

MIGRATION

AU-DELÀ DES FRONTIÈRES DE L'ACCEPTABLE



Accueil des demandeurs et
demandeuses d'asile : un déni de droit
et une mise à mal de l'État de droit

Juin 2023


CIRÉ

SOMMAIRE

Introduction	3
Que révèle cette crise ?	4
La situation des personnes sans-papiers : une traversée du désert	4
Le Pacte européen sur la migration et l'asile	6
L'alternative ukrainienne	6

Écrit par Sotieta Ngo

Cette analyse est le fruit d'une commande du CIEP et a été publiée dans l'Esperluette n°116, avril-mai-juin 2023 : <https://www.ciep.be/index.php/2012-11-29-08-11-53/l-esperluette/552-migration-au-dela-des-frontieres-de-l-acceptable>

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2024 - cire.be

INTRODUCTION

Comment ouvrir cet article d'introduction sans mentionner l'actualité belge et le sort des demandeur·euses d'asile qui occupent des lieux vides au cœur de Bruxelles, ici le futur centre national de crise, là un bâtiment rue de la Loi, voisin du siège du CD&V, le parti de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration ? La crise de l'accueil que la Belgique traverse depuis près de deux ans constitue un événement marquant et révélateur des enjeux actuels en matière de migrations, aux niveaux national et européen. Pour comprendre ces enjeux, précisons d'emblée que le simplisme n'est pas de mise. Les migrations, comme les réponses politiques aux enjeux qu'elles posent, sont complexes et diversifiées.

En Belgique, la loi du 12 janvier 2007 organise l'accueil des demandeur·euses d'asile pour leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Cet accueil prend la forme d'une aide matérielle octroyée par Fedasil ou ses partenaires¹. Au fil des années et des crises de l'asile, la politique d'accueil a évolué, passant schématiquement d'une aide financière à charge des CPAS à une aide exclusivement matérielle au sein d'une structure d'accueil. Mais le principe du droit à l'accueil a été préservé en adéquation avec les engagements européens de la Belgique. L'actuelle crise de l'accueil a débuté à l'automne 2021, lorsque Fedasil n'a plus été en mesure de proposer une place à toutes les demandeur·euses d'asile en raison de la saturation de son réseau d'accueil. Concrètement, depuis vingt mois, chaque jour, des demandeur·euses de protection internationale qui se présentent auprès de Fedasil pour obtenir une place d'accueil sont laissées à la rue pendant des semaines, voire des mois.

En janvier 2022, suite à une action collective portée par le CIRÉ et ses partenaires, le Tribunal de première instance de Bruxelles a estimé que l'État belge et Fedasil devaient se conformer à leurs obligations internationales en fournissant, notamment, un accueil dans des conditions dignes et adéquates, y compris un logement, sous peine d'astreintes journalières. Malgré cette condamnation et celles qui ont suivi, les autorités fédérales (Fedasil, la secrétaire d'État et le gouvernement fédéral) sont restées impassibles et la situation n'a fait qu'empirer. En avril 2023, 3.171 personnes étaient encore sur la liste d'attente pour accéder au réseau d'accueil et obtenir une place à laquelle elles ont droit.

En parallèle à ces actions collectives, de très nombreux recours individuels ont été introduits par les premières victimes de cette crise : les demandeur·euses d'asile contraintes de trouver refuge dans des squats informels ou sur les trottoirs de Bruxelles, dont la police les déloge rapidement. Rien qu'en 2022-2023, le Tribunal du travail de Bruxelles a rendu plus de 6.761 jugements contre Fedasil pour avoir manqué à ses obligations d'accueil. Saisie par des personnes à la rue malgré une condamnation du Tribunal, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a pris plus de 1.656 mesures provisoires ordonnant à la Belgique de fournir des conditions matérielles d'accueil adéquates. Pourtant, en septembre 2022, le CIRÉ et plus de cinquante organisations avaient proposé au Premier ministre une feuille de route contenant plus de quarante mesures pour sortir de la crise. Ces mesures combinées pour leurs effets à court, moyen et long termes, ont été balayées d'un revers de la main et la crise s'est poursuivie. Les avocat·es du Barreau de Bruxelles, les magistrat·es du Tribunal du travail de Bruxelles, les soutiens citoyens et les organisations spécialisées en migration ont démultiplié les actions de sensibilisation, les communications, les recours en justice. Les demandeur·euses d'asile laissées à la rue ont investi des sites inoccupés pour se mettre à l'abri des conditions hivernales. Au Palais des droits, en novembre 2022, plus de 700 demandeur·euses d'asile vivaient dans des conditions d'insalubrité déplorables. Après son évacuation, de nouvelles occupations ont vu le jour.

Rien n'a jusqu'ici fait plier les autorités fédérales, qui ont annoncé en grande pompe, le 9 mars dernier, un accord sur des mesures de sortie de crise de l'accueil. Cet accord prévoit des dispositions pour résoudre la crise d'ici l'hiver 2023 ou début 2024 (sic !). Pendant ce temps, aucun monitoring des personnes laissées à la rue n'est réalisé. Elles sont probablement plus de 2.000.

¹ Le réseau d'accueil compte à ce jour 33.750 places auprès de centres Fedasil, Croix-Rouge ou Rode Kruis, ou des logements individuels notamment gérés par les CPAS

QUE RÉVÈLE CETTE CRISE ?

Un poncif : les enjeux relatifs aux migrations polarisent l'opinion publique, nos autorités politiques l'ont pleinement assimilé et construisent une communication stratégique autour de ces questions. Ce n'est pas la première crise de l'accueil – et probablement pas la dernière –, mais elle révèle une position du gouvernement Vivaldi difficilement compréhensible et non acceptable en termes de valeurs. C'est la première fois qu'une crise de l'accueil prend autant d'ampleur dans le temps, par le nombre de victimes – y compris les plus vulnérables comme les mineurs isolés – et par l'absence de solutions innovantes, comme le serait la mise à l'abri dans les hôtels. C'est surtout une première effrayante par l'indifférence qu'elle rencontre au sein du gouvernement qui semble n'avoir aucun problème à se comporter comme un voyou, face aux droits bafoués des demandeur-euses d'asile et aux condamnations de la justice. Nous n'étions pas préparé-es à faire face à un gouvernement aussi méprisant à l'égard du pouvoir législatif comme du pouvoir judiciaire.

LA SITUATION DES PERSONNES SANS-PAPIERS : UNE TRAVERSÉE DU DÉSERT

La situation des personnes sans-papiers est également un enjeu pour lequel les autorités fédérales ne sont ni à la hauteur de leurs responsabilités, ni dans le respect de la dignité humaine. Le mépris des autorités est malheureusement une constante... Aujourd'hui, les personnes en situation irrégulière sont estimées à 120.000 en Belgique². Hommes, femmes, enfants, de tous âges sont concerné-es. Le stéréotype très répandu selon lequel une personne sans-papiers aurait franchi irrégulièrement la frontière et serait responsable de sa situation doit être battu en brèche. La réalité est beaucoup plus complexe. De nombreuses personnes sans-papiers ont en effet eu des papiers, mais le renouvellement de leur titre de séjour n'a pas eu lieu, les procédures n'ayant pas été comprises, ou un document de preuve pas accepté. En réalité, on passe très rapidement d'un statut de citoyen-ne étranger-e autorisé-e au séjour à la situation de sans-papiers. On peut véritablement parler d'une fabrique de sans-papiers³. La complexité de la législation et des procédures relatives au séjour est largement reconnue. L'accord de gouvernement de la majorité Vivaldi mentionne d'ailleurs : « Afin de garantir la sécurité juridique, d'éviter les incohérences dans la législation relative aux étrangers et d'en améliorer la lisibilité, un nouveau code de l'asile et de la migration sera élaboré après un vaste débat avec les experts et les intervenants ». Une commission composée d'experts a été mise en place pour travailler sur ce chantier. Ce travail n'est pas encore finalisé.

2 Johan SURKYN, Sylvie GADEYNE et Pieter-Paul VERHAEGHE, *Speaking from the grave Estimating the unregistered population in Belgium and Brussels using mortality extrapolations*, VUB, avril 2023.

3 Voir notamment « Comment devient-on sans-papiers? », CIRÉ, février 2020 (en ligne) www.cire.be/publication/comment-devient-on-sans-papiers/

et « De la Convention de Genève à la fabrique des sans-papiers », CIRÉ, juin 2021 (en ligne) www.cire.be/evenement/replay-de-la-convention-de-geneve-a-la-fabrique-des-sans-papiers/

Permettre aux personnes étrangères de connaître les procédures qui les concernent et les critères d'obtention d'un titre de séjour, assurer aux praticien·nes, avocat·es ou travailleur·euses sociaux·ales spécialisé·es en droit des étrangers un cadre législatif cohérent et lisible, constituent effectivement une nécessité et une obligation de transparence. Aujourd'hui pourtant, lorsqu'on est sans-papiers, la législation ne prévoit rien, si ce n'est un aspect procédural : il faut introduire sa demande de régularisation de séjour à partir de son pays d'origine. À défaut, il faut prouver les circonstances exceptionnelles qui empêchent ce déplacement. Sur le fond, aucun motif, ni critère, ni condition n'est mentionné. C'est la loterie du titre de séjour, un jeu violent à armes inégales, dans lequel les personnes mettent en jeu leurs espoirs, leur dignité et leur vie. Ce sont aussi des décisions incompréhensibles, qui écartent des années d'intégration, des compétences professionnelles, une vie sociale et familiale en Belgique. Le mépris est celui de l'administration, dont le directeur général n'hésite pas, en juin 2021, à affirmer aux sans-papiers de l'USPR (Union des sans-papiers pour la régularisation) alors en grève de la faim, l'existence de critères de régularisation que les « bons avocats » connaîtraient⁴, mais dont on ne trouve pourtant aucune trace. Le mépris est aussi celui des autorités politiques fédérales et des secrétaires d'État qui se sont succédé dans cette matière. Après les campagnes de régularisation de 1999 et 2009⁵, organisées pour répondre aux dysfonctionnements des procédures, au délai de traitement manifestement déraisonnable de certaines procédures⁶ et aux situations humanitaires non prises en compte, les autorités auraient dû remédier à ces écueils, pour éviter que quelques années plus tard, des dizaines de milliers de citoyen·nes étranger·ères se retrouvent à nouveau non reconnu·es en Belgique. Malheureusement, rien n'a été réalisé. Pire, Nicole de Moor, actuelle secrétaire d'État, qui reconnaît davantage que ses prédécesseur·euses les incohérences et contradictions de la législation, se refuse à résoudre le sort des personnes qui en ont été victimes et sont actuellement sans-papiers.

En mars 2020, quand le Covid a provoqué la fermeture des frontières et de l'espace aérien, les personnes sans-papiers ont été de facto confrontées à une impossibilité de rentrer dans leur pays d'origine. Cette situation exceptionnelle au niveau mondial n'a pourtant pas été suffisante aux yeux de Sammy Mahdi ou de Nicole de Moor pour permettre de considérer que les « circonstances exceptionnelles justifiant l'introduction des demandes de séjour » étaient manifestement réunies. Ce mépris à l'égard des sans-papiers ne s'est pas arrêté à cette approche rigide de l'impact du Covid sur les procédures administratives qui les concernent. Il se poursuit aujourd'hui à l'égard des sans-papiers qui travaillent souvent dans des conditions proches de l'exploitation, et toujours dans une insécurité administrative totale. Que le·la travailleur·euse ait des compétences et les exerce dans un secteur en pénurie importe peu. Nous citerons le cas de cet infirmier béninois formé et diplômé en Belgique, dont le séjour était devenu irrégulier. En pleine pandémie, le CHU de Liège souhaitait l'engager via la procédure du permis unique. Les autorités ont campé sur leur mépris : la loi ne permet pas aux sans-papiers de solliciter un permis unique sur le territoire, ces dernier·ères doivent rentrer dans leur pays d'origine pour y introduire leur demande ! Le CHU a dû trouver un autre infirmier. Les besoins des patients du CHU attendront. Seul semble compter le respect du principe rigide à l'égard des personnes sans-papiers.

4 <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2021/12/10/>

5 Pour en savoir plus : www.cire.be/wp-content/uploads/2013/02/20130219-evaluation-regulation-par-travail.pdf

et www.cire.be/histoire-breve-et-non-exhaustive-de-la-regul/

6 La procédure d'asile a parfois connu une durée de traitement dépassant largement cinq ans, laissant en suspens la situation administrative des personnes concernées.

LE PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

La situation au niveau européen n'est guère plus réjouissante. Le 28 mars dernier, le Parlement européen s'est en effet prononcé en faveur du Pacte européen sur la migration et l'asile, toujours dans une logique de renforcement de la forteresse européenne, avec plus de détentions et des expulsions plus rapides. Les marqueurs de ces aspects répressifs sont nombreux, mais retenons qu'au besoin, les enfants de plus de douze ans pourront être détenu·es, au mépris total de l'intérêt supérieur de l'enfant et alors même que nos autorités fédérales se réjouissent d'une interdiction de la détention des enfants au niveau national. Les personnes qui ne sont pas censées être détenues le seront en pratique dans les installations frontalières, grâce à une fiction juridique⁷. Elles n'auront que sept jours pour introduire un appel lors des procédures aux frontières et pourront être déportées avant même qu'une décision soit rendue. La solidarité n'est par ailleurs ni définie ni obligatoire pour les États membres, qui devraient partager la responsabilité d'accueillir les personnes. À l'inverse, le Pacte prône l'externalisation de la gestion et de la surveillance des frontières à des États tiers à l'UE.

La Belgique assurera la présidence de l'Union européenne entre janvier et juin 2024, en pleine période électorale. L'espoir d'une politique plus équilibrée quant à la solidarité entre États, à la gestion cohérente des migrations et au respect des droits fondamentaux des personnes migrantes est maigre. La crainte de voir nos autorités donner des signaux de restrictions et de mépris, rassurants pour une partie de l'opinion publique, est malheureusement grande.

7 Voir notamment <https://picum.org/wp-content/uploads/2022/09/Immigration-detention-and-de-facto-detention.pdf>

L'ALTERNATIVE UKRAINIENNE

Si les autorités ne sont pas à la hauteur dans leur approche des enjeux concernant les personnes sans-papiers et l'accueil des réfugié·es, au même moment elles nous ont fourni une alternative remarquable avec le défi de l'accueil et de l'intégration des réfugié·es ukrainien·nes. Depuis de longues années, les autorités européennes tentent en vain de juguler les arrivées de migrant·es sur le territoire de l'UE. Les États bataillent pour accueillir le moins possible de personnes et la solidarité est battue en brèche. Les migrant·es – y compris les réfugié·es – sont au mieux vu·es comme une charge, au pire comme un danger.

Dans le cas de la guerre en Ukraine, les États ont innové. La logique de dissuasion migratoire a été abandonnée et un nouveau statut a été appliqué : la protection temporaire valable pour tous·tes les ressortissant·es ukrainien·nes fuyant le conflit, à de rares exceptions près. Ils ont même choisi de ne pas aborder la douloureuse question de la répartition de ces nouveaux·elles réfugié·es. Exit les critères de répartition et le règlement Dublin destiné à imposer aux exilé·es le pays où introduire leur demande d'asile⁸. Au contraire, l'Union européenne a laissé aux réfugié·es ukrainien·nes la liberté de s'installer dans l'État où iels avaient le plus d'attaches. Presque sur une seule déclaration d'arrivée, iels ont obtenu un statut administratif d'un an, leur permettant de travailler et, en Belgique, de bénéficier d'une aide sociale. Alors que l'accueil des (autres) demandeur·euses d'asile est en crise et qu'il n'y a que mépris et violence à leur égard depuis deux ans, les autorités belges ont permis aux réfugié·es ukrainien·nes d'éviter les incertitudes liées à une procédure d'asile longue et critiquable. Le modèle d'accueil des réfugié·es ukrainien·nes a également suivi une autre logique que la politique d'accueil à la source de la crise actuelle. Les autorités ont choisi de tabler sur la solidarité et la mobilisation citoyenne, ce qui a permis le développement d'un discours différent sur les personnes à accueillir et les défis à relever. Cette volonté politique positive et la communication non stigmatisante à l'égard des réfugié·es ukrainien·nes ont indéniablement eu un impact, tant sur la qualité de l'accueil qui leur a été offert que sur l'opinion publique⁹.

8 Pour en savoir plus : <https://www.cire.be/outil-pedagogique/le-reglement-dublin-quest-ce-que-cest-et-comment-camarche/>

9 Adriana COSTA SANTOS, Martin DELEIXHE, Hala EL MOUSAWI, Sotieta NGO et Youri Lou VERTONGEN, « Revoir le modèle d'accueil à Bruxelles : la leçon ukrainienne », BSI Position Papers, no 3, décembre 2022 (en ligne) <https://bsi-position.hypotheses.org/1425>

Si les migrations polarisent toujours autant l'opinion publique, nous constatons que, par leur gestion défailante, les autorités jouent un rôle délétère. L'accueil des réfugié-es ukrainien·nes a fait naître un maigre espoir de changement de paradigme. À la veille d'une année électorale et sur fond d'une grave crise de l'accueil des demandeur·euses d'asile, nous appelons les citoyen·nes à prendre conscience qu'une autre politique est possible !



Coordination et Initiatives pour Réfugié·es et Étranger·ères

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·ères.

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