



Analyse du volet "asile et migration" de l'accord de gouvernement De Croo

novembre 2020

The logo for CIRÉ, featuring the letters 'CIRÉ' in a bold, blue, sans-serif font. Above the 'I' and 'R' are three small orange dots, and above the 'É' is a small orange arrow pointing to the right.

Sommaire

Introduction	3
Un changement de ton à saluer ?	3
Des points positifs à concrétiser	4
Des points positifs à nuancer	4
Des points clairement négatifs	6
Des lacunes à combler	6
En conclusion	7

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2020 - cire.be

Introduction

Le 30 septembre 2020, les deux formateurs du gouvernement fédéral, Alexander De Croo et Paul Magnette, présentaient leur note de formation gouvernementale dite « Vivaldi »¹. Dans l'attente de la note de politique générale du nouveau secrétaire d'État en charge de l'Asile et de la Migration, le CIRÉ propose ici une analyse du volet « asile et migration » de cet accord, en souligne les points positifs et les lacunes².

Un changement de ton à saluer ?

À la première lecture, on note un certain changement de ton par rapport aux législatures précédentes. Le texte précise que « *la politique belge d'asile et de migration est basée sur les droits de l'Homme, tels qu'ils sont consacrés, entre autres, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Convention des Nations Unies sur les réfugiés, la Convention européenne des droits de l'Homme, la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et d'autres instruments des droits de l'Homme* ». Nous saluons ce rappel du respect des droits humains et de la nécessité que « *une bonne politique migratoire [soit] basée sur des faits* » (et pas sur des sentiments non étayés, comme par le passé, menant à des réformes dénuées de tout fondement et totalement inefficaces). À plusieurs reprises, il est question d'aider les personnes en demande de protection, d'accompagner les personnes migrantes, d'assurer la sécurité juridique des normes, leur lisibilité, mais aussi leur transparence.

1 Alliance constituée de 7 partis politiques: Open Vld, MR, PS, sp.a, Ecolo-Groen et CD&V.

2 Accord de gouvernement, « Point 24 Asile et Migration »: https://www.rtb.be/info/belgique/detail_gouvernement-vivaldi-decouvrez-le-contenu-de-l-accord-du-nouveau-gouvernement-belge?id=10596513

Des points positifs à concrétiser

Un certain nombre de points positifs relevés dans cet accord devront impérativement être concrétisés.

Ainsi, **en matière d'accueil des demandeurs d'asile**, il est prévu de rééquilibrer l'accueil en logement individuel (notamment pour les familles avec enfants) et en centre collectif. Sont également annoncées une communication autour de l'ouverture d'un centre d'accueil et une coopération proactive avec la communauté et les autorités locales. Le réseau d'accueil serait organisé de manière plus flexible pour pouvoir réagir rapidement aux variations des flux entrants (avec des places tampon).

En matière de protection internationale, l'accord rappelle l'importance du cadre légal et du droit d'asile, obligation internationale cruciale pour la Belgique, incluant une procédure d'asile correcte et un accueil de qualité.

L'organisation d'**un audit externe des services chargés de l'asile et de la migration, dont l'Office des Étrangers** (OE) est également prévue.

L'accord prévoit aussi d'instaurer un système de **médiation** pour résoudre les impasses administratives que subissent les personnes étrangères.

Enfin, un **code de l'asile et de la migration** devrait être rédigé afin d'éviter les incohérences de la législation et en améliorer la lisibilité. Il est essentiel à cet égard de prévoir une consultation des acteurs de terrain (associations, avocat·e·s...), des centres de recherche universitaires, comme des instances et des administrations.

Des points positifs à nuancer

L'accord mentionne une série de points qu'il est nécessaire de préciser ou de nuancer.

En matière de protection internationale, la nouvelle majorité gouvernementale annonce l'organisation d'un audit des instances d'asile (dont l'OE et le CGRA), afin que les demandes d'asile soient traitées rapidement. Il faudra toutefois veiller à la qualité des procédures d'asile, et pas uniquement à l'organisation performante des instances.

L'accord prévoit également, et nous nous en réjouissons, la reprise des enregistrements physiques des demandes d'asile par l'Office des Étrangers. Il s'agit d'un « retour à la normale » et non d'une avancée, puisque la procédure digitale avait été instaurée dans le contexte de la pandémie de Covid-19 et envisagée de manière provisoire. Au regard de ses conséquences graves en matière d'accueil, notamment, il est indispensable qu'elle prenne fin au plus vite.

En matière de politique d'asile européenne commune, l'accord souligne que l'État belge jouera un rôle moteur en la matière pour, entre autres, établir des procédures uniformes et un partage équitable des charges. Il précise aussi que Frontex doit protéger les droits fondamentaux et que des accords doivent être trouvés pour les migrant·e·s en transit. Mais l'accent est également mis sur le renforcement des frontières extérieures et l'externalisation de l'asile, avec une intensification de l'accueil et de la protection dans les régions d'origine. Or, l'accès au territoire européen et la création de voies sûres et légales devraient faire partie des objectifs d'une politique européenne qui respecte véritablement les droits fondamentaux.

L'accord prévoit aussi la poursuite de la réinstallation des réfugié·e·s vulnérables, via les programmes de réinstallation de l'UE. Il est indispensable, à cet égard, que les engagements et les quotas de réfugié·e·s à accueillir par la Belgique soient réellement ambitieux.

En ce qui concerne **la délivrance des visas humanitaires**, il est prévu que celle-ci soit plus transparente. Nous regrettons toutefois, au regard de la nécessaire sécurité juridique en la matière, qu'elle reste une compétence discrétionnaire du gouvernement et que des critères minima ne soient pas inscrits dans la loi.

Pour les **mineur-e-s non accompagné-e-s**, l'accord annonce un renforcement des procédures de signalement et d'identification, ainsi que du système de tutelle. Il est impératif que l'objectif de ces mesures soit effectivement de protéger les mineur-e-s, via un processus d'identification et une prise en charge améliorés, et non de renforcer la logique de contrôle.

Concernant les **migrant-e-s en transit**, le gouvernement reconnaît qu'il relève de sa compétence d'informer ce public et précise qu'il mettra sur la recherche d'une solution durable pour ces personnes. Cependant, alors que le gouvernement fédéral est également responsable, selon nous, de la prise en charge (et donc du financement) de l'accueil multidisciplinaire et de l'hébergement de ce public, rien n'est prévu à cet égard.

En matière de **migration économique**, l'accord revient sur la nécessité d'attirer les talents étrangers par la migration économique et étudiante en Belgique. Cela pourrait être positif, mais il faut aussi prévoir une procédure d'octroi du séjour à la fin des études, aux fins de recherche d'emploi et de création d'entreprise, comme le prévoit la directive 216/80³.

Sur **l'accès des étrangers au marché du travail**, l'accord prévoit l'adaptation de la réglementation sur le permis unique. Le gouvernement devra permettre qu'une demande de permis de travail puisse être introduite pour tout niveau de qualification, et par des personnes déjà présentes sur le territoire (en demande de protection internationale ou en séjour irrégulier).

Le gouvernement s'engage également à veiller à ce que **l'accès aux services bancaires** de base ne reste pas lettre morte pour les groupes vulnérables et à ce que chacun-e puisse participer à la **société numérique**, notamment en matière de télécommunications. Il est essentiel que le gouvernement ait à l'esprit que les personnes en cours de procédure (asile, séjour) et les personnes sans titre de séjour font partie de ce groupe vulnérable.

En ce qui concerne la lutte contre la **traite et le trafic des êtres humains**, le gouvernement prévoit une évaluation de la stratégie et de la législation en vigueur. Il faut également, dans ce cadre, permettre aux victimes sans papiers de déposer plainte sans risquer de recevoir un ordre de quitter le territoire. Des mesures doivent impérativement être mises en place pour lutter contre l'exploitation économique des plus vulnérables par des employeurs peu scrupuleux.

La nouvelle majorité gouvernementale prévoit qu'une solution devra être trouvée pour les personnes **inéloignables**. Mesure positive, mais cette solution devra concerner d'autres situations d'impossibilité de retour que celles des apatrides (les membres de famille n'ayant pas de droit au séjour dans un même pays, parents d'enfants mineurs autorisés au séjour...).

En matière de retour, l'accord prévoit de miser davantage sur le **retour volontaire plutôt que sur le retour forcé**... ce qui est déjà prévu par le cadre légal actuel. Il nous est donc difficile d'y voir une réelle avancée.

L'accord annonce le développement d'**alternatives à la détention**. Il s'agit là aussi d'une obligation de l'État prévue par le cadre légal actuel, ce n'est donc pas une avancée. Par ailleurs, les exemples cités constituent des formes alternatives de détention et non de réelles alternatives à la détention. Il est donc important de mener une vraie réflexion sur les alternatives à la détention applicables en Belgique.

Fort heureusement, l'accord prévoit la fin de la **détention des mineurs en centre fermé**. C'est une mesure qui respecte enfin les conventions internationales de protection des droits de l'enfant. Nous restons néanmoins inquiet-e-s de la nature des mesures alternatives qui seront envisagées pour « éviter les abus »...

La **détention sera limitée au strict minimum** et sa durée sera plus courte. Annonce positive, mais nous resterons très attentif-ve-s aux mesures annoncées pour lutter contre « l'absence de collaboration à l'expulsion ». Rappelons que le droit d'asile et le respect des droits fondamentaux doivent être garantis en toutes circonstances, y compris pour les personnes détenues en centre fermé.

Enfin, l'accord prévoit d'organiser **l'information et l'accompagnement des personnes sans titre de séjour à travers des projets pilotes**. Tout dépendra de la façon dont le dispositif sera envisagé et mis en œuvre. Nous y resterons vigilant-e-s !

3 Directive 2016/801 du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

Des points clairement négatifs

Dans ce contexte de pandémie, **la sensibilisation, le dépistage et le traitement des personnes sans papiers** tels qu'envisagés dans l'accord sont largement insuffisants. Les personnes sans papiers doivent avoir accès à un titre de séjour pour pouvoir mener une vie digne. C'est la seule manière de les protéger efficacement du COVID-19 et d'enrayer la pandémie. Une part importante de la population, sans papiers y compris, n'a pas accès aux soins et ne peut pas appliquer les mesures de précaution, voire ne les connaît suffisamment. Pas de sortie de la crise sanitaire sans règles claires et applicables par tout le monde. Pas de règles applicables par tout le monde sans régularisation des personnes sans papiers.

En ce qui concerne la volonté du gouvernement de conclure de nouveaux accords bilatéraux visant à ce que les **détenu-e-s** condamné-e-s à des peines de plus de 5 ans purgent leur peine dans leur pays d'origine et soient rapatrié-e-s dès leur libération, nous considérons qu'il s'agit là d'une double peine à mots couverts.

L'accord prévoit aussi que **les moyens dégagés pour le retour forcé seront augmentés**, tout en annonçant vouloir privilégier le retour volontaire... Rappelons que la détention en centre fermé n'est légale que si elle constitue une mesure de dernier ressort. À cet égard, avant d'envisager l'augmentation des moyens alloués au retour forcé (et la poursuite du Master Plan visant à construire deux nouveaux centres fermés et élargir le nombre total de places en détention), il serait utile de mener une évaluation sérieuse des dispositifs de retour volontaire et des alternatives à la détention.

De plus, le retour, volontaire ou forcé, ne peut être envisagé comme la seule solution au séjour irrégulier. Pour de nombreuses personnes, un retour durable au pays d'origine est inenvisageable. Dans ce cadre, c'est plutôt le droit de séjour qu'il faudrait renforcer.

En matière d'**accords de réadmission**, l'accord est clairement insuffisant en ne prévoyant que droit de regard du Parlement sans qu'il ne soit porté atteinte à leur confidentialité. Cela ne permet en rien le respect des garanties démocratiques que sont la transparence et le débat contradictoire. Le risque de violation des droits fondamentaux une fois les réadmissions effectives étant important, un débat démocratique et transparent préalable est d'autant plus crucial.

Enfin, en matière de **coopération au retour**, la coopération au développement ne peut servir de monnaie d'échange pour une participation des États non européens à la politique migratoire de la Belgique.

Des lacunes à combler

L'accord de gouvernement Vivaldi comporte de sérieuses lacunes.

Ainsi, aucune solution n'est proposée pour les **150.000 personnes sans papiers** qui vivent en Belgique : ni objectivation des critères de délivrance des titres de séjour, ni mention des situations d'ancrage local durable des personnes concernées. Ces quelque 150.000 hommes, femmes et enfants, qui participent à notre économie dans des conditions parfois très dures et qui vivent dans conditions indignes de notre État de droit ont largement mérité l'attention du gouvernement fédéral. Ces situations doivent être prises en compte pour mettre fin à l'errance administrative et à la situation de non droit dans laquelle se retrouvent ces milliers de personnes.

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**. Or, une solution digne et respectueuse de notre État de droit doit être trouvée face au sort des personnes gravement malades, qui ne peuvent rentrer volontairement dans leur pays d'origine, et que l'État ne peut pas expulser.

Ces situations d'irrégularité, coûteuses pour les personnes concernées doivent cesser. L'adoption dans la loi de critères d'octroi de séjour clairs et permanents, ainsi que l'amélioration de la procédure d'octroi de séjour pour motifs médicaux devraient être une priorité du nouveau gouvernement fédéral.

En conclusion

Le changement de ton peut être salué par rapport aux législatures précédentes. Il est appréciable que, dans les termes à tout le moins, il soit question d'une politique basée sur les droits humains et sur des faits, d'aider les personnes en demande de protection, d'accompagner les personnes migrantes et d'assurer la sécurité juridique et la transparence. Mais nous serons particulièrement attentif·ve·s à la concrétisation des intentions mentionnées dans cet accord et ne nous satisferons pas de simples déclarations d'intention. Nous ne nous laisserons pas leurrer par un accord de gouvernement au ton plus respectueux envers les personnes migrantes, mais qui ne serait qu'un paravent pour la poursuite d'une politique conservatrice et stigmatisante. Nous attendons donc impatiemment la note de politique générale du secrétaire d'État, qui devrait être présentée au Parlement dans les prochaines semaines.

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)