

Commentaires concernant la Déclaration de politique générale (DPG) du gouvernement fédéral sur l'asile et l'immigration ainsi que sur les aspects « migration économique » et « droits des travailleurs migrants »

Décembre 2011



Table des matières

Avertissement	3
Préambule	4
Dispositions en matière de séjour et de regroupement familial	5
Dispositions en matière d'accueil des demandeurs d'asile	8
Dispositions en matière de retour volontaire	10
Dispositions en matière de protection	12
Dispositions en matière de détention et retour forcé	16
Aspects «migration économique» et «droits des travailleurs migrants»	19

AVERTISSEMENT

Ces commentaires ne reprennent pas l'ensemble des recommandations et revendications du CIRE en matière de politique migratoire, ils reprennent principalement les réactions du CIRE aux mesures annoncées dans l'accord de gouvernement tout récemment conclu. Pour connaître plus exhaustivement les positions du CIRE, nous vous renvoyons au MEMORANDUM 2011 mais aussi au MEMORANDUM 2010 puisque le fonctionnement actuel de la Belgique nous met dans ces paradoxes de législatures qui commencent toujours plus tardivement et se terminent précocement, qui n'avancent pas ou peu sur les engagements pris dans les accords de gouvernement en matière d'asile et d'immigration mais qui font passer au pas de charge en toute fin de législature des mesures toujours plus restrictives qui n'étaient pas dans l'accord de législature.... nous déplorons et dénonçons ce fonctionnement et nous nous rendons compte qu'il nous met en situation d'être toujours plus pragmatiques, comme si rappeler les grands principes bafoués devenait largement inaudible...

Préambule

Globalement, cet accord conforte et prolonge les mesures toujours plus restrictives de l'asile, de l'accueil et du regroupement familial qui ont été votées au parlement ces derniers mois, voire ces dernières semaines... et le ton du préambule de l'accord comme la tonalité générale de ces mesures nous interpellent : ce qui domine, c'est l'idée qu'il y a des abus de tous côtés et que la lutte contre ces abus est l'objectif premier et central.... On en oublierait presque de rappeler qu'il y a, au-delà de ces abus, une politique nécessaire de protection et d'accueil à mettre en oeuvre, pas si généreuse qu'on essaye de le faire croire, politique basée sur des droits internationaux.

Au-delà de cette tonalité générale négative et de ce train de restrictions préalables à l'accord qui a été passé à rythme forcé au parlement pour vraisemblablement dégager le terrain de la future coalition, notons encore que cet accord est extrêmement flou et que l'enjeu se déplace donc sur la concrétisation de ces points de l'accord....

Par ailleurs, le coût humain et financier de la politique de détention et les impasses auxquelles mène cette politique devraient amener les acteurs politiques de l'accord de gouvernement à repenser profondément les politiques de migration.

Notons encore que certains points – positifs - de l'accord figuraient déjà dans l'accord de gouvernement précédent mais n'ont jamais été concrétisés... espérons que plus rien ne s'oppose à leur concrétisation rapide .

Enfin, la répartition des compétences au sein du gouvernement nous laisse perplexe : de 2 ministres au cours de la première phase du gouvernement précédent, on est passé à 2 Secrétaires d'État pour en arriver, dans ce gouvernement récemment constitué à 1 seule.... Secrétaire d'État... c'est beaucoup de matières et de responsabilités à gérer avec a priori peu de moyens et un mandat assez faible ?... Et entendre par la bouche-même de la nouvelle Secrétaire d'État qu'elle n'y connaît rien – au vu de la complexité des matières et de l'urgence d'y prendre des décisions – achève de nous inquiéter.

Dispositions en matière de séjour et de regroupement familial

Contenu de l'accord

Au niveau du regroupement familial :

L'accord de gouvernement insiste sur la volonté politique de garantir le droit au regroupement familial, consacré par la Convention européenne des droits de l'homme, tout en luttant contre la fraude. À cette fin, l'accord précise :

- que les mesures de contrôle mises en place par la récente réforme du regroupement familial seront mises en œuvre et que ces contrôles seront renforcés et intensifiés pendant 3 ans à l'issue de la délivrance du titre de séjour ;
- que la lutte contre les mariages et les cohabitations de complaisance sera intensifiée, notamment par l'instauration d'une banque de données rassemblant les informations à destination de toutes les autorités et l'instauration d'un registre central des actes étrangers reconnus et refusés.

Analyse et commentaires du CIRÉ

L'accent est principalement mis sur la lutte contre la fraude et non sur l'établissement d'un droit au regroupement familial de qualité pour tous. De fait, toutes les précisions données visent la lutte contre la fraude et non la garantie du respect d'un droit au regroupement familial de qualité. La récente réforme du regroupement familial a considérablement restreint le droit au regroupement familial (de par la réduction des bénéficiaires de celui-ci et de par les nouvelles conditions imposées en vue de pouvoir en bénéficier) et a mis en place une discrimination à rebours à l'encontre des citoyens belges vis-à-vis des citoyens européens.

La volonté politique de garantir le droit au regroupement familial semble donc purement déclarative.

Toutefois, la mise sur pied d'une autorité centrale de reconnaissance des actes étrangers nous semble un élément positif, pour autant qu'il soit possible de contester un constat de non reconnaissance d'un acte.

Notons encore que le problème d'absence de période transitoire n'est nullement réglé par l'accord.

Contenu de l'accord

Au niveau des demandes de séjour :

L'accord de gouvernement précise :

- que les demandes de séjour ne seront examinées qu'individuellement et sur base de la loi, si possible dans les 6 mois de la demande ;
- qu'une base de données sera créée afin d'assurer le remboursement effectif des frais médicaux par les garants ;
- qu'une base de données centrale relative aux MENA sera créée et que des procédures améliorées seront mises en place à leur égard, afin de protéger au mieux les intérêts de l'enfant, y compris des MENA européens ;
- qu'afin d'octroyer une protection aux personnes « réellement malades », les abus en matière de demandes de séjour pour raisons médicales seront découragés.

Analyse et commentaires du CIRÉ

L'accord ne précise pas que des critères précis de régularisation seront intégrés dans le texte même de la loi, afin d'interpréter les circonstances exceptionnelles justifiant la régularisation alors que le besoin d'une plus grande sécurité juridique avait été relevé par tous les acteurs, y compris le Conseil d'État. Il n'est même pas question de couler les critères permanents qui figuraient dans l'instruction de 2009 dans la loi. Il faudra par ailleurs voir quels moyens seront alloués afin de pouvoir examiner les demandes en 6 mois sans que ceci n'implique une baisse de la qualité de l'examen.

Par rapport aux MENA, l'accord semble positif quant au fait de mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. Il faudra cependant voir comment cette intention sera concrétisée.

Quant aux demandes de séjour pour raisons médicales, l'accord de gouvernement met à nouveau l'accent sur la lutte contre les abus et la fraude, plutôt que de préciser les mesures qui veilleront à assurer une protection rapide aux personnes dans le besoin de celle-ci.

Une réponse sur les demandes gTER dans un délai rapide sans toucher à la qualité de la procédure relève du principe général de bonne administration. En revanche, le CIRÉ déplore qu'aucun délai contraignant pour l'administration n'ait été fixé sur ce point.

Le CIRÉ attire l'attention sur le fait que la Chambre a récemment voté de nouvelles modifications de la procédure gter afin d'éviter les abus. Le principal changement est l'instauration d'un filtre pour écarter les demandes manifestement non-fondées, ce qui durcit déjà les conditions de recevabilité d'une demande gter.

Contenu de l'accord

L'accord de gouvernement prévoit que l'acquisition de la nationalité sera conditionnée à un séjour ininterrompu et à l'intégration du candidat, qui sera mesurée par des exigences de connaissance de langue, d'intégration, et par la participation économique.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Mais, pour le CIRÉ, la réponse prioritaire à apporter serait que les personnes qui ont introduit une demande puissent obtenir rapidement un avis rendu sur la recevabilité et sur le fond de leur demande et ce, en toute indépendance (le recours aux services d'une instance spécialisée et neutre serait la meilleure solution de notre point de vue).

Il est également nécessaire et urgent de créer une base de données médicales qualitatives et objectives sur l'existence et l'accessibilité des soins dans les pays d'origine, inexistante actuellement.

Plusieurs instructions prises par Fedasil en 2010 ont pour objectif de mettre fin à l'aide matérielle des bénéficiaires de l'accueil dont la demande gter a été déclarée recevable et ce, au motif qu'ils ont droit à l'aide financière du CPAS. Or, la transition de l'aide matérielle vers l'aide financière du CPAS présente de nombreuses difficultés pour ce public qui est d'autant plus vulnérable en raison de ses problèmes médicaux. Nous plaidons pour la continuité de l'aide telle qu'elle est accordée aux personnes au moment où elles introduisent une demande gter et ce, jusqu'à ce qu'une décision sur le fond de la demande ait été prise. Nous demandons donc le maintien du droit à l'aide matérielle des personnes qui y avaient droit au moment de l'introduction de leur demande gter. Pour les personnes déjà en aide financière ayant fait une demande de gter, il est logique qu'elles restent en aide financière (CPAS) jusqu'à ce qu'une décision sur le fond soit prise.

Il ne s'agit donc pas d'accorder des droits en vue de permettre l'intégration, mais bien de couronner une intégration réussie par l'acquisition de droits. On s'interroge sur le degré de connaissance de la langue qui sera exigé, ainsi que sur le contenu des exigences d'intégration.

Dispositions en matière d'accueil des demandeurs d'asile

Contenu de l'accord

Garantir un accueil digne par une procédure d'asile rapide et cohérente :

- le gouvernement mettra tout en oeuvre pour faire en sorte qu'une réponse définitive puisse être donnée dans les six mois de l'introduction de la demande d'asile.
- Les échanges d'informations entre les autorités chargées du séjour et celles en charge de l'accueil (Fedasil et ses partenaires) seront optimisés, en vue de possibles intégrations, et ce dans le respect de la vie privée de chacun

Le gouvernement recourra exclusivement à l'aide matérielle dans des conditions conformes à la dignité humaine telles qu'elles sont prévues par la loi du 12 janvier 2007. Un plan de répartition en aide matérielle entre les communes sera mis en place, en priorité, sur une base volontaire, en tenant compte de la situation vécue par les communes. Pour résoudre les situations d'urgence liées à cet hiver, le gouvernement prendra toutes les initiatives nécessaires. Le gouvernement mettra en place un plan obligatoire de répartition en aide matérielle sauf si le plan de répartition sur base volontaire suffit à ouvrir des places d'accueil en nombre suffisant. Il sera tenu compte de la situation spécifique à certaines communes. Les communes qui n'auraient pas les moyens ou la capacité de prendre de telles initiatives bénéficieront de l'aide de Fedasil, des ONG et des structures fédérales pour pouvoir offrir des places d'accueil.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Nous ne nous opposons pas à une accélération de la procédure d'asile si cette accélération ne se fait pas au détriment de la qualité de l'examen des demandes et de l'accueil des bénéficiaires. La crise de l'accueil ne doit surtout pas devenir une excuse pour réduire la qualité de la procédure d'asile et d'accueil. Aujourd'hui, avec les dysfonctionnements causés par la crise de l'accueil, l'accompagnement médical, psychologique et socio-juridique des bénéficiaires n'est pas de qualité.

L'échange d'informations entre les autorités du séjour et les autorités de l'accueil pose des questions éthiques et déontologiques, leur mandat et leurs objectifs étant très différents. L'accueil est une mission intrinsèquement sociale, qui consiste à assurer des conditions de vie conformes à la dignité humaine et un accompagnement pour les personnes bénéficiaires. Pour le CIRÉ, il est essentiel de poser un cadre clair et précis, de manière à garantir que la procédure relative à l'échange d'informations soit la plus transparente, conformément au droit à la vie privée des personnes accueillies, et se fasse dans le respect des règles déontologiques propres à chaque administration, tel que le secret professionnel – pilier du travail social -. Il en va du respect de la nature sociale de la mission d'accueil, mais aussi de la crédibilité des travailleurs sociaux auprès de leur public et, enfin, de la cohérence et du sens qu'ils trouveront dans leur travail.

Le CIRÉ ne peut que se réjouir de l'annonce de l'adoption d'un plan de répartition, mesure qu'il préconise depuis le début de la crise, comme l'unique solution à la fois juste et durable. Enfin, la charge de l'accueil sera répartie équitablement entre l'ensemble des communes en cas de saturation du réseau. Ce plan de répartition est une mesure pour le futur mais qui ne résout rien à court terme. Ce plan de répartition en aide matérielle n'existe pas actuellement. Il faudra donc attendre sa mise en oeuvre effective qui prendra vraisemblablement du temps au vu des changements législatifs qui doivent avoir lieu.

Ce plan de répartition ne doit pas se faire sur base volontaire mais sur base obligatoire si on souhaite répartir équitablement les demandeurs d'asile.

Contenu de l'accord

Le volontariat sera rendu possible pour toute personne disposant d'un titre de séjour légal ainsi que pour tous les bénéficiaires de l'accueil.

Le gouvernement fera évaluer le fonctionnement et le coût du réseau d'accueil des places (Fedasil, Croix-Rouge, ONG, ILA) afin d'optimiser les formules d'accueil.

Analyse et commentaires du CIRÉ

C'est pourquoi le CIRÉ plaide en faveur d'un plan de répartition financier, comme mesure d'urgence exceptionnelle nécessaire, au vu de la situation et à l'approche de l'hiver et avant la mise en place à moyen terme d'un plan de répartition en aide matérielle. Aux yeux du CIRÉ, il s'agit de la seule mesure qui permettrait de résoudre la crise rapidement.

Enfin, le CIRÉ se réjouit de trouver, dans cet accord, une détermination à prendre toutes les initiatives nécessaires pour résoudre les situations d'urgence liées à cet hiver. Si l'aide financière demeure irréalisable aux yeux du nouveau gouvernement, **alors, l'ouverture immédiate de nouvelles places d'accueil, s'impose.**

Le CIRÉ salue la décision d'ouvrir l'accès au volontariat aux bénéficiaires de l'accueil. Le volontariat représente, pour toute personne – migrante ou non -, une manière de se rendre utile à la société et une forme de participation citoyenne ; il permet par ailleurs la rentabilisation du temps d'attente – parfois long – dans le cadre de la demande d'asile ; enfin, il contribue au processus d'intégration de personnes qui, une fois reconnues ou régularisées, seront amenées à s'installer durablement en Belgique. Il importe donc que le bénéficiaire de l'accueil puisse bénéficier de cette possibilité dès l'introduction de sa demande d'asile

Le CIRÉ soutient cette initiative dans la mesure où elle permettra d'évaluer la qualité des formules d'accueil et, sur cette base, d'harmoniser les bonnes pratiques et les services à octroyer aux demandeurs d'asile, peu importe les structures d'accueil qui les hébergent.

Dispositions en matière de retour volontaire

Contenu de l'accord

Promouvoir le retour :

À cette fin, le gouvernement entamera une concertation avec les autorités compétentes afin qu'elles proposent au demandeur d'asile des informations utiles dans la perspective d'un éventuel retour dans le pays d'origine, de manière à ne pas susciter de fausses attentes dans son chef.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Le CIRÉ rejoint le nouveau gouvernement quand il rappelle l'importance d'informer le public cible et tient, à ce sujet, à rappeler les nombreuses initiatives déjà prises en ce sens. Actuellement, les structures d'accueil ont l'obligation d'informer les personnes accueillies - dès leur arrivée puis tout au long de la procédure - de la possibilité du retour volontaire, tout comme des autres options qui se présentent à elles, suivant les cas.

L'expérience du CIRÉ sur le terrain de l'accueil et les études qu'il a menées en matière d'accompagnement au retour, montre que le retour volontaire n'a de chances d'être bien vécu par la personne et donc durable, que s'il est librement choisi par la personne et pleinement approprié. Pour pouvoir s'approprier le choix du retour, la personne doit avoir pu analyser l'ensemble des possibilités futures qui se présentent à elle, et bénéficier d'un temps de réflexion et de préparation.

Le CIRÉ insiste donc sur la nécessité d'inscrire l'approche du retour volontaire dans le cadre de l'analyse de l'ensemble des options possibles pour la personne. Il est aussi essentiel que le temps lui soit laissé afin de faire le point sur sa situation, poser un choix en connaissance de cause et se préparer à la voie choisie. Il en va de la qualité et de l'honnêteté du travail d'accompagnement, du respect (de la liberté de choix) du public et de son droit à l'information.

Si ces conditions ne sont pas remplies, les chances de voir des personnes opter pour le retour diminueront, et le risque de voir des personnes rentrées dans leur pays reprendre le chemin de la migration, lui, augmentera.

Contenu de l'accord

La préparation du projet de retour volontaire pourra s'effectuer notamment dans un centre ouvert de retour. Un projet de retour réussi présentera le double avantage de permettre le développement de la personne dans son pays d'origine et d'éviter une nouvelle migration vers l'Europe.

Analyse et commentaires du CIRÉ

L'instauration de centres de retour risque d'être contre-productive pour la politique de retour volontaire et tout autant contre-productive, pour le contrôle des migrations auquel aspire le gouvernement.

L'ouverture de centres de retours a en effet peu de chances de déboucher sur une augmentation substantielle du nombre de retours volontaires. L'expérience des centres Conseil d'État (seules 16% des personnes invitées se sont rendues dans ces centres) et du modèle hollandais de Ter Appel (29% des résidents seulement sont retournés effectivement) laissent présager que la plupart des personnes visées ne se rendront pas dans les centres de retour, et que celles qui s'y rendront n'accepteront pas nécessairement de retourner dans leur pays. La pratique de l'accueil des demandeurs d'asile montre que le choix de retour ne se pose ni dans l'urgence ni sous la contrainte, comme alternative unique à l'expulsion.

Face aux limites de ce modèle, le CIRÉ propose et défend que l'étape de la fin de la procédure d'asile, de la remise en question du projet migratoire et de l'éventuelle préparation au retour volontaire soit laissée aux mains de Fedasil et du réseau d'accueil. C'est à ses yeux la seule formule qui garantisse à la fois le respect des droits des demandeurs d'asile, la recherche de solutions et de perspectives réelles pour ce public.

Dispositions en matière de protection

Contenu de l'accord

En matière de procédure d'asile

1. Des mesures strictes pour limiter les charges liées à l'accueil des demandeurs d'asile :
 - En mettant tout en œuvre pour qu'une réponse définitive soit donnée dans les 6 mois pour supprimer une des causes de la saturation du réseau d'accueil et pour donner un signal clair aux personnes mal intentionnées.
 - Par une procédure plus efficace en tenant compte de l'audit en cours des instances d'asile et en mettant en place un monitoring permanent des instances d'asile.

Analyse et commentaires du CIRÉ

L'accent est mis davantage sur l'adoption de mesures plus strictes et sur la dissuasion plutôt que sur l'amélioration de la qualité de la procédure d'asile et sur l'attention portée aux demandeurs d'asile, public régulièrement vulnérable. Si des réponses sont en effet nécessaires pour apporter des réponses à la crise de l'accueil, les mesures devraient intégrer selon nous une approche plus globale et à long terme de la politique d'asile et d'immigration. De plus, la procédure d'asile a déjà été profondément modifiée en 2006. De nouvelles mesures devraient à tout le moins tenir compte des recommandations que le Sénat a formulées en 2009 à l'occasion de l'évaluation de la réforme de la nouvelle procédure d'asile. Enfin, les mesures envisagées ne sont, sur différents points, pas suffisamment explicitées et restent encore au stade de principes vaguement formulés.

Le CIRÉ est favorable à une procédure d'asile dans laquelle une décision est prise dans un délai raisonnable. Il est certainement souhaitable que les candidats réfugiés soient rapidement fixés sur leur sort. - Nous notons toutefois que ce délai de 6 mois n'est pas contraignant pour les instances d'asile et risque dans les faits de ne pas pouvoir être tenu par les instances vu leur charge de travail importante. De plus, une procédure « efficace » est une procédure certes rapide mais également de qualité. L'accord de gouvernement le mentionne car l'augmentation de la rentabilité et de la rapidité des procédures risqueraient d'aboutir à de moins bonnes décisions, au terme d'un examen bâclé. Cela doit être dans tous les cas évité. Il conviendra d'être particulièrement attentifs aux garanties d'un examen individuel et de qualité que doit offrir la procédure d'asile.

Quant au monitoring, nous espérons qu'il ne portera pas uniquement sur la rentabilité et l'efficacité des instances mais également sur la qualité des procédures. Nous demandons que les résultats de ce contrôle permanent soient transparents et accessibles à la société civile

Contenu de l'accord

- En mettant en oeuvre la liste de pays d'origine sûrs

Analyse et commentaires du CIRÉ

Le gouvernement s'engage à mettre en œuvre le concept de la liste de pays sûrs récemment votée à la Chambre. Pour le CIRÉ, une telle liste pose question et il serait illusoire de penser qu'elle offre une solution à la crise de l'accueil en diminuant le nombre de demandeurs d'asile à accueillir. Par contre, avec l'application d'un tel concept, certains demandeurs d'asile pourraient se voir exclus de la protection, alors qu'ils en ont réellement besoin et qu'ils ont le droit, en vertu de la Convention de Genève, de chercher une protection internationale.

La loi prévoit désormais une procédure d'examen accélérée pour les personnes originaires de ces pays dits « sûrs ». Le CGRA aura en effet la possibilité de ne pas prendre en considération la demande d'asile en moins de 15 jours. Vu la charge de travail actuelle du CGRA, ce délai est trop court et risque de ne pas pouvoir être tenu. La seule conséquence directe serait de permettre aux instances de rejeter plus rapidement des demandes d'asile, tout en utilisant une motivation plus courte et stéréotypée. Pour le CIRÉ, il faut garantir un examen au fond, approfondi et individuel de la demande d'asile, quel que soit son pays d'origine. De plus, en matière d'asile, une possibilité de recours effectif doit être prévue, ce qui ne sera pas le cas puisque, contre une décision de refus de prise en considération, le demandeur d'asile issu d'un pays sûr ne pourra introduire qu'un recours en annulation au CCE qui ne permettra pas de vérifier si l'examen du besoin de protection opéré par le CGRA a été correct. Enfin, déterminer à l'avance les pays qui peuvent être considérés comme « sûrs » est loin d'être évident. Il conviendra d'être extrêmement prudent lors de l'élaboration de la liste de pays sûrs. Pour ce faire, outre l'avis du CGRA, des sources diverses et variées devront être prises en compte pour l'évaluation de la situation dans un pays pressenti pour figurer dans la liste. Compte tenu de la définition d'un pays sûr, l'examen de la situation de sécurité devra être minutieux et devra prendre en compte, outre des sources diverses et variées, la sûreté de manière générale et constante pour tous les ressortissants dudit pays, en particulier pour ceux issus des minorités. Remarquons encore qu'en cas de nombre anormalement élevé de demandeurs d'asile de certains pays d'origine, sans qu'il n'y ait de raisons manifestes, la possibilité d'un traitement prioritaire, dans des délais raisonnables, existe déjà dans la loi actuelle et est déjà appliquée.

Contenu de l'accord

- En décourageant les demandes multiples

2. Des campagnes de dissuasion pour éviter l'arrivée de candidats réfugiés qui n'ont aucune chance d'être reconnus réfugiés en Belgique

Analyse et commentaires du CIRÉ

Le gouvernement souhaite décourager les demandes multiples. Mais que fait-il du constat qu'il n'est pas rare qu'un demandeur d'asile obtienne une protection à l'issue d'une deuxième, troisième demande voire plus ? Nous craignons que certaines personnes ayant réellement besoin de protection ne soient in fine pas reconnues réfugiés si elles sont empêchées d'introduire une nouvelle demande alors qu'elles auraient de nouveaux éléments pertinents à présenter à l'appui de leur demande d'asile ou parce que la situation politique ou sécuritaire aurait évolué négativement dans leur pays d'origine..

Des campagnes de dissuasion ont déjà eu lieu dans plusieurs pays des Balkans (par exemple en Serbie et Macédoine). Il faut noter que ces campagnes sont en contradiction avec le respect du droit d'asile et de la déclaration Universelle des Droits de l'Homme et sont discriminatoires. Par ailleurs, elles n'atteignent pas vraiment le but visé par les autorités (réduire le nombre de demandes d'asile de ressortissants en provenance des Balkans) et peuvent avoir des effets pervers dans les pays d'origine lorsque ces pays cherchent à criminaliser le fait d'avoir introduit une demande d'asile à l'étranger.

La Convention de Genève de 1951 pose dans son article 3 un principe de non-discrimination dans le traitement des réfugiés sur la base notamment de leur nationalité et a fortiori dans le traitement des demandeurs d'asile.

Si nous soutenons l'objectif des autorités d'informer de manière juste et complète les potentiels candidats à l'asile (qui pourraient être bernés par des filières leur travestissant la réalité) sur la situation en Belgique, ces campagnes de dissuasion laissent à penser qu'aucun des ressortissants du pays concerné ne pourrait avoir des raisons de craindre d'être persécuté ou de subir une atteinte grave. Ce préjugé pose question puisqu'un certain nombre de personnes originaires des pays visés obtiennent le statut en Belgique, ce qui démontre que les ressortissants visés par les mesures dissuasives ont néanmoins des besoins de protection et n'ont pas, comme cela est affirmé dans l'accord de gouvernement « aucune chance d'être reconnus réfugiés en Belgique ».

Ainsi, la pression mise sur les gouvernements macédonien et serbe depuis la levée des visas a abouti à des mesures pour empêcher les départs de personnes susceptibles de demander l'asile en Europe et a conduit les autorités macédoniennes à incorporer dans leur droit national une infraction pénale pour « l'utilisation abusive du régime d'exemption des visas » avec la possibilité de confiscation des passeports des personnes qui se verraient renvoyées de

Contenu de l'accord

En matière de reconnaissance de l'Apatridie :

- Mise en place d'une procédure de reconnaissance du statut d'apatride via le CGRA et, en principe, octroi d'un titre de séjour sur cette base.
- Ratification de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

En matière de réinstallation :

Analyse et commentaires du CIRÉ

force par un pays de l'UE. Par ailleurs, ces États ont mis en place des mesures de contrôles ciblés aux frontières en exigeant la preuve d'être en possession de sommes importantes pour pouvoir sortir du pays. L'ensemble de ces mesures, outre le fait qu'elles violent le droit international (article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : droit à quitter tout pays y compris le sien), met une pression supplémentaire sur les membres des minorités ethniques déjà défavorisées, discriminées et parfois persécutées, notamment rom, et qui représentent la majorité des personnes visées par ces mesures.

Le précédent accord de gouvernement prévoyait déjà qu'un statut serait octroyé aux apatrides par les instances d'asile. Le CIRÉ salue le fait qu'une procédure de reconnaissance du statut d'apatride soit enfin mise en place au CGRA et que l'État belge s'engage à ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le fait qu'un droit de séjour soit en principe attribué lorsque la personne est reconnue apatride est positif. En effet, ces personnes déclarées apatrides n'ont pas de nationalité, sont inexpulsables et éprouvent pourtant des difficultés à obtenir actuellement un titre de séjour en Belgique. Nous nous interrogeons toutefois sur la nature de la procédure qui sera mise en place au CGRA et les modalités de l'octroi du titre de séjour sur cette base. Nous demandons que cette procédure de reconnaissance soit rapidement mise en place et qu'un recours de plein contentieux au CCE soit également prévu contre une décision de refus du CGRA.

Le CIRÉ salue le fait que le gouvernement s'engage, en partenariat avec le Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (UNHCR), à soutenir dans le futur la réinstallation de réfugiés au niveau belge et européen.

La réinstallation des réfugiés est importante car elle permet d'offrir une perspective d'avenir à des personnes reconnues réfugiées dans un autre pays mais qui n'y sont pas réellement en sécurité et intégrées. Compte tenu du fait que 80% des réfugiés dans le monde se trouvent dans des pays en voie de développement (dans un pays limitrophe ou déplacés à l'intérieur de leur pays), seule une toute petite partie est en réalité accueillie dans les pays industrialisés. C'est pour cela que le CIRÉ encourage la réinstallation en tant qu'outil nécessaire et complémentaire à un véritable système de protection internationale des réfugiés.

Le CIRÉ déplore qu'aucun programme structurel et annuel n'ait été envisagé par le gouvernement à l'occasion de cet accord. Bien que la Belgique soit solidaire sur ce dossier au niveau européen, nous pensons qu'elle pourrait l'être davantage en réinstallant un plus grand nombre de réfugiés.

Dispositions en matière de détention et retour forcé

Contenu de l'accord

La capacité actuelle des centres fermés sera utilisée de manière plus efficace

En cas de manque de place, le gouvernement étudiera la nécessité d'étendre le réseau

Le gouvernement veillera à l'application effective des conventions de réadmission existantes et négociera les conventions de réadmission encore nécessaire

L'accord prévoit aussi la possibilité de créer un centre fermé réservé aux étrangers représentant un danger pour l'ordre public.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Le CIRÉ estime qu'une utilisation « efficace » des centres fermés implique que le recours à la détention ne soit utilisé qu'en dernier ressort. Ceci signifie que les mesures de détention ne peuvent être mises en oeuvre que si dans chaque cas individuel, elles sont nécessaires et proportionnées au but poursuivi, à savoir l'identification de l'intéressé ou son éloignement, et ne peuvent être discriminatoires. Une utilisation « efficace » des centres fermés nécessite également de limiter beaucoup plus strictement la détention des demandeurs d'asile en cours de procédure. sentiellement à la frontière).

Le coût humain et financier de la politique de détention et les impasses auxquelles mène cette politique devraient amener les acteurs politiques de l'accord de gouvernement à repenser profondément les politiques de migration.

Le CIRÉ demande que les négociations aboutissant à la conclusion de pareil accord se fassent dans une plus grande transparence. Le contenu de ces accords de réadmission, la manière dont ils sont mis en oeuvre et leurs conséquences doivent également faire l'objet de la plus grande transparence et d'une évaluation régulière.

Cette idée n'est pas neuve, elle avait déjà été lancée fin 2008 par la Ministre qui avait, à l'époque, la politique de l'asile et de la migration dans ses compétences. Cette idée a encore été relancée en 2011 dans la presse par les bourgmestres d'Anvers et de Molenbeek.

Si ce projet aboutissait, il contribuerait à criminaliser encore davantage l'image des étrangers en séjour illégal détenus alors qu'ils n'ont commis aucun délit et à renforcer les perceptions négatives d'une large frange de la population. Par ailleurs, il convient de souligner que les centres fermés n'ont pas vocation à se substituer aux prisons. Leurs finalités sont fondamentalement différentes.

Les personnes en séjour illégal accusées d'avoir commis des délits doivent être jugées pour ce qu'elles ont fait. Elle ne peuvent être enfermées sur base d'une simple décision administrative et cela d'autant plus que, de facto une partie d'entre-elles sont inexpulsables.

Contenu de l'accord

Amélioration des droits de l'étranger détenu en centre fermé

Amélioration du régime des plaintes en centre fermé

Analyse et commentaires du CIRÉ

L'accord prévoit que l'étranger et son avocat seront prévenus au moins 48 heures avant une première tentative d'expulsion de manière à ce qu'un recours contre cette mesure puisse être introduit de manière effective. Dans la pratique actuelle le détenu n'est souvent informé de la date de son expulsion que la veille au soir de celle-ci par sa mise en cellule d'isolement. Ceci a pour conséquence que régulièrement des avocats ne sont informés de la date d'expulsion de leur client que quelques heures avant celles-ci, voire après que celle-ci ait eu lieu. Le CIRÉ recommande dès lors que l'Office des étrangers informe le détenu et son conseil de la date à laquelle interviendra une tentative d'expulsion dès celle-ci connue.

Si l'accord évoque la question du régime des plaintes, il n'indique pas comment il entend améliorer ce mécanisme.... Le mode de fonctionnement du système actuellement en place a été dénoncé par les ONG, le Centre pour l'Égalité des Chances et le Médiateur fédéral notamment en raison de sa totale ineffectivité.

On ne peut donc que se réjouir de la volonté proclamée des auteurs de l'accord de gouvernement d'améliorer le régime des plaintes mais pour qu'un réel contrôle des plaintes des détenus en centre fermé puisse fonctionner, une refonte complète de l'arrêté ministériel du 23 septembre 2002 qui établit la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission des plaintes et de son secrétariat sera indispensable. Cette refonte devrait s'appuyer sur les recommandations du Centre pour l'Égalité. Parmi celles-ci, nous pointons notamment la nécessité d'avoir :

- plus de garanties en matière d'indépendance et d'impartialité
- plus de garanties quant à l'accessibilité du système
- plus de garanties quant à la pertinence du système du point de vue de l'auteur de la plainte
- plus de garanties quant à la procédure
- plus de garanties à la transparence

Contenu de l'accord

L'usage de la détention administrative doit être une mesure de dernier ressort : «la détention en centre fermé ne sera utilisée que lorsqu'il y a échec des alternatives moins contraignantes».

Une attention particulière aux personnes vulnérables placées en centres fermés sera accordée par le gouvernement dans le cadre de la directive retour.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Au delà de cette déclaration de principe, l'accord n'indique pas par quels moyens il rendra cette déclaration effective dans la réalité.

Pour que cette déclaration ne reste pas lettre morte, une réforme importante du contrôle de la détention est essentielle afin de donner au juge tous les moyens de vérifier que la détention est bien une mesure de dernier ressort.

Actuellement, l'Office des étrangers ne prend généralement pas en compte, lors de leur mise sous écrou, l'éventuel état de vulnérabilité de certaines personnes comme les demandeurs d'asile, les femmes enceintes, les personnes âgées, les personnes atteintes de troubles psychiques ou psychiatriques. La privation de liberté et le régime carcéral aggravent encore leur vulnérabilité.

La mesure prise le plus souvent à leur égard par la direction des centres fermés consiste à les placer en cellule d'isolement au sein du centre fermé.

Si le gouvernement souhaite réellement accorder à ces personnes une attention particulière, il devra prévoir une interdiction de principe de recours à la détention des personnes qui peuvent être qualifiées de vulnérables, à l'instar de ce qui existe déjà pour les Mineurs étrangers non- accompagnés (MENA) et de ce qu'il s'est engagé pour les familles avec enfants mineurs.

Aspects «migration économique» et «droits des travailleurs migrants»

Contenu de l'accord

Régionalisation de la compétence réglementaire en matière de permis de travail A et B :

- L'accord prévoit la régionalisation du pouvoir réglementaire concernant les permis de travail A et B ainsi que de la carte professionnelle pour travailleurs indépendants.
- Il est prévu que le travailleur qui obtiendra un permis de travail A dans une des Régions pourra travailler dans les deux autres Régions sur base de ce même permis.
- Le travailleur indépendant obtenant une carte professionnelle dans une Région ne pourra, quant à lui, pas établir le siège de son activité dans une autre Région mais pourra y exercer son activité.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Cette réforme vise à augmenter l'autonomie des Régions en matière d'octroi des permis de travail et de cartes professionnelles. Elle est donc susceptible d'améliorer l'adaptation des politiques de migrations économiques aux réalités régionales. Elle ne donne cependant pas de réponse au problème posé par la dissociation des politiques de travail, d'une part, et de séjour, d'autre part. Les gouvernements régionaux et fédéral devront donc collaborer étroitement entre eux, avec les partenaires sociaux et d'autres organisations pertinentes. Ils devront viser à améliorer la cohérence et l'articulation entre ces deux politiques. Ils devront, en particulier, définir un statut clair et stable en termes d'accès au marché du travail, de séjour et de droits pour les travailleurs étrangers, qu'ils soient salariés ou indépendants.

Dans ce cadre, trois axes de travail semblent importants:

- évaluer la législation relative à l'accès au travail des personnes étrangères, notamment dans sa relation avec la législation relative au séjour et en tant qu'outil de protection du marché du travail et apporter les adaptations nécessaires à l'une et/ou l'autre de ces législations,
- réformer le système des permis de travail afin de réduire les possibilités d'exploitation et la dépendance à l'égard de l'employeur dans laquelle certains d'entre eux placent le travailleur, le droit de séjour de ce dernier dépendant de son emploi auprès d'un employeur particulier, ce qui donne à ce dernier un pouvoir disproportionné,
- garantir que les éventuels retards de renouvellement ou de prolongation du permis de séjour n'aient pas pour effet le refus du permis de travail, pouvant à son tour mener au refus d'octroyer le permis de séjour et inversement.

Contenu de l'accord

Lutte contre les marchands de sommeil

Lutte contre la fraude :

la lutte contre la fraude sociale sera poursuivie et renforcée notamment par la mise en application des propositions reprises dans « les fondements de la lutte contre la fraude » du Collège de lutte contre la fraude, et des propositions des IPSS et SPF et du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants.

Le gouvernement prendra des mesures fortes de lutte contre la fraude, portant notamment :

- sur la lutte contre la main d'œuvre au noir,
- la lutte contre les abus de détachement et de mise à disposition de travailleurs,
- les fraudes portant sur l'utilisation de faux documents,
- la lutte contre les faux indépendants et les faux employés,

Analyse et commentaires du CIRÉ

La lutte contre les marchands de sommeil présuppose qu'une alternative crédible de logement soit offerte aux victimes. Sans cela, les services notamment communaux ou régionaux chargés de contrôler la bonne application des normes relatives au logement sont trop souvent placés devant un choix difficile: fermer les yeux sur des infractions parfois graves ou intervenir et, faute d'alternative, mettre des personnes vulnérables à la rue sans être en mesure de les reloger.

Cette lutte implique aussi que des mécanismes efficaces et accessibles de plainte soient mis en place ou renforcés pour toutes les victimes potentielles en ce compris les étrangers en séjour irrégulier. Cette lutte contre les marchands de sommeil devrait être intégrée dans un plan national visant à garantir l'accès universel au logement décent. Ceci implique une collaboration entre le gouvernement fédéral et les Gouvernements régionaux.

La volonté de lutter contre la fraude sociale, la décision d'augmenter les effectifs des services d'inspection et celle d'instaurer une responsabilité solidaire constituent des avancées. Il importe que ces mesures ne fragilisent pas davantage la position – souvent précaire – des travailleurs concernés. C'est pourquoi, nous encourageons vivement le gouvernement à consulter régulièrement à ce sujet les partenaires sociaux et les principales associations travaillant sur les questions relatives à la migration du travail et aux travailleurs étrangers.

Les travailleurs sont une source importante, voire indispensable, d'information utile aux services d'inspection – notamment en cas de fraude liée au non respect du droit du travail. Cependant, la lutte contre la migration irrégulière et la peur de l'éloignement constituent un frein important pour les travailleurs en séjour irrégulier. Il est important que les modalités de la lutte contre la fraude – et notamment les échanges de données – ne soient pas de nature à décourager les travailleurs en séjour précaire ou irrégulier ou n'ayant pas de permis de travail en règle de témoigner ou de porter plainte.

Contenu de l'accord

- la lutte contre le recours illégitime à la mise en société,
- la lutte contre la fraude transfrontalière,
- la lutte contre la fraude aux allocations et aux indemnités d'invalidité et d'incapacité,
- la responsabilisation solidaire des donneurs d'ordre, en concertation avec les secteurs.

En outre, il est prévu que la coordination des organes et des services soit renforcée notamment grâce à un meilleur échange de données. Des mesures spécifiques, notamment de contrôle, pour lutter contre la fraude dans les secteurs « à risques » (horeca, construction, viande, nettoyage, titres-services, etc.) seront mises en œuvre. Des moyens seront consacrés pour augmenter les effectifs des services d'inspection en charge de lutter contre la fraude fiscale et sociale et de permettre ainsi de lutter efficacement contre la fraude.

Le gouvernement assurera l'amélioration de la collaboration entre les différents services de contrôles sociaux et fiscaux de la manière suivante :

- une augmentation du nombre de contrôleurs et inspecteurs ainsi qu'un renforcement des institutions de perception afin d'assurer sa politique de renforcement de la lutte contre la fraude sociale,
- une amélioration du fonctionnement du Service d'Information et de Recherches Sociales (SIRS),
- la continuation du Collège de la lutte contre la fraude et de la cellule mixte contre la fraude sociale organisée et l'implémentation de la 2ème phase de l'e-PV,
- l'amélioration de l'échange de données, du croisement de données et du datamining entre les services d'inspections, les institutions publiques de sécurité sociale, l'administration fiscale, la Banque Carrefour des Entreprises et les organismes tiers.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Une partie non négligeable des abus dont sont victimes les travailleurs étrangers repose sur la fausse indépendance, se situant dans une zone grise entre la relation travailleur/employeur et prestataire/client, relations régies par des règles différentes. Le Gouvernement prévoit que les travailleurs seront considérés en lien de subordination (et bénéficieront donc de la protection dont les travailleurs salariés font l'objet) si une majorité des critères définis par la loi sont rencontrés. Une telle mesure contribuera à réduire la vulnérabilité des «faux indépendants» et est donc positive. Ses effets devraient concerner le droit du travail notamment et les possibilités de dérogation devraient être réglementées et limitées en concertation avec les partenaires sociaux.

L'instauration d'un système de responsabilité solidaire est une avancée. Cette dernière devrait concerner la fraude sociale et fiscale et le non respect du droit du travail, autrement dit toute fraude ou infraction pouvant résulter en – ou dont le but est - un avantage économique illégitime.

Contenu de l'accord

En matière de lutte contre la fraude aux cotisations sociales, le gouvernement prendra notamment les mesures suivantes :

- le renforcement de la lutte contre les faux-indépendants, notamment en instaurant, après concertation avec les secteurs concernés, une présomption réfragable de l'existence d'un lien de subordination si une majorité de critères, établis dans la loi, relatifs à la dépendance économique sont réunis,
- en concertation avec la commission paritaire compétente, l'instauration progressive pour les secteurs à risques d'un mécanisme de responsabilité solidaire pour les donneurs d'ordre vis-à-vis de tous les co-contractants, avec une possibilité de modalités spécifiques à ce sujet selon les secteurs.

Ratification de la Convention OIT 189 relative aux travailleurs domestiques.

Santé

Le gouvernement prévoit d'améliorer l'accès aux soins pour tous, de simplifier et d'accélérer l'octroi du statut Omnio à toutes les personnes pouvant potentiellement en bénéficier et de généraliser le tiers payant pour les groupes de patients les plus vulnérables.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Nous saluons l'engagement à ratifier ladite Convention 189 et enjoignons fermement le gouvernement à inclure explicitement les travailleurs en séjour irrégulier dans l'application de la Convention. Le gouvernement devrait en outre faire tout ce qui est en son pouvoir pour garantir l'application de cette Convention – et du droit du travail dans son ensemble – au personnel des consulats et ambassades. Il n'est pas rare, en effet, que ces lieux soient le théâtre d'exploitation économique grave

La santé est un droit fondamental reconnu par plusieurs instruments internationaux. Le fait que certains groupes sociaux – les étrangers en séjour irrégulier notamment – aient un accès réduit aux soins de santé est un facteur de risque, non seulement pour ces personnes mais également pour la santé publique – du fait du risque de contamination de maladie non traitées ou traitées tardivement – et pour les finances publiques. L'accès des étrangers en séjour irrégulier aux soins de santé devrait en conséquence être égal à celui des résidents réguliers.

Contenu de l'accord

Justice

Selon l'accord, l'accès à la Justice sera garanti et le gouvernement réformera l'offre d'aide juridique. Il examinera notamment, la possibilité d'instaurer en une seule démarche l'aide juridique et l'assistance judiciaire. Il encouragera les citoyens à souscrire des contrats d'assurance protection juridique. En même temps, afin d'éviter notamment les procédures dilatoires, il veillera à un contrôle plus strict, plus performant et à une plus grande transparence de l'offre d'aide juridique. Les bureaux d'assistance judiciaire devront mieux contrôler la situation de revenu des personnes en se basant sur les données disponibles au SPF Finances.

Analyse et commentaires du CIRÉ

Vu les multiples changements intervenus récemment, l'accord prévoit que la législation applicable en matière d'immigration sera coordonnée dans un « code » qui assurera la lisibilité des dispositions et leur bonne compréhension par tous.

Il est également prévu de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains et contre l'enrichissement par l'organisation de réseaux.

La codification de la législation applicable en matière d'immigration en vue d'en assurer la lisibilité et la coordination devrait s'accompagner d'une mise à plat et d'une évaluation systématique de ladite législation (lois, AR, AM, circulaires et instructions). Les associations actives dans le domaine devraient y être activement impliquées.

La crainte de l'éloignement dissuade bien des travailleurs en séjour ou en travail irrégulier de porter plainte ou de témoigner. En outre, un éloignement précoce nuit fortement au déroulement équitable de la justice et à l'exécution effective du jugement, ce dernier pouvant avoir lieu plusieurs années après l'éloignement du travailleur lésé. Conformément à la directive 2009/52/CE (directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs embauchant des étrangers en séjour irrégulier), la protection contre l'éloignement devrait être – à tout le moins - étendue aux victimes de «conditions de travail particulièrement abusives», notion qui, de toute évidence, ne se limite pas à la traite des êtres humains.

L'accès effectif à une aide juridique compétente et gratuite est une condition importante d'une application objective et équitable des règles relatives à l'accueil, à la migration et à l'asile, ainsi que d'une application correcte du droit du travail en ce qui concerne les travailleurs étrangers. Un tel accès à une aide juridique de qualité est en outre susceptible de limiter le recours aux procédures dilatoires. La réforme de l'aide juridique devrait donc viser à garantir cet accès effectif en ce compris pour les personnes en centre fermé. Quand une décision est défavorable au demandeur en matière d'accueil, de séjour, d'asile, de détention ou d'éloignement, elle devrait être revue si elle résulte totalement ou partiellement d'une erreur de l'avocat ou d'une déficience de l'aide juridique (non accès ou accès limité ou tardif à l'aide juridique, avocat peu au fait des matières concernées, avocat malhonnête, ...).



Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 23 associations 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.

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- CSC Bruxelles - Halle - Vilvoorde
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix

- Médecins du Monde
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles
t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33
cire@cire.irisnet.be | www.cire.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES