance de statut, les prises en considération équivalent quand même à une moyenne de 38 % (en 2016) et à 24 % (en 2017) du nombre total de demandes d'asile multiples.

¹¹ Voir à ce sujet l'analyse du CIRÉ (septembre 2017) - <https://www.cire.be/publications/analyses/refugie-cherche-logement-un-parcours-du-combattant>

¹² Le délai des deux mois est prolongeable automatiquement d'un mois et puis encore d'un mois, à condition que les réfugiés aient trouvé un logement.

¹³ Article 48/9, Loi sur les étrangers.

Concernant la procédure d'asile

Comme à l'accoutumée, il est très peu fait état de la protection dont peuvent bénéficier les personnes qui demandent l'asile à la Belgique et des obligations qui lui incombent en la matière.

La note de politique générale commence ainsi par le constat que le nombre des demandes d'asile est en hausse en 2018 et que cette hausse est « *particulièrement inquiétante* ».

Le secrétaire d'État se fixe ainsi comme « *priorité politique absolue* » de limiter l'« *afflux migratoire* » et de ne permettre, à terme, que la « *migration d'asile légale* » après avoir fait régresser la migration irrégulière qui ne peut être tolérée. Pour les personnes qui ont eu accès au territoire européen, il est également prioritaire, selon lui, d'empêcher les déplacements ultérieurs (secondaires) des personnes en fuite. Différentes mesures sont envisagées en ce sens dans la note: l'information des personnes de manière ciblée (selon la nationalité) et dissuasive, la maximisation des transferts et des refus Dublin par l'OE, l'investissement dans les procédures courtes, la lutte contre la migration d'asile illégale et la suspension temporaire de la migration d'asile légale.

Sur la question de l'« *afflux* », rappelons que le nombre de demandes d'asile introduites en Belgique, s'il fluctue d'année en année en raison de divers facteurs (fermeture des routes migratoires, amplification des conflits et des situations instables...), reste relativement stable. Et que par le passé, dont récemment en 2015, la Belgique a déjà accueilli un nombre relativement élevé de demandeurs d'asile par rapport à sa population et à sa taille, comparée à d'autres États membres de l'Union européenne.

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

Or, on le sait, les personnes qui fuient leur pays d'origine, n'ont souvent pas d'autre choix que d'entrer et de trouver refuge de façon irrégulière sur le territoire d'un autre État.

Informations spécifiques et dissuasives

Concernant les « *informations spécifiques et dissuasives à donner par catégorie de demandeurs d'asile* », le risque est grand que l'information fournie par les autorités soit partielle et orientée et qu'elle décourage avant tout les personnes d'introduire une demande d'asile, alors qu'elles seraient susceptibles d'être reconnues en besoin de protection par les instances d'asile.

Il faut rappeler que la Belgique doit garantir une information sur la procédure d'asile et les modalités d'accueil à toutes les personnes ayant l'intention de demander l'asile dans notre pays et ce, de manière correcte et identique. Cette information doit être complète, claire et impartiale et doit être prise en charge notamment par le CGRA et Fedasil, les avocats et les services spécialisés en droit des étrangers. La fourniture d'informations doit viser à ce que les demandeurs d'asile comprennent correctement la procédure et puissent y jouer un rôle actif. C'est ensuite au CGRA et au Conseil du contentieux des étrangers de se prononcer, dossier par dossier, sur le bien-fondé d'une demande d'asile. Même à l'égard des pays où les chances de reconnaissance sont statistiquement moins grandes, les personnes doivent toujours pouvoir prétendre à recevoir un statut de protection internationale.

Application maximale de Dublin

Concernant l'« *application maximale de Dublin* », le secrétaire d'État charge « *l'Office des étrangers d'investir au maximum dans les refus Dublin et de libérer les moyens et le personnel nécessaire pour ce faire* » pour les personnes qui ont déjà demandé l'asile dans un autre pays européen.

Nous rappelons ici qu'une enquête individuelle et approfondie doit être réalisée par l'OE dans chaque dossier afin de vérifier si un transfert de la personne dans un autre État membre ne constitue pas une violation de ses droits fondamentaux sur base des articles 3 de la CEDH (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) et 8 de la CEDH (droit à la vie familiale). Nous demandons également à l'OE d'adopter une attitude proactive dans la fourniture au demandeur d'asile des informations importantes à propos du règlement de Dublin et dans la manière dont il lui dispensera ces informations.

Enfin, il nous paraît indispensable, pour contrer les déplacements secondaires, de réformer le système Dublin dans le cadre d'une politique d'asile européenne qui soit harmonisée et de qualité.

Suspension provisoire

Concernant la « *suspension provisoire des engagements pour la migration d'asile légale* », la note indique qu'un futur modèle d'asile européen ne peut se concevoir que sur base d'une migration d'asile légale.

Ainsi, le 25 octobre 2018, le secrétaire d'État a fait savoir que notre pays ne réinstallerait plus de réfugiés cette année (et probablement jusqu'en mai 2019). Or, le gouvernement actuel s'était engagé pour les années 2015 et 2016 à faire venir en Belgique un groupe de 550 réfugiés originaires de zones de conflit. Au final, en 2015, seules 276 personnes ont été réinstallées et en 2016, 452. En 2017, l'engagement a été atteint. Du fait de la décision du secrétaire d'État, nous nous retrouvons à présent de nouveau dans une année où la Belgique ne tiendra pas ses engagements.

Or, le besoin de réinstallation est élevé. Pour 2019, l'UNHCR estime à 1,4 million le nombre de réfugiés nécessitant une réinstallation. L'ONU a déjà appelé à plusieurs reprises la Belgique et les autres pays européens à assumer davantage de responsabilités. Une augmentation du nombre de réinstallations est également cruciale dans la lutte contre les itinéraires dangereux des passeurs.

La décision de suspendre les réinstallations est également contradictoire lorsque le secrétaire d'État affirme privilégier la migration d'asile légale.

Nous pensons que la Belgique doit proposer un quota flexible de réinstallations qui pourrait être étalé sur plusieurs années¹⁴ et qui serait combiné à un modèle d'accueil lui aussi flexible, qui tiendrait compte de l'arrivée fluctuante de demandeurs d'asile.

Demandes d'asile multiples

Concernant enfin les demandes d'asile multiples, le caractère provisoire du statut de protection et la possibilité de le retirer en cas de fraude ou de menace pour l'ordre public, la note de politique générale de 2017 abordait déjà ces éléments, nous renvoyons donc à cet égard à nos commentaires de 2017.

14 Lors du calcul de ce quota, il convient de prendre en compte le nombre d'habitants, le PIB par habitant, le nombre de demandes d'asile, etc. La Suède, pays ayant une population et un PIB similaires à ceux de la Belgique, mais avec un nombre de demandes d'asile beaucoup plus élevé, réinstalle chaque année plus de 1.800 réfugiés. Pour 2018, le gouvernement suédois a annoncé qu'il augmenterait le quota jusqu'à 5.000 réfugiés. Agence suédoise des migrations, Programme suédois de réinstallation, disponible à l'adresse suivante : <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme.html>

Concernant la politique européenne

Comme l'année dernière, le secrétaire d'État réaffirme que « *réduire de manière substantielle et durable les flux illégaux vers l'UE est la priorité absolue de l'UE* » et se réjouit de voir que des progrès ont été engrangés dans la lutte contre l'immigration illégale (fermeture de la route des Balkans et accord UE-Turquie qui ont permis que le nombre d'arrivées en Grèce reste très bas, fermeture des ports italiens aux navires transportant des migrants...)

Le secrétaire d'État réaffirme également que « *la seule manière de mettre définitivement fin aux migrations illégales par voie maritime est de conclure des accords internationaux vastes et ambitieux avec les pays riverains du Sud de la Méditerranée* », à l'instar du modèle de convention entre l'UE et la Turquie. Or, nous avons déjà plusieurs fois dénoncé les conséquences néfastes de l'accord UE-Turquie qui pose fortement question au regard du respect de la légalité et des engagements internationaux des États européens en matière de droit à l'asile et l'accueil. La Turquie n'est ni un pays d'origine sûr pour ses ressortissants, ni un pays tiers sûr pour les migrants et réfugiés présents sur son sol.

Se féliciter de la diminution des arrivées grâce à l'accord UE-Turquie et de la collaboration entre l'Italie et les milices libyennes est non seulement cynique, mais aussi irrespectueux lorsque l'on constate que ni la Turquie, ni la Libye ne sont des pays qui respectent les droits humains des migrants et que selon le UNHCR, plus de 3.000 personnes sont mortes ou disparues en Méditerranée depuis janvier 2017.

Révision du système d'asile européen

Concernant la révision du système d'asile européen et les négociations autour du Règlement Dublin IV, la note de politique se contente d'évoquer les difficultés actuelles dans les discussions entre États européens. Nous l'avons déjà énoncé, pour remédier aux déplacements secondaires dans l'Union européenne, une réforme du système de Dublin est indispensable, de même que l'instauration d'une politique d'asile européenne harmonisée et de qualité. Aujourd'hui, la qualité de la procédure d'asile et de l'accueil des demandeurs d'asile est trop différente d'un État membre européen à l'autre.

De même, un nouveau système Dublin offrant une meilleure répartition des personnes ne peut fonctionner que si la situation spécifique des personnes en exil est prise en compte. Les demandeurs d'asile se rendent dans un État membre donné car c'est là qu'ils ont de la famille, un réseau, ou plus d'opportunités sur le marché du travail. Si on ne tient pas compte de ces réalités et de la situation individuelle des personnes, il y aura toujours des déplacements secondaires au sein de l'UE. Une répartition équitable doit également tenir compte de la capacité d'un État membre à fournir un accueil et une protection de qualité, de la démographie de cet État, de son PNB et de son taux de chômage.

Relocalisation

Enfin, en matière de relocalisation, le secrétaire d'État estime que la Belgique a fait de gros efforts et s'est montrée très ambitieuse par la relocalisation de 1150 réfugiés reconnus, essentiellement syriens. En réalité, selon le plan de relocalisation que l'Union européenne avait voté en septembre 2015 pour faire face à « *la crise migratoire* », notre pays s'était engagé à relocaliser 3.812 personnes. Cet engagement avait ensuite été réduit à 1.530 personnes en 2016, suite aux nouveaux objectifs fixés par la Commission européenne.

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

Conclusion

En cette fin de législature mouvementée, le CIRÉ sera particulièrement vigilant concernant les travaux gouvernementaux et parlementaires en cours et à venir en matière d'asile et de migration. Nous poursuivrons notre travail d'information du monde politique et citoyen et de sensibilisation de l'opinion publique autour de ces questions. Nous entamerons également un travail de recommandations politiques aux différents niveaux de pouvoirs dans les prochains mois, sur base de nos mémorandums en vue des prochaines élections fédérales, régionales et communautaires et européennes qui auront lieu en mai 2019.



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

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

CIRÉ asbl

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

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

cire@cire.be | www.cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Olivier 1996
- 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)