

**NOTE DE POLITIQUE GÉNÉRALE DE LA
SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'ASILE ET LA
MIGRATION, DU 21 DÉCEMBRE 2012**

Observations et questions du CIRÉ

 janvier 2013

**CIRÉ**

Table des matières

Procédure d'asile et apatridie	3
Politique d'accueil	4
Retour volontaire	5
Détention en centre fermé et retour forcé	6
Regroupement familial	7
Lutte contre les mariages et les déclarations de cohabitation de complaisance	8
Procédure de régularisation pour raisons médicales (gter)	9
Protection du droit du travail des travailleurs ne disposant pas d'un titre de séjour en règle	10

Observation générale : la Secrétaire d'État se félicite de la diminution du nombre de demandes d'asile et des délais plus courts pour le traitement des demandes. Si le fait de rendre une décision d'asile plus rapidement est bénéfique pour les instances et pour le demandeur lui-même, il convient de la même manière d'être attentif à la qualité des procédures d'asile et de veiller à mettre en place des hauts standards de protection. Or, dans la note, ce point n'apparaît pas comme une priorité. La Belgique, au travers des instances d'asile belges, a pourtant été condamnée en octobre 2012 par la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'arrêt Singh pour violation de l'article 13 en lien avec l'article 3 de la CEDH, ce qui est particulièrement sérieux. Quels sont les enseignements que tire la Secrétaire d'État des défaillances mises en évidence par la Cour strasbourgeoise ?

Par ailleurs, la Secrétaire d'État affirme que la crise de l'asile est sous contrôle. Rappelons que réduire le nombre de personnes qui demandent l'asile dans notre pays ne peut apparaître comme un objectif en soi car accorder l'asile à un étranger qui fuit les persécutions ou la guerre est une obligation internationale de la Belgique, et non une faveur, qui découle de la Convention de Genève de 1951 et de la Directive européenne dite Qualification. Les flux de demandeurs d'asile peuvent varier pour diverses raisons. Un des facteurs essentiels pouvant expliquer des variations est celui de l'accroissement ou de la diminution des violences et des conflits dans le monde. Nous voyons notamment ce qui se passe en Syrie, au Mali, en Afghanistan, dans certaines régions du Congo... Une protection doit leur être garantie.

Aussi, redemander l'asile ne signifie pas automatiquement « abuser » de la procédure. Le nombre de demandes multiples varie d'année en année et a en effet augmenté par rapport à l'année passée alors même que le bénéfice de l'accueil n'est plus garanti automatiquement aux demandeurs dès leur deuxième demande. Il conviendrait donc d'analyser les raisons qui poussent les gens à introduire une nouvelle fois une demande de protection internationale et évaluer le nombre de demandeurs d'asile qui obtiennent in fine une réponse positive à leur deuxième voire troisième demande d'asile car il y en a.

De même, les campagnes de prévention dont parle la Secrétaire d'État dans sa note, notamment dans des pays des Balkans qui figurent sur la liste de pays considérés comme sûrs, posent question en termes de respect du droit d'asile. Effectivement, ces « campagnes d'information » sur les conséquences de l'immigration illégale en Belgique sont de véritables campagnes de dissuasion visant à empêcher ces personnes de demander l'asile. Elles font partie d'un processus général qui a entraîné dans ces pays des mesures discriminatoires à l'encontre des minorités limitant leur droit de circuler. Par ailleurs, l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs est discriminatoire sur certains aspects. En effet, le traitement des demandes pour ces ressortissants est accéléré depuis juin 2012, leur droit à l'accueil et à un recours effectif est limité. En outre, la Secrétaire d'État omet de mentionner qu'un certain nombre de ces demandeurs d'asile des pays « sûrs » obtiennent in fine un statut de réfugié ou une protection subsidiaire. Nous pouvons citer l'exemple de l'Albanie qui figure dans le top 10 des reconnaissances du statut de réfugié pour 2012. Pouvons-nous dès lors considérer ce pays comme étant « sûr » ?

Les résultats de l'audit mené auprès des instances d'asile peuvent-ils être mis à la disposition des parlementaires et peuvent-ils être consultés par la société civile ? Pourrions-nous être tenus informés des recommandations formulées à cette occasion et de la manière dont elles seront mises en œuvre ?

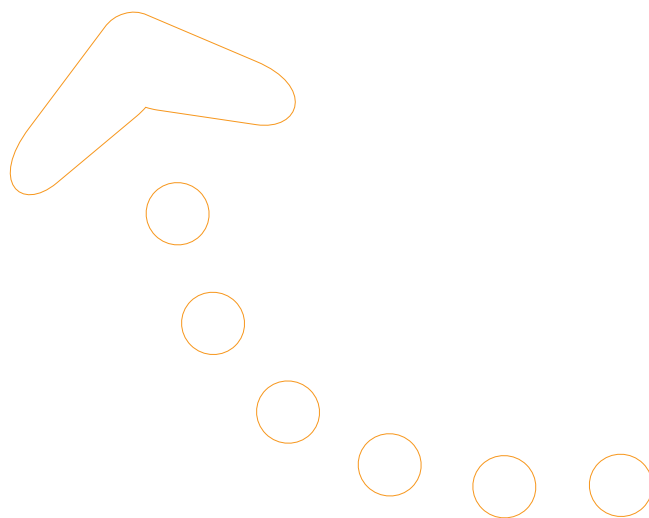
La note fait référence à la participation de la Belgique à un nouveau projet de réinstallation de 100 réfugiés en 2013, sur fonds européens. Nous nous réjouissons de cette solidarité mais ne comprenons pas en quoi ce projet permettrait d'organiser une réinstallation plus « structurelle » en Belgique comme l'indique la Secrétaire d'État dans sa note, ce qui serait souhaitable puisque plus de 75% des réfugiés dans le monde vivent dans des pays en voie de développement, parfois encore en danger, sans perspective d'avenir. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce point ? La Belgique s'engage-t-elle à l'avenir à réinstaller de manière structurelle des réfugiés comme c'est déjà le cas dans d'autres pays ?

La Secrétaire d'État mentionne le fait que, conformément à l'accord de gouvernement, la Belgique devrait ratifier en juin 2013 la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. C'est une très bonne chose. De même, une procédure de reconnaissance du statut d'apatride sera mise en place via le CGRA. Peut-elle nous donner davantage d'informations notamment concernant le timing prévu pour la mise en place d'une telle procédure et les modalités de cette procédure ? Par ailleurs, l'accord de gouvernement prévoit également qu'un statut de séjour sera en principe délivré à la personne qui aura été reconnue apatride. Il n'en est plus fait mention dans la présente note de politique générale. Peut-elle nous en dire plus et nous confirmer qu'un titre de séjour sera effectivement délivré aux apatrides une fois la reconnaissance intervenue ?

La Secrétaire d'État met la priorité sur la qualité de l'accueil. Mais qu'entend-t-elle par accueil de qualité ? Sa note ne donne aucun détail sur ce qu'elle entend mettre en œuvre concrètement. Comment compte-t-elle s'y prendre si parallèlement, elle procède à des coupes de budgets ou supprime les financements pour l'interprétariat, les avocats pro deo, le CBAR, le projet d'information 'point soupe' (CIRÉ/VWV)? Elle entend offrir un accompagnement sur mesure, de qualité et différencié selon la nature de la procédure et selon son stade d'avancement. Mais, en amont, quelles normes de qualité prévoit-elle pour l'accompagnement en général ? Sur la base de quel cahier des charges ? En application de quel A.R. d'exécution ?

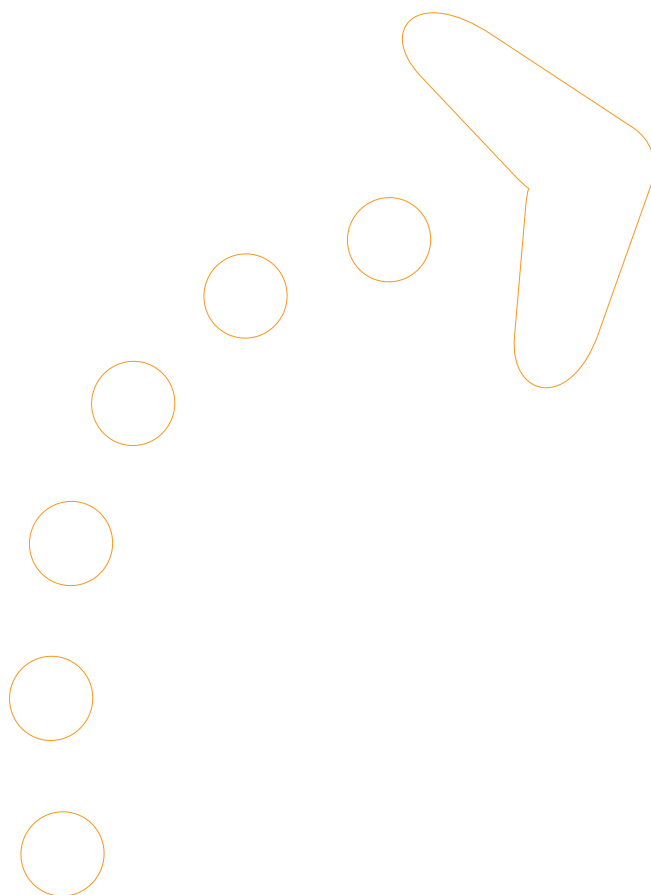
La Secrétaire d'État entend faciliter les sorties du réseau et permettre une intégration rapide et de qualité des demandeurs d'asile ayant un statut de séjour: par l'amélioration de l'information et de la communication avec les CPAS et la mise en place d'un cadre réglementaire pour la répartition des tâches entre les structures d'accueil et les CPAS compétents. Ce point est à l'agenda des Ministres précédents depuis des années. Comment compte s'y prendre concrètement la Secrétaire d'État ? Quels sont ses plans ? Va-t-elle enfin revoir à la hausse la période de 2 mois laissée aux personnes pour quitter le réseau d'accueil et leur donner plus de souplesse dans les délais de sortie ? Va-t-elle enfin mettre en place un fonds de garanties locatives fédéral pour aider les personnes à s'installer rapidement dans un logement ?

Le plan d'action prévoit de poursuivre l'accueil des familles en séjour illégal dans les centres collectifs avec un accompagnement intensif et individualisé. La Secrétaire d'État n'ignore pas que depuis 2009 et, à la base, en raison de la saturation du réseau d'accueil (même s'il ne l'est plus depuis un an), ces familles ne sont accueillies par Fedasil qu'après avoir obtenu une condamnation de Fedasil par le Tribunal du travail ou sur recommandation du médiateur fédéral. La Secrétaire d'État veut-elle dire qu'en 2013, Fedasil accueillera effectivement ces familles dès que leur état de besoin sera constaté par le CPAS et que toutes les familles concernées auront une place d'accueil ? Par ailleurs, elle envisage d'adapter et d'améliorer le protocole d'accord OE/Fedasil pour l'accueil de ces familles. Dans quel sens ? Quelles conclusions et propositions ont-elles pu être dégagées de l'évaluation des administrations ?



La Secrétaire d'État insiste sur la primauté du retour volontaire sur le retour forcé. Or, pour que le retour volontaire soit une option valable et durable, de l'information et un accompagnement ne suffisent pas. Il faut des moyens au niveau de la réintégration. En 2012, les chiffres du retour volontaire ont fortement augmenté mais le fonds de réintégration était déjà épuisé à la moitié de l'année. Son intention est-elle d'augmenter le budget en 2013 ?

Elle entend poursuivre la politique du trajet de retour et des places de retour. Quelle est l'évaluation faite actuellement de cette politique ? La Secrétaire d'État ne craint-elle pas une inefficacité de sa politique du fait que les demandeurs d'asile, sous pression, partent dans l'illégalité ou optent pour un retour volontaire sans l'assumer, ce qui ne le rendra pas durable, voire pas effectif in fine ? Les délais impartis pour transférer les personnes dès l'obtention de l'ultime décision négative sur leur procédure d'asile, permettent-ils selon elle d'accompagner les personnes correctement et dans la dignité ? La Secrétaire d'État met l'accent sur une politique 'ferme et humaine' mais trouve-t-elle que demander à des personnes, en 3 jours, d'abandonner un lieu d'accueil ou leur logement, de retirer leurs enfants de l'école, de se séparer de leur entourage, de faire le deuil de leur projet migratoire, et ce, dans une langue qu'ils ne comprennent pas nécessairement, est humain ?



» DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ ET RETOUR FORCÉ

La Secrétaire d'État est quasi muette sur ses intentions en ce qui concerne le retour forcé.

Dans la note de politique générale du 20 décembre 2011, elle affirmait pourtant que :

« Les droits de l'étranger qui séjourne en centre fermé seront améliorés notamment par une amélioration du régime des plaintes et via une information de l'intéressé et de son avocat au moins 48 heures avant son éloignement ».

Force est de constater qu'un an plus tard, ces promesses restent lettre morte.

Tout comme l'an dernier, des avocats ne sont encore régulièrement informés de la tentative d'éloignement forcé de leurs clients que deux ou trois heures avant, voire après que celle-ci ait eu lieu.

Quelles mesures la Secrétaire d'État compte-t-elle prendre urgemment pour que l'intéressé et son avocat soient effectivement alertés 48 heures avant toute tentative d'expulsion ?

La Secrétaire d'État ne fait plus mention d'une amélioration du régime des plaintes en centre fermé et cela alors que celui-ci n'a pas été modifié depuis sa déclaration du 20 décembre 2011.

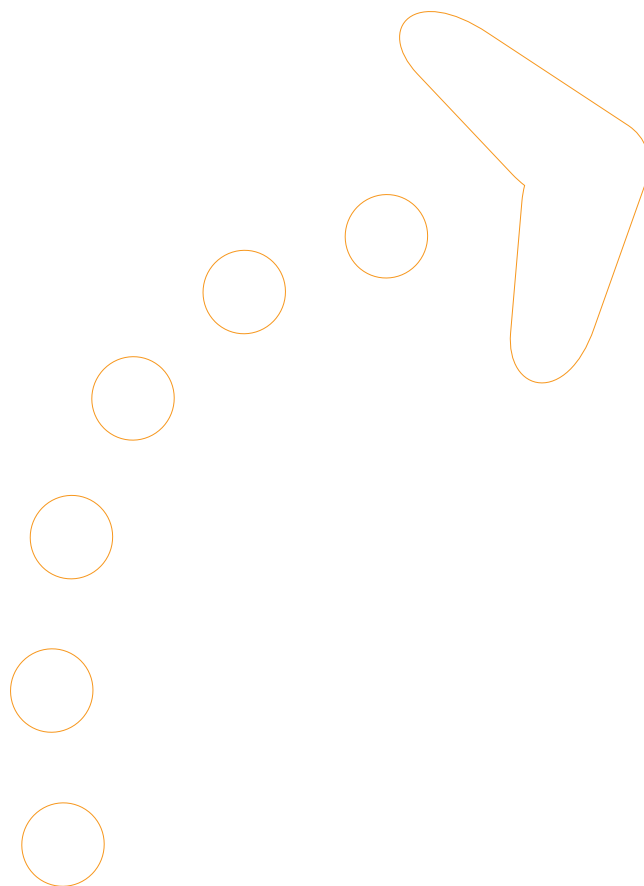
Considère-t-elle qu'une amélioration de ce mécanisme des plaintes n'est plus nécessaire ?

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 est indispensable. La Secrétaire d'État a-t-elle commencé à travailler à un projet de modification de cet arrêté ministériel ? Fournira-t-elle à la Commission des moyens pour que celle-ci puisse organiser des permanences régulières dans les différents centres fermés ?

Le Projet Sefor, mis en place en 2011, pour garantir un meilleur suivi des ordres de quitter le territoire, implique toujours davantage les communes dans l'arrestation des personnes que la Belgique souhaite éloigner du territoire belge. Depuis lors, le CIRÉ constate que régulièrement, il est procédé à des arrestations qui sont contraires à la loi.

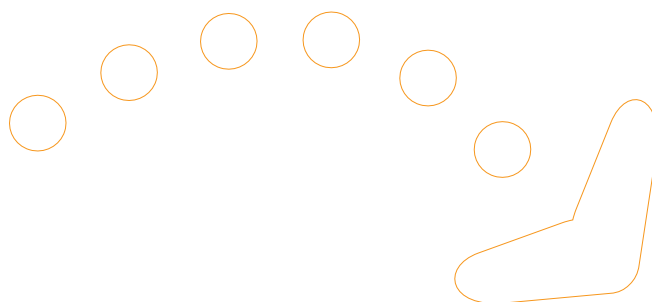
Des clarifications auprès des administrations communales ainsi que des services de police sont nécessaires pour que le maintien en centre fermé n'intervienne qu'en cas d'échec d'alternatives moins contraignantes.

La Secrétaire d'État fera-t-elle procéder à une évaluation qualitative de la circulaire du 10 juin 2011 relative aux compétences du Bourgmestre dans le cadre de l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers ?



La Secrétaire d'État entend garantir le droit au regroupement familial. Comme elle le rappelle dans sa note, les dispositions relatives au regroupement familial ont été modifiées par la loi du 8 juillet 2011 afin d'y insérer de nouvelles conditions, plus strictes. Outre le fait que la loi du 8 juillet 2011 insère des dispositions discriminatoires dans la loi de 1980 (suppression du regroupement familial des ascendants de Belges mais pas des ascendants d'Européens par exemple), l'application de certaines de ces nouvelles conditions, comme la condition de revenus suffisants, se fait en méconnaissance totale de la réalité du marché du travail (nécessité d'un CDI et d'au moins 1 an de fiches de paie, exclusion des contrats plus précaires : intérim, temps partiels, contrat article 60, ...). La Secrétaire d'État avait annoncé l'année dernière qu'une évaluation de cette réforme serait réalisée 6 mois après l'entrée en vigueur de la loi, soit en mars 2012.

Cette évaluation a-t-elle été réalisée ? Quels en sont les résultats ? Sera-t-elle discutée, comme annoncé, au sein du Parlement ?



» LUTTE CONTRE LES MARIAGES ET LES DÉCLARATIONS DE COHABITATION DE COMPLAISANCE

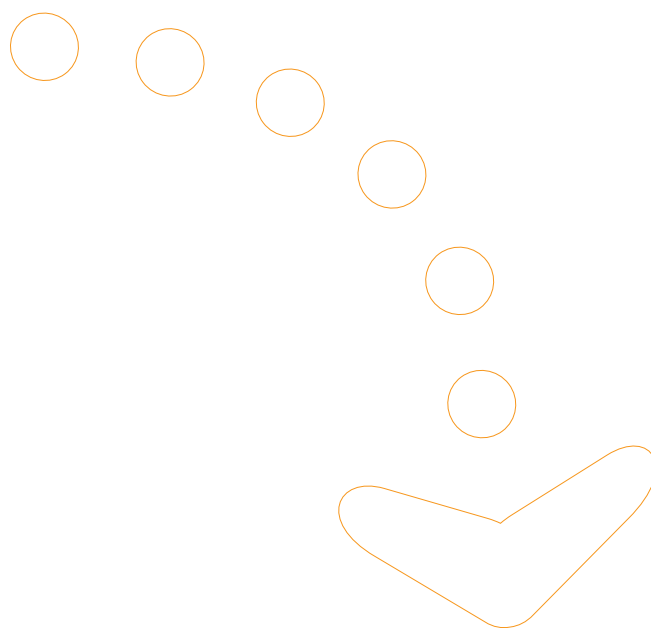
La Secrétaire d'État envisage d'inscrire une campagne d'information sur les mariages et cohabitations de complaisance et les mariages forcés dans le Plan d'action national de lutte contre les violences entre partenaires et d'autres formes de violences intrafamiliales 2010-2014 (PAN).

La Secrétaire d'État entend-elle également faire siennes les recommandations du PAN et accorder une attention particulière aux « migrantes particulièrement vulnérables par rapport aux situations de violences » et garantir une protection effective des victimes migrantes de violences entre partenaires ?

En effet, si différentes dispositions existent dans la loi de 1980 pour permettre aux femmes migrantes venues par regroupement familial et qui subissent des violences conjugales et/ou intrafamiliales de maintenir leur droit de séjour, on constate dans la pratique plusieurs obstacles qui empêchent une protection effective de ces personnes. Il est indispensable à cet égard de renforcer la sécurité juridique en la matière via une meilleure information des acteurs concernés (les victimes elles-mêmes et les différents services qui les accompagnent ou qui sont amenés à intervenir : les services de police, d'aide aux victimes, les centres d'hébergement pour femmes battues, les communes, les avocats familiaristes, les parquets, ...), une meilleure collaboration entre ceux-ci mais aussi un cadre légal plus clair.

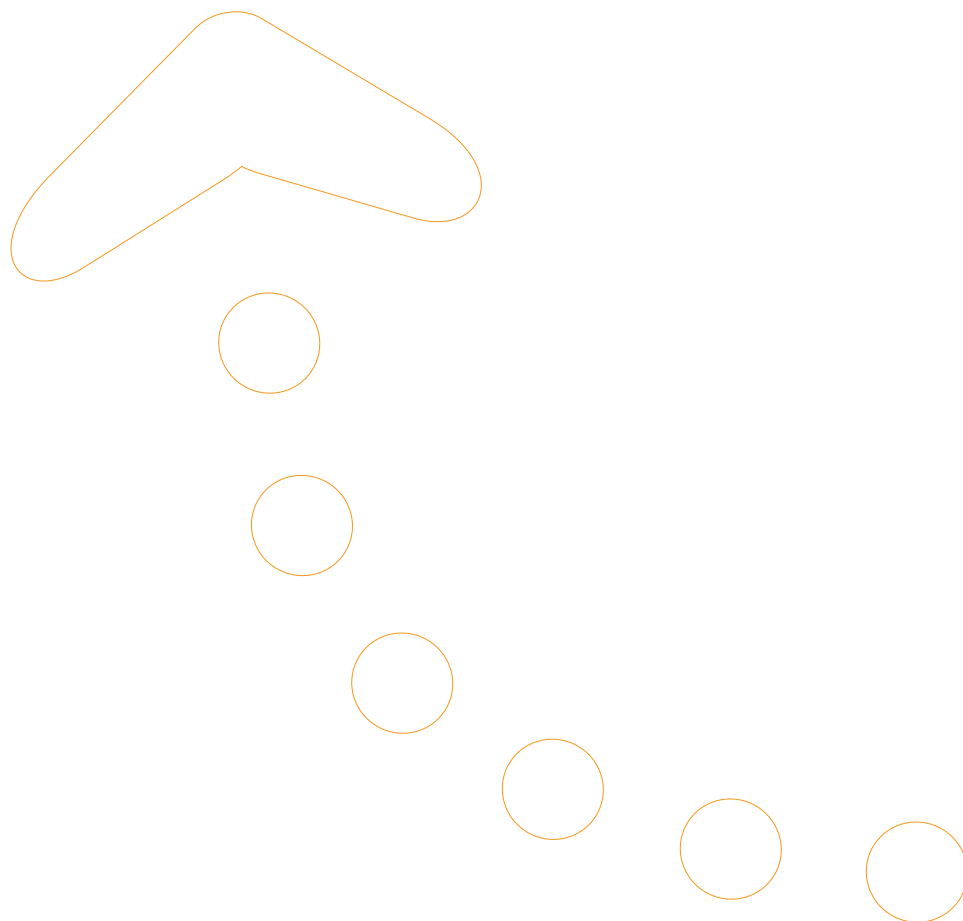
Le PAN 2010-2014 envisage également la mise en place d'un dialogue entre l'OE, la Cocof, la Région wallonne, la Cocon, la Cocom et la Communauté flamande en vue de l'élaboration d'un protocole d'accord afin de pouvoir mettre en œuvre les clauses de protection prévues par la loi du 15/12/1980.

Ce protocole a-t-il été adopté ? Que prévoit-il ?



PROCÉDURE DE RÉGULARISATION POUR RAISONS MÉDICALES (9^{TER})

La Secrétaire d'État met en avant que le filtre médical instauré en février 2012 a permis une nette diminution des demandes 9^{ter} déclarées recevables. Si on peut comprendre que le législateur ait voulu rappeler le caractère exceptionnel de la régularisation pour raisons médicales et la réserver aux situations médicales graves, le nombre important de décisions d'irrecevabilité prises par l'Office des étrangers au motif que la maladie même grave ne constitue pas un risque vital immédiat et qu'un retour dans le pays d'origine ne constituerait pas une violation de l'article 3 de la CEDH est interpellant. La Secrétaire d'état constate un taux de 45% d'irrecevabilité des demandes 9^{ter}. La Secrétaire d'État estime-t-elle que l'interprétation actuelle de l'article 9^{ter} (qui se fonde systématiquement sur la jurisprudence très restrictive de la CEDH dans l'arrêt N. c. R-U du 27 mai 2008) permet de garantir une protection médicale effective aux personnes qui souffrent d'une maladie grave et ne peuvent être soignées dans leur pays d'origine. Sur les 55% de demandes déclarées recevables et donc considérées comme particulièrement graves par l'administration, combien sont déclarées fondées et entraînent l'obtention d'une protection médicale ?



PROTECTION DU DROIT DU TRAVAIL DES TRAVAILLEURS NE DISPOSANT PAS D'UN TITRE DE SÉJOUR EN RÈGLE

Préambule

Le 24 octobre 2012, le Gouvernement a déposé un projet de loi visant à transposer la directive 2009/52/CE relative aux normes minimales à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal. Dans l'exposé des motifs, on lit: "L'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour illégal est le résultat d'une convergence entre l'offre que représentent les migrants à la recherche d'une vie meilleure et la demande d'employeurs prêts à tirer profit de ces travailleurs pour effectuer des travaux qui, généralement, exigent peu de qualifications et sont peu rémunérés. D'une part, le travail illégal peut entraîner une détérioration du niveau salarial et des conditions de travail, des distorsions de concurrence entre entreprises, et signifie que les travailleurs au noir ne bénéficieront ni d'une assurance maladie, ni des droits à une pension de retraite. D'autre part, les ressortissants de pays tiers illégalement employés se trouvent dans une situation plus vulnérable du fait que, s'ils sont appréhendés, ils seront renvoyés dans leur pays d'origine."

La note de politique générale relative à la lutte contre la fraude, déposée le 21 décembre 2012, affirme que le Gouvernement "ne [tolérera] pas que des travailleurs soient abusés" et que: "Quiconque travaille en Belgique doit bénéficier d'un salaire correct et de conditions de travail équitables", ce en quoi il ne fait que réaffirmer un principe de base selon lequel le droit du travail belge s'applique à tous les travailleurs sans distinctions.

La note de politique générale relative à l'emploi indique que: "L'immigration économique devient problématique quand des personnes dont le niveau de vie dans le pays d'origine est plus faible sont abusées ou exploitées par des employeurs malhonnêtes." et que: "cela met à mal nos acquis sociaux en matière de sécurité sociale, de conditions de travail et d'environnement professionnel."

Par là, le Gouvernement semble considérer que tous les travailleurs ont droit à une rémunération et des conditions de travail équitables, que l'emploi des étrangers en séjour irrégulier est lié à leur vulnérabilité et aux difficultés qu'ils rencontrent à faire respecter leurs droits en matière de travail, vulnérabilité qui les rend attractifs pour des employeurs de mauvaise foi et que ceci peut avoir des conséquences négatives en matière de salaires, de conditions de travail, d'accès aux droits sociaux et de concurrence.

Il semble donc de toute évidence qu'une voie à suivre est de renforcer la capacité des travailleurs en séjour irrégulier à faire respecter leurs droits en matière de travail pour, d'une part, respecter le principe de non discrimination au centre du droit belge et international du travail et, d'autre part, réduire leur vulnérabilité.

Une telle politique ne relève certes pas uniquement de l'Asile et de la Migration mais plusieurs mesures pourraient être prises dans ce domaine. Comme mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi évoqué, les migrants en séjour irrégulier sont rendus vulnérables entre autres par le fait que s'ils sont appréhendés, ils risquent l'expulsion. Or, pour des raisons de sécurité, les inspections sur le lieu de travail ont généralement lieu en présence d'agents de police qui sont légalement tenus d'informer l'Office des étrangers de la présence d'étrangers en séjour irrégulier. En outre, tout agent de l'État est tenu de signaler les infractions dont il a connaissance, en ce compris les infractions à la loi du 15 décembre 1980. Il s'ensuit une impossibilité de respecter le principe de non discrimination évoqué précédemment et une contradiction avec les dispositions des conventions 81 et 129 de l'Organisation internationale du travail, relatives à l'inspection du travail et ratifiées par la Belgique.

Questions

1. Ne serait-il pas utile d'adopter un AR ou un AM donnant instruction à l'Office des étrangers de ne pas procéder à la détention ou à l'éloignement des personnes qui lui auraient été signalées ou remises à la suite d'une inspection sur le lieu de travail, d'une plainte ou d'un témoignage ou de tout autre acte ou événement lié à l'application du droit du travail ?
2. Quelles mesures comptez-vous prendre ou avez-vous prises afin de garantir que les personnes éloignées perçoivent les arriérés de rémunération auxquels elles ont droit? De quelle manière collaborez-vous, en la matière, avec les autres secrétaires d'États et Ministres concernés ?
3. Une analyse des raisons concrètes pour lesquelles les travailleurs en séjour irrégulier ou précaire renoncent ou ont des difficultés particulières à faire respecter leurs droits en matière de travail a-t-elle été réalisée ou commanditée ? Si oui, sera-t-elle présentée au Parlement ? Sinon, ne serait-il pas utile de procéder à une telle analyse ?



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 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.



CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | 1050 Bruxelles

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

cire@cire.be | www.cire.be



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour la défense du droit des étrangers (ADDE)
- 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
- Équipes populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)