

# Chapitre 3

## Protection internationale et apatridie

Une année marquée par l'asile. L'augmentation du flux de demandeurs d'asile vers la Belgique a fait débat, tant concernant la capacité de la Belgique à accueillir ces nouveaux arrivants que sur la nature et l'ampleur de cet afflux soudain. Myria a suivi cela de près et dresse un état des lieux, dans ce chapitre, à propos de l'asile, de l'accueil, des mineurs étrangers non-accompagnés et des apatrides.

L'afflux de 2015 n'est pas inédit en Belgique. Afin de pouvoir prendre du recul, Myria a consacré un focus qui vise à comparer les flux de demandeurs d'asile et les politiques d'accueil en 2000 et en 2015.



# 1. CHIFFRES

## 1.1. | 2015 : une année marquée par l'asile

Fin 2014, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) estimait le nombre de déplacés dans le monde à 59,5 millions de personnes, soit 8,3 millions de plus qu'à la fin de l'année 2013. Si des chiffres plus récents ne sont pas encore avancés, ce triste record a sans conteste été à nouveau dépassé en 2015. Rien qu'au cours du premier semestre de 2015, au moins 5 millions de personnes supplémentaires considérées comme déplacées ont été comptabilisées par le HCR<sup>160</sup>.

De nombreux migrants arrivent chaque mois aux portes de l'UE, phénomène dont la presse s'empare fréquemment pour présenter l'Europe comme un continent submergé par une masse décrite comme immense et ingérable. Pourtant, au regard des arrivées enregistrées dans les autres régions du monde, l'accueil de ces personnes en Europe reste relativement modeste. Les pays en développement accueillent en effet des milliers de nouveaux réfugiés chaque année. Au début des années 1990, les régions en développement accueillaient près de 70% de l'ensemble des réfugiés dans le monde. À la fin de l'année 2014, cette proportion est passée à 86%. Au même moment, la part des réfugiés présents dans l'UE était de 8% (soit un peu moins d'1,1 million)<sup>161</sup>.

Encadré 13.

### Quelques indicateurs clés pour parler des demandes d'asile

En Belgique, comme dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, c'est par le biais d'une *demande d'asile* (aussi appelée une demande de protection internationale) qu'un étranger peut se voir attribuer le statut de réfugié. Dès l'introduction de sa demande d'asile et jusqu'à la décision d'attribution ou non d'un des deux statuts de protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire)<sup>162</sup>, la personne sera considérée comme *demandeur d'asile*. Si au terme de la procédure d'asile, aucun des deux statuts ne lui est attribué, elle sera considérée comme un *demandeur d'asile débouté*<sup>163</sup>.

Dans les statistiques disponibles, il est important de faire deux distinctions :

- Une distinction entre les **premières demandes** d'asile et les **demandes multiples** : on parle de *demande multiple* lorsqu'une personne, qui a déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes d'asile dans le passé, introduit une nouvelle demande. Le demandeur d'asile doit alors apporter de nouveaux éléments à sa demande pour que celle-ci soit prise en considération.
- Une distinction entre les **demandes** d'asile et les **demandeurs** d'asile : les demandes se réfèrent au nombre de dossiers introduits, alors que les demandeurs rendent compte du nombre d'individus qui introduisent une demande d'asile.

Les *demandeurs* d'asile ayant introduit une *première demande* constituent l'indicateur le plus adapté pour suivre les évolutions dans le temps, car il est le plus représentatif du phénomène migratoire lié à la procédure d'asile : il inclut tous les individus (les demandeurs principaux ainsi que les accompagnants) et ne comptabilise pas les personnes qui ont déjà introduit une demande d'asile par le passé. C'est donc le **nombre de demandeurs d'asile ayant introduit une première demande** qui sera utilisé, la plupart du temps, sous le terme de 'premiers demandeurs'.

160 [www.unhcr.org/56701b969.html](http://www.unhcr.org/56701b969.html).

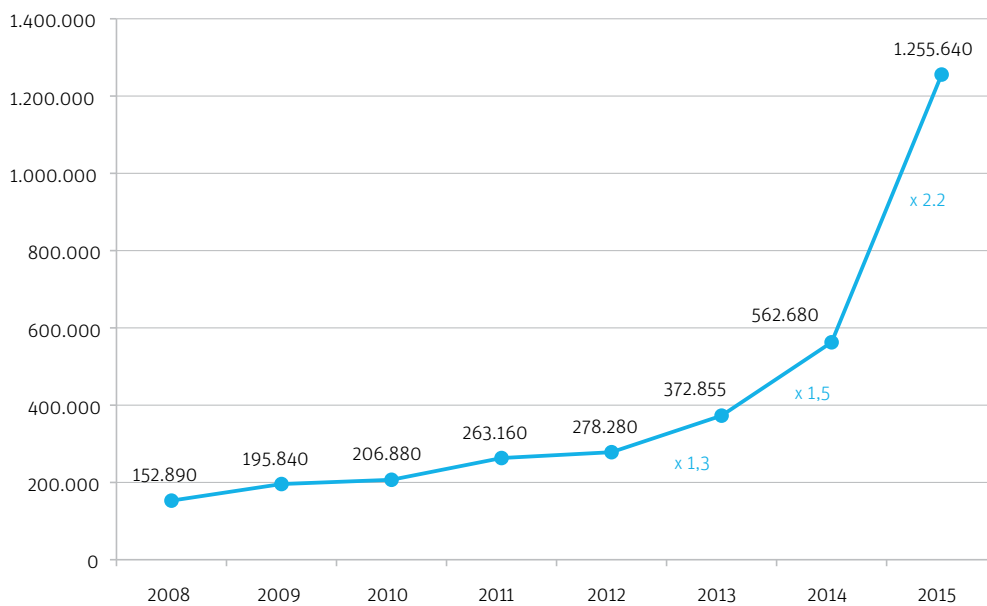
161 Pour plus de détails sur les chiffres du HCR, cf. Myriatics 1 ou UNHCR Global Trends 2014 Forced Displacement in 2014, 56 p.

162 Ce chapitre aborde dans un premier temps les chiffres sur les demandeurs d'asile, pour ensuite se focaliser sur les reconnaissances (cf. 1.5).

163 Extrait de l'article Dutilleux A. & Vause S. (2015), « Crise » des réfugiés : de qui parle-t-on ?, Espace de liberté, mensuel du Centre d'Action Laïque, novembre 2015/N°443, pp. 34-37.

## 1.2. | Deux fois plus de premiers demandeurs d'asile enregistrés dans les pays de l'UE en 2015 par rapport à 2014

Figure 22. Évolution du nombre de premiers demandeurs d'asile dans l'ensemble des pays de l'UE (Source : Eurostat)



2015 marque un tournant dans l'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Au cours de l'année 2015, environ 1,2 millions de premiers demandeurs d'asile ont officiellement été enregistrés, soit deux fois plus qu'en 2014. Le pic observé en 2015 rompt très nettement avec la tendance observée depuis 2008. Entre 2008 et 2013, on observe en effet une légère hausse. 2014 marque déjà une croissance plus importante, avec 1,5 fois plus de premiers demandeurs d'asile qu'en 2013. Entre 2014 et 2015, le nombre de premiers demandeurs d'asile est cette fois multiplié par 2,2. Parmi les principaux pays européens qui accueillent des demandeurs d'asile, la Belgique arrive en huitième position selon les statistiques d'Eurostat. Le haut du classement est occupé par l'Allemagne, la Hongrie et la Suède. Le focus « Europe en crise d'asile » revient en détail sur les principaux pays européens concernés par les demandes d'asile, en termes absolus, mais également en fonction de la taille de la population de ces pays européens.

## 1.3. | Tendances de l'asile en Belgique à travers quelques chiffres clés

### 1.3.1. | Près de 39.000 personnes ont introduit une première demande d'asile en Belgique en 2015

Le nombre de demandeurs d'asile en 2015 n'a pas atteint son record en Belgique, puisqu'en l'an 2000 on avait enregistré environ 8.000 demandeurs de plus (cf. focus 2000-2015). Néanmoins, les chiffres de 2015 sont extrêmement élevés. En termes de *dossiers*, trois fois plus de *premières demandes d'asile* ont été enregistrées



En 2015, une grande partie des premières demandes d'asile se sont concentrées sur quelques mois de l'année : trois-quarts d'entre elles ont été introduites entre juillet et décembre. Le pic a été atteint en septembre avec 6.360 premiers demandeurs d'asile. Les premières demandes ont ensuite diminué fortement (Figure 23), revenant à des chiffres comparables à ceux de la fin de l'année 2014 ou du début de l'année 2015. Cette tendance à la baisse ne reflète pourtant pas un apaisement des conflits dans le monde et en particulier en Syrie, en Irak et en Afghanistan.

Cette évolution du nombre mensuel de premières demandes d'asile en Belgique entre début 2014 et début 2016 est comparable à l'évolution observée au niveau de l'ensemble des pays européens. Toutefois, les chiffres pour les mois de février et de mars 2016 ne sont pas complets au niveau européen (certains États membres n'ayant pas encore transmis leurs statistiques mensuelles), et indiquent pourtant que la diminution ralentit dès le mois de février. Les mois qui viennent nous permettront de prendre le recul nécessaire pour analyser cette tendance.

Plusieurs éléments de nature différente peuvent en partie expliquer cette baisse :

- Au niveau européen, les mesures prises par l'UE (accord avec la Turquie) ainsi que par de nombreux États membres (fermeture de plusieurs frontières) au cours de ces derniers mois ne sont sans doute pas sans lien avec cette diminution, qui s'observe d'ailleurs dans les autres pays de l'UE (Focus « L'Europe en crise (d'asile) »).
- Au niveau belge, les courriers adressés par le Secrétaire d'état à l'Asile et la Migration ainsi que la limitation du nombre d'inscriptions quotidiennes de demandes d'asile par l'OE ajoutent des éléments d'explication de la baisse tendancielle depuis septembre 2015<sup>164</sup>.
- Par ailleurs, il faut rappeler que les conditions météorologiques durant les mois d'hiver ont généralement tendance à réduire les flux migratoires. Cette tendance s'observe également dans la plupart des pays d'accueil, de façon cyclique chaque année.

### 1.3.3. | Chute importante des demandes multiples

Parallèlement à la hausse importante du flux d'asile en Belgique sur l'ensemble de l'année, on observe une diminution drastique du nombre de demandes d'asile multiples enregistrées. En 2015, 5.670 demandeurs d'asile

ont introduit une nouvelle demande d'asile suite à une demande d'asile déjà clôturée, soit environ 3.000 de moins qu'en 2014. Ces personnes représentent 13% de l'ensemble des demandeurs d'asile enregistrés au cours de 2015 (contre 38% en 2014). Cette diminution concerne l'ensemble des nationalités généralement concernées par les demandes multiples (Figure 24). Seul le nombre de Chinois ayant introduit une demande multiple est en forte augmentation entre 2014 et 2015<sup>165</sup>.

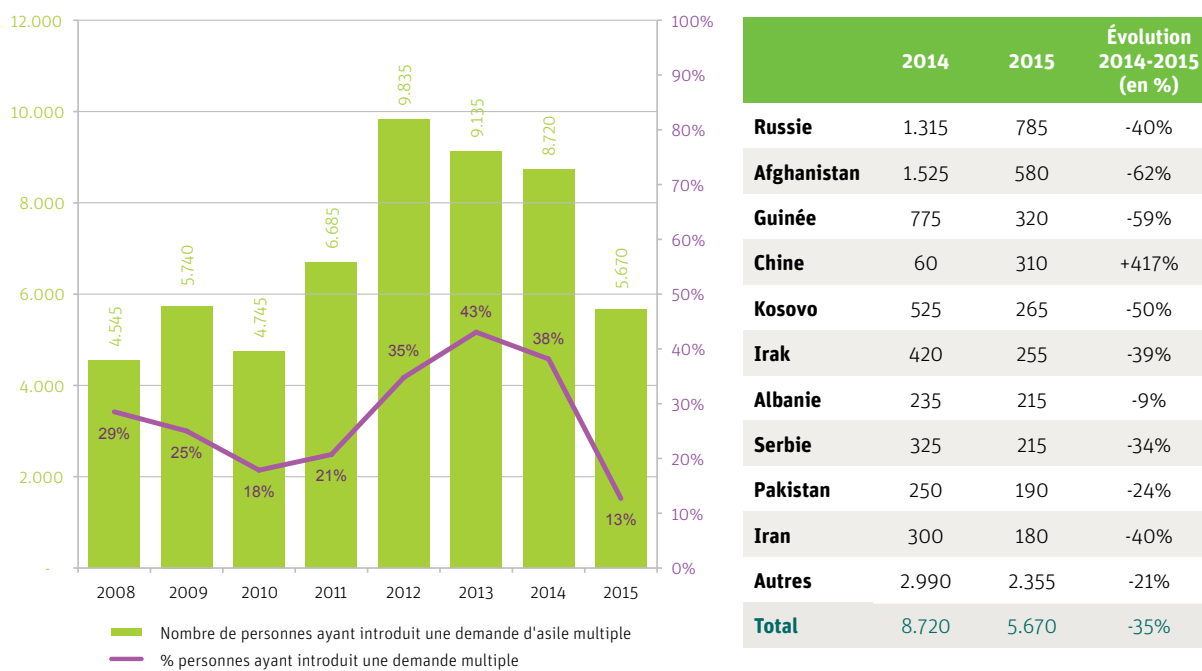
Cette baisse des demandes multiples est particulièrement importante pour les Afghans et les Irakiens. Ces deux nationalités figurent parmi les trois premières nationalités d'origine de l'ensemble des demandeurs d'asile, mais la proportion d'entre eux qui ont introduit en 2015 une demande multiple est passée sous la barre des 10% (7% pour les Afghans contre 65% en 2014, et 3% pour les Irakiens, contre 30% en 2014). Les Syriens ne représentent quant à eux qu'une petite partie des demandes multiples, et la proportion des demandeurs d'asile syriens concernés par une demande multiple était déjà marginale en 2014 (1% en 2015, 3% en 2014).

Cette diminution importante des demandes d'asile multiples pourrait notamment s'expliquer par le fait que les demandes de personnes dont le transfert vers un autre pays de l'UE sur base du règlement Dublin n'a pas été exécuté dans le délai prévu qui sont finalement examinées par l'OE et le CGRA, ne sont plus, comme auparavant, considérées comme des demandes multiples. La politique d'exclusion quasiment systématique de l'accueil et du pré-accueil des personnes introduisant une demande multiple (voir chapitre 2, *Protection internationale*) a pu également y contribuer. Un autre élément d'explication pourrait être la hausse des taux de reconnaissance pour ces nationalités : le fait qu'une proportion plus élevée d'Irakiens et d'Afghans se voient octroyer une forme de protection internationale pourrait en effet engendrer une diminution des demandes multiples.

164 Cette limitation était fixée à 250 par jour à partir de septembre 2015 et à 60 par jour depuis début février 2016.

165 Il s'agit surtout de personnes tibétaines.

Figure 24. Nombre de personnes ayant introduit une demande d'asile multiple (effectifs et proportions), 2008-2015 et principales nationalités concernées par ces demandes multiples (Source : OE-Eurostat)



## 1.4. | Les flux d'asile reflètent les principales crises observées dans les pays en développement

Les nationalités les plus représentées parmi les premiers demandeurs d'asile sont généralement le reflet des crises humanitaires et politiques observées à l'étranger. Comme c'était déjà le cas en 2014, les Syriens sont les plus nombreux parmi les demandeurs d'asile en 2015 en Belgique. C'est le cas également dans la plupart des autres États membres. La Syrie connaît en effet des conflits armés d'une forte intensité depuis 2011, provoquant le départ de millions de Syriens à travers le monde. Début 2016, on estimait qu'environ 6,5 millions de réfugiés avaient fui le pays et se trouvaient en grande majorité dans les pays proches (Turquie, Liban, Jordanie, Irak, Égypte ainsi qu'ailleurs en Afrique du Nord)<sup>166</sup>. En Europe, les

demandeurs d'asile sont également arrivés en nombre depuis l'Irak, où la guerre civile a gagné en intensité au cours des dernières années. L'Afghanistan est également un pays toujours marqué par la guerre qui a causé plusieurs dizaines de milliers de morts en 2015.

### 1.4.1. | Les Syriens, les Irakiens et les Afghans représentent ensemble 70% des demandes d'asile en Belgique en 2015

Pour la première fois depuis le milieu des années 1990, trois nationalités se partagent à elles seules 70% de l'ensemble des demandeurs d'asile enregistrés en 2015. Au cours de cette année, 10.295 Syriens ont introduit une première demande d'asile en Belgique, soit 4 fois plus qu'en 2014. Les Irakiens et les Afghans arrivent ensuite, avec respectivement 9.215 et 7.730 premiers demandeurs d'asile, ce qui représente environ 9 fois plus de personnes qu'en 2014 (pour chacune de ces deux nationalités).

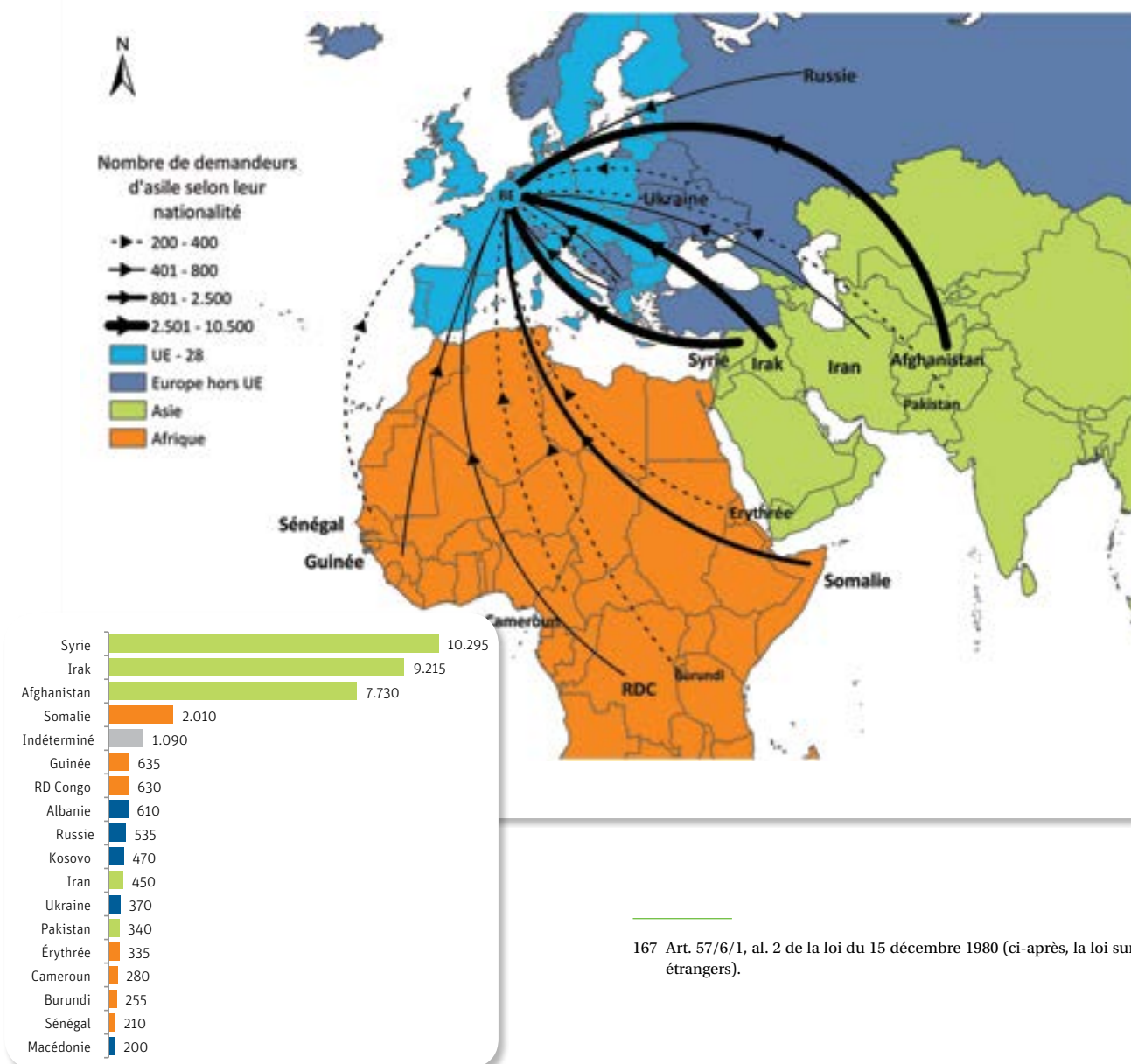
166 Commission européenne, Aide humanitaire et protection civile Fiche-info ECHO - Crise syrienne - mars 2016.

En 2014, ces trois nationalités figuraient déjà en tête de classement, mais ne représentaient que 30% de l'ensemble des premiers demandeurs d'asile. D'autres nationalités comme les Erythréens, les Guinéens et les Congolais (RDC) étaient également représentées dans des proportions non négligeables. Jusqu'en 2012, ce sont les nationalités des pays des Balkans qui occupaient les premiers rangs du classement (Albanie, Kosovo, Serbie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Monténégro). Depuis lors, ces six pays (ainsi que l'Inde) figurent dans la liste des « pays d'origine sûrs ». Un pays est considéré comme sûr « lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et de manière durable, il n'y est pas recouru à la persécution (...) » et que le demandeur

d'asile n'y court pas de « risque réel de subir une atteinte grave »<sup>167</sup>. Une procédure d'asile spécifique est alors appliquée pour les demandeurs d'asile originaires de ces pays. Celle-ci prévoit l'accélération du traitement des demandes introduites et est généralement associée à des taux de reconnaissance assez faibles.

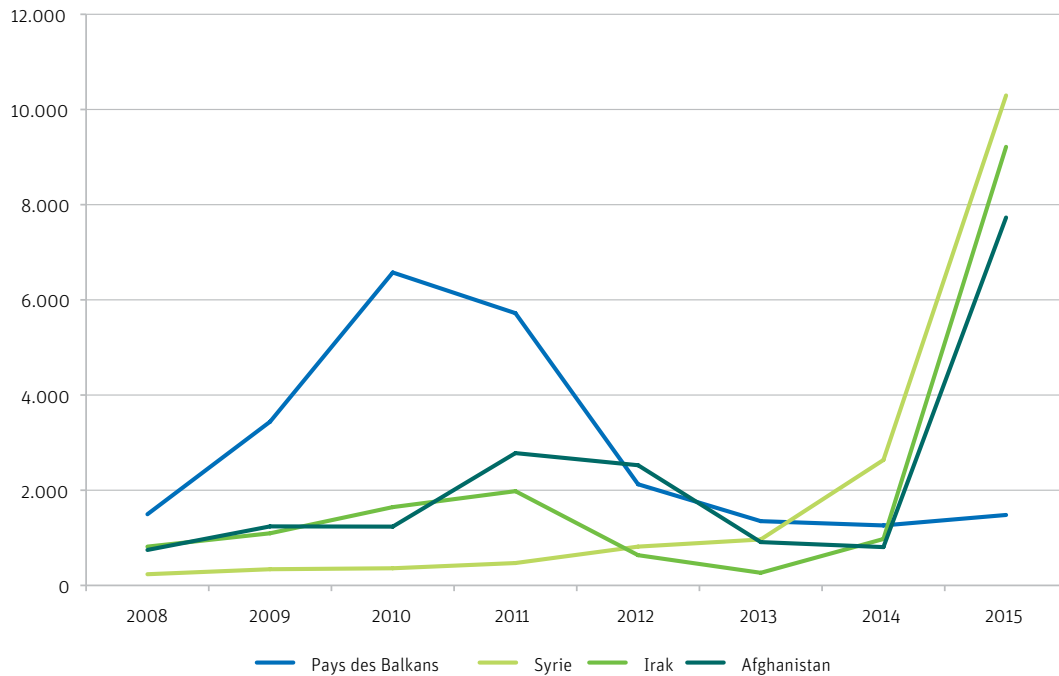
À côté des Syriens, des Afghans et des Irakiens, les principaux premiers demandeurs d'asile ayant introduit leur demande en 2015 en Belgique sont des Somaliens (2.010), des Guinéens (635), des Congolais (630), des Albanais (610), des Russes (535). Les autres nationalités comptent moins de 500 premiers demandeurs d'asile. Notons encore que 1.090 personnes ont été enregistrées avec une nationalité inconnue. Il s'agit essentiellement de Palestiniens.

Carte 10. Principaux flux d'asile en Belgique en 2015 selon la nationalité des premiers demandeurs (Source : OE-Eurostat)



167 Art. 57/6/1, al. 2 de la loi du 15 décembre 1980 (ci-après, la loi sur les étrangers).

Figure 25. Évolution du nombre de premiers demandeurs d'asile syriens, irakiens, afghans et de nationalités issues des pays des Balkans en Belgique, 2008-2015 (Source : OE-Eurostat)



#### 1.4.2. | Diminution des premières demandes d'asile depuis septembre 2015, en particulier pour les Irakiens

Comme nous l'avons souligné pour l'ensemble des demandes d'asile, il est utile d'examiner les évolutions mensuelles. Globalement, l'été 2015 a été marqué par une augmentation soutenue des premières demandes d'asile, qui a culminé ensuite durant l'automne, mais le « pic » diffère entre les Syriens, Irakiens et Afghans. Depuis lors, plusieurs éléments ont sans doute contribué à une chute importante des demandes de protection internationale (cf. *supra*).

Le cas des Irakiens mérite une attention particulière. 42% des premières demandes d'asile introduites au cours du mois de septembre 2015 émanaient de ressortissants irakiens. Or, entre septembre et octobre, plusieurs mesures visant spécifiquement les Irakiens étaient mises en place afin de les dissuader d'introduire une demande d'asile en Belgique. Les décisions par le CGRA concernant la région de Bagdad ont été provisoirement gelées<sup>168</sup>, un courrier signé par le

secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a été envoyé à tous les demandeurs d'asile irakiens et une campagne de dissuasion a été menée par ce dernier sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter). Dès le mois d'octobre, la proportion d'Irakiens parmi les premiers demandeurs d'asile était passée à 17%, continuant sur cette voie les mois suivants. En avril 2016, non seulement le nombre absolu de demandeurs d'asile a diminué de façon drastique (45 demandeurs d'asile irakiens enregistrés en avril 2016 contre 2.645 en septembre 2015), mais leur proportion par rapport à l'ensemble des premières demandes introduites au cours de ce mois-là a fondu pour atteindre 4%.

<sup>168</sup> « Temporary freeze of decisions on asylum applications from Iraqi nationals » Avis publié sur le site du CGRA le 3 septembre 2015.



Figure 26. Évolution des premières demandes d'asile mensuelles des Syriens, Irakiens et Afghans en Belgique, janvier 2015 – avril 2016 (Source : OE-Eurostat)



## 1.5. | Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire en hausse

### 1.5.1. | Plus de la moitié des demandeurs d'asile ont obtenu une protection en 2015

En 2015, 13.369 décisions au fond<sup>169</sup> ont été prises en première instance par le CGRA<sup>170</sup>. Il s'agit d'un chiffre proche de celui de 2014 (13.132). Par contre, la proportion de décisions positives a atteint en 2015 un niveau sans précédent : le CGRA a estimé dans 61% des décisions

au fond que le demandeur d'asile avait effectivement besoin d'une protection, contre 47% en 2014, et 30% en 2013. Au total, il s'agit de 8.122 décisions qui concernent 10.798 personnes (y compris les enfants mineurs qui accompagnent leurs parents). Cette proportion de décisions positives peut être ventilée en deux catégories : 51% des décisions reconnaissent le statut de réfugié et 10% des décisions octroient le statut de protection subsidiaire<sup>171</sup>. Ces proportions élevées de décisions positives s'expliquent en grande partie par le fait que ces dernières années, un grand nombre de demandeurs d'asile sont issus de régions en conflit.

Ces chiffres reflètent les besoins de protection grandissants pour les demandeurs d'asile présents en Belgique. Ces statistiques présentent cependant d'importantes limites. Ici, le pourcentage de décisions positives d'une année donnée est simplement obtenu en rapportant le nombre de décisions positives de cette année au nombre total de décisions prises au cours de cette même année. Par ailleurs, ces données concernent les décisions prises par le CGRA, sans tenir compte des autres instances d'asile (CCE)<sup>172</sup>.

<sup>169</sup> Les décisions au fond sont celles qui portent sur l'octroi ou le refus d'une protection (y compris les exclusions). Ne sont donc pas reprises par exemple les décisions de (non)prise en considération d'une demande multiple.

<sup>170</sup> Depuis septembre 2013, le CGRA s'est vu confier la compétence de prendre en considération ou non les demandes multiples, compétence qui était auparavant attribuée à l'OE. Le nombre de prises en considération et celui des refus de prise en considération des demandes multiples n'ont pas été inclus au total des décisions prises par le CGRA pour afin de permettre une comparaison avec les années précédentes.

<sup>171</sup> CGRA, Statistiques d'asile, Bilan 2015.

<sup>172</sup> Des indicateurs longitudinaux, tenant compte de la cohorte de demandeurs d'asile seraient plus intéressants (cf. Focus 2000-2015), mais ne peuvent être calculés sur base des données disponibles, car ils nécessitent des données individuelles et longitudinales.

## Encadré 14.

## Statut de réfugié et protection subsidiaire

Une fois qu'un étranger a introduit une demande d'asile, les instances compétentes belges examinent son dossier afin de décider s'il peut se voir attribuer le statut de réfugié. Si, sur base de son récit individuel, il répond aux critères de reconnaissance, il sera considéré comme **réfugié reconnu** et se verra attribuer un droit de séjour illimité en Belgique. Au sens de la Convention de Genève (1951), un réfugié est une personne qui « craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » et qui « se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Depuis 2006, si une personne qui introduit une demande d'asile ne satisfait pas aux conditions pour être reconnue comme réfugié mais qu'elle court un risque réel en cas de retour dans son pays (peine de mort, traitement inhumain ou dégradant, risque pour sa vie en cas de violence aveugle lors de conflits armés), elle peut se voir attribuer une autre forme de protection internationale: la **protection subsidiaire**. Il s'agit d'une protection moins étendue qui donne accès à un droit de séjour limité.

### 1.5.2. | Des décisions positives qui varient fortement en fonction de l'origine des demandeurs d'asile

Bien que la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak aient tous trois connu en 2015 des conflits très violents, le CGRA considère qu'il s'agit de trois contextes bien spécifiques. Les proportions de décisions positives pour les demandeurs d'asile originaires de ces trois pays varient donc assez fortement.

En Syrie, la situation est considérée par le CGRA comme très problématique sur le plan de la sécurité et des droits de l'homme. De ce fait, un grand nombre de Syriens se voit octroyer une protection internationale. En 2015, les décisions en première instance prises par le CGRA ont été largement positives : 98% des décisions ont eu une issue favorable. En termes absolus, cela représente 3.443 reconnaissances du statut de réfugié et 430 octrois de la protection subsidiaire.

Figure 27. Évolution du nombre de décisions annuelles prises par le CGRA (statut de réfugié, protection subsidiaire, refus) et proportion de décisions positives sur base des dossiers, 2008-2015 (Source : CGRA)

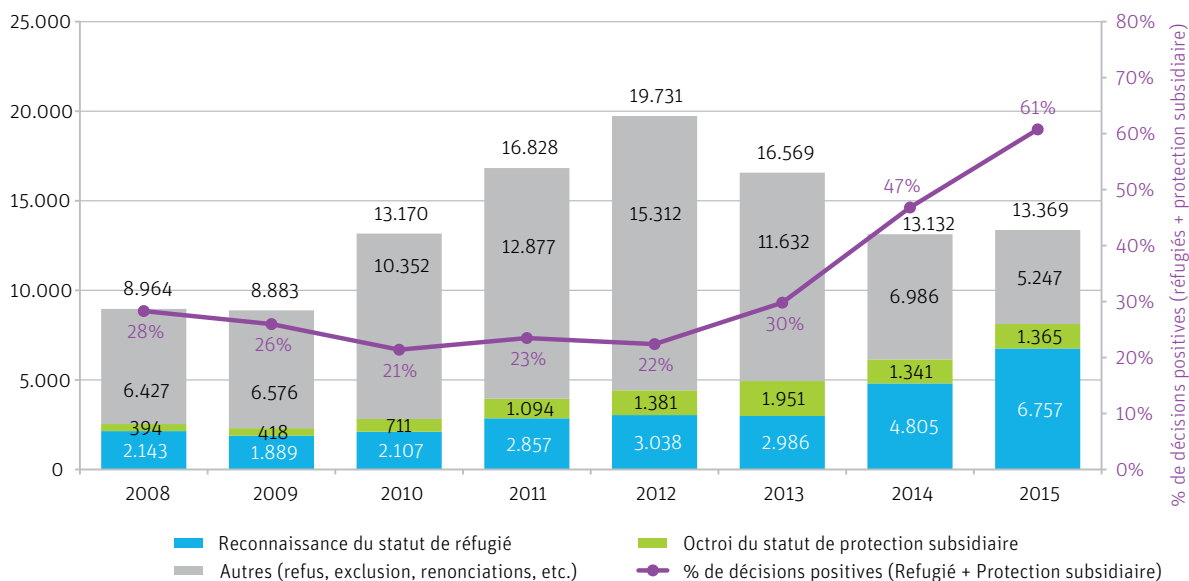
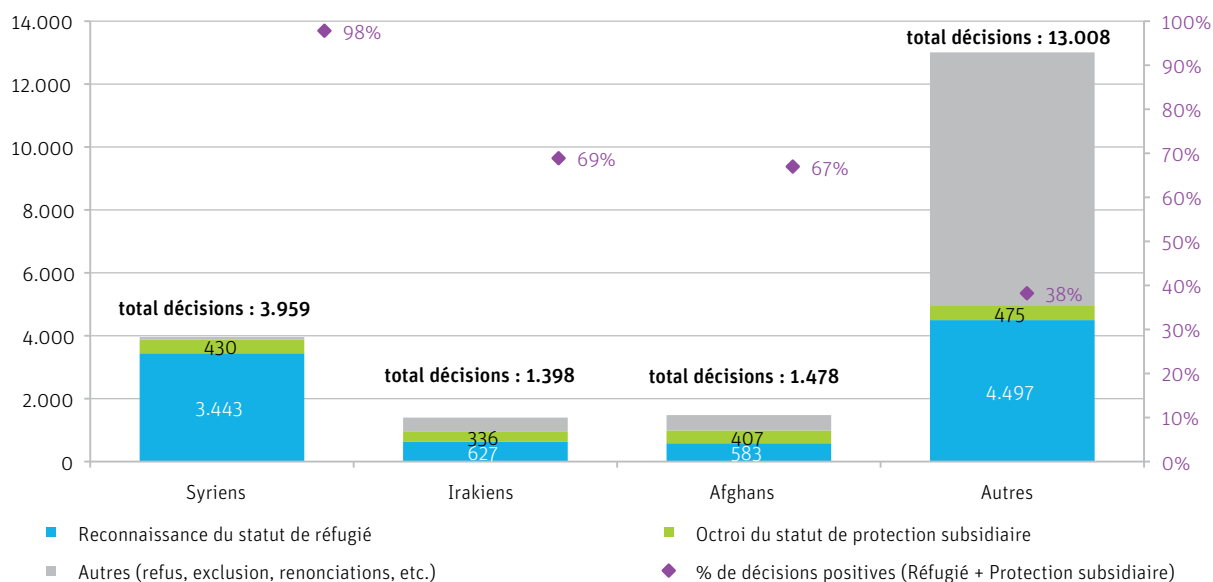


Figure 28. Nombre de décisions prises par le CGRA (statut de réfugié, protection subsidiaire, refus) et proportion de décisions positives pour les Syriens, les Irakiens, les Afghans et les autres nationalités d'origine sur base du nombre de personnes<sup>173</sup>, 2015 (Source : CGRA)



En Afghanistan et en Irak, le CGRA estime que, contrairement à la Syrie, « la situation n'est pas de nature telle que toute personne originaire de ces pays puisse prétendre à un statut de protection »<sup>174</sup>. Les proportions de décisions positives sont donc moins élevées que pour les Syriens. En ce qui concerne les Irakiens, malgré le gel des décisions prises pour les demandeurs d'asile en provenance de Bagdad, la proportion de décisions positives reste élevée, puisque le CGRA a accordé un statut de protection dans 69% des situations examinées. Cela concerne 627 reconnaissances du statut de réfugié et 336 octrois du statut de protection subsidiaire. Si le taux de reconnaissance d'une forme de protection internationale pour les Irakiens est bien inférieur à celui des Syriens, il est tout de même élevé, comparé à d'autres nationalités.

Quant aux Afghans, 67% des décisions prises par le CGRA ont donné lieu à l'octroi d'une protection internationale. Cela concerne 583 reconnaissances du statut de réfugié et 407 octrois de la protection subsidiaire.

À côté de ces trois principales nationalités, des demandeurs d'asile originaires d'autres pays se sont également vus octroyer une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en 2015. Comptent notamment parmi eux : des Erythréens (648 personnes), des Guinéens (565 personnes) et des Somaliens (539 personnes). Ces trois nationalités affichent également des taux de reconnaissance relativement élevés (91% pour les Erythréens, 55% pour les Guinéens et 79% pour les Somaliens).

L'afflux des demandeurs d'asile au cours de ces derniers mois combiné à un nombre de décisions stable par rapport à l'année 2014 conduit à un arriéré considérable pour le CGRA. Fin 2015, l'instance d'asile estimait avoir une charge de travail d'environ 10.000 dossiers en cours, contre 5.000 début 2015.

173 À partir de janvier 2016, les statistiques publiées par le CGRA ont trait au nombre effectif de *personnes* à la base d'une demande d'asile ou d'une décision en matière d'asile. Dès lors, ces statistiques ne prennent pas seulement en considération les demandeurs d'asile adultes (majeurs) et les mineurs étrangers non accompagnés (MENA), mais aussi les enfants qui accompagnent leur(s) parent(s). Cette méthodologie a été appliquée rétroactivement sur les statistiques de 2015. La Figure 28 est donc réalisée sur base du nombre de *personnes* reconnues ou non. Par contre, la Figure 27 fait état des décisions sur base des *dossiers*, étant donné que les statistiques avant 2015 ne sont pas disponibles sur base des personnes.

174 CGRA, source : [www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015](http://www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015).

## 1.6. | Accueil des demandeurs d'asile : un taux d'occupation à nouveau en hausse

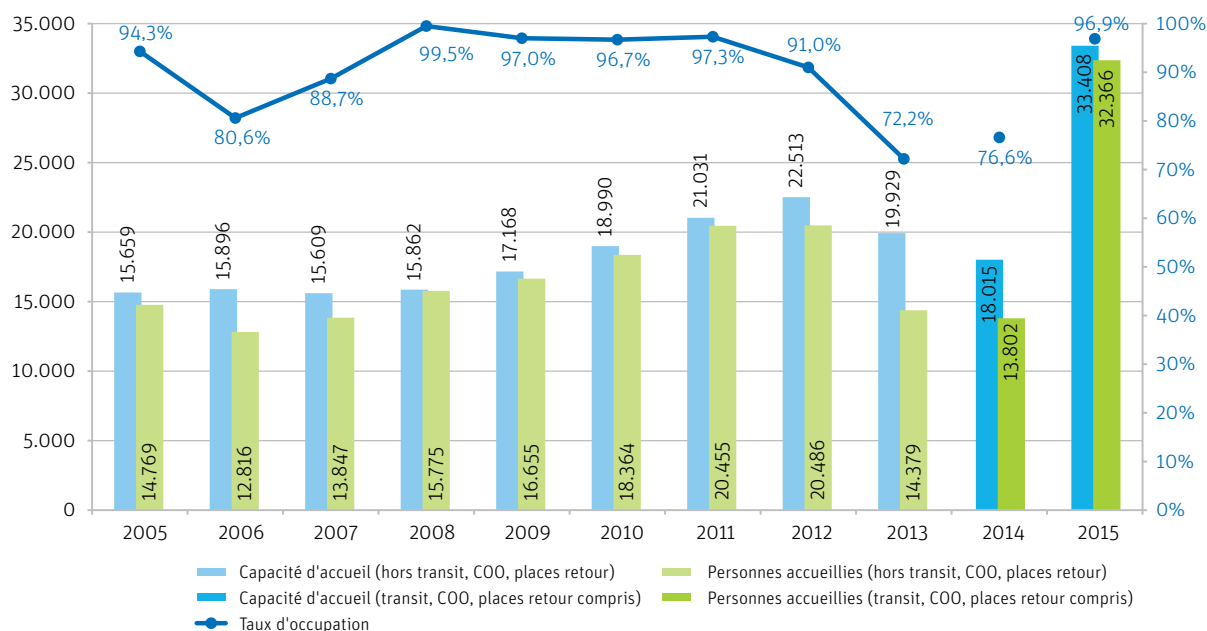
L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil belge et l'organise en collaboration avec des partenaires comme la Croix-Rouge, les Centres publics d'action sociale (CPAS), des ONG et d'autres organisations partenaires. La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi accueil) prévoit que les demandeurs d'asile ont droit à un accueil et à un accompagnement pendant la durée de leur procédure d'asile<sup>175</sup>.

La capacité d'accueil pour les demandeurs d'asile peut être mesurée sur base du nombre de places disponibles dans l'ensemble des structures d'accueil et du taux d'occupation des places d'accueil disponibles. Ce taux d'occupation est calculé par Fedasil comme étant le rapport entre le nombre de personnes accueillies sur le nombre de places disponibles à une date donnée (le 31 décembre de chaque année pour les statistiques annuelles).

Entre 2008 et 2012, le réseau d'accueil était surchargé : le taux d'occupation dépassait 90% (Figure 29). Pour faire face à ces nombreuses demandes, de nouvelles places d'accueil (structurelles et d'urgence) ont été créées. En avril 2012, le réseau d'accueil a ainsi atteint une capacité maximale de 24.820 places<sup>177</sup>. Entre octobre 2009 et 2012, Fedasil a néanmoins pris, forcée par les circonstances, 12.350 décisions de non-désignation, ce qui signifie qu'aucune structure d'accueil n'était désignée pour ces personnes. Ces personnes pouvaient en principe adresser leur demande à un CPAS, mais dans la pratique, nombreuses sont celles qui se sont retrouvées à la rue.

Figure 29. Évolution de la capacité et de l'occupation du réseau d'accueil ordinaire, 2005-2015<sup>176</sup>

(Source : Fedasil).



176 Chiffres au 31 décembre de chaque année, pour la période 2005-2015. Les chiffres 2005-2013 ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, de l'accueil en hôtel, des places en centres d'observation et d'orientation et des places ouvertes de retour. Pour 2014 et 2015, nous disposons des chiffres tenant compte de ces places d'accueil.

177 Chambre des Représentants, *Note de politique générale*, 7 novembre 2013, DOC 53 3096/017, p. 3.

175 Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 54-55.

En 2012, suite à la baisse du nombre de demandes d'asile et sous l'effet de mesures politiques, telles que l'introduction d'une liste de pays d'origine sûrs et la limitation du droit à l'accueil des personnes qui introduisent des demandes d'asile multiples, le nombre de nouveaux arrivants dans le réseau d'accueil diminue fortement. Ces tendances se maintiennent en 2013 et 2014. En termes d'accueil, le nombre de places diminue, et le taux d'occupation chute également (72% au 31/12/2013 et 78% au 31/12/2014). En 2013, plusieurs centres d'accueil ont ainsi fermé leurs portes (notamment les centres d'urgence d'Houthalen-Helchteren et de Gembloux, tout comme les centres de Dinant et de Stoumont), ainsi que plusieurs structures d'accueil individuelles<sup>178</sup>. En 2014, on assiste à la réduction de plus de 2.500 places de la capacité d'accueil du réseau Fedasil. Des places structurelles ont également été transformées en places « tampon » : des places de réserve qui ne sont pas utilisées mais peuvent être rapidement opérationnelles en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile. La fermeture de places d'accueil s'est poursuivie dans la première moitié de l'année 2015, dans le cadre d'un plan d'économies de Fedasil qui se trouvait en sous-effectif suite à un moratoire sur le recrutement<sup>179</sup>. À partir de l'été 2015 par contre, avec l'afflux important de demandeurs d'asile, le nombre de personnes demandant une place d'accueil affiche à nouveau une hausse importante. Fedasil y répond en créant très rapidement de nouvelles places d'accueil (voir point 2.1.3). Au 31 décembre 2015 : 33.408 places étaient disponibles, dont 32.366 étaient occupées, soit un taux d'occupation de 97%. Ce chiffre ne reprend pas les 1.000 places du pré-accueil, mis en place par la Croix-Rouge et la Rode Kruis à partir de septembre 2015 (voir point 2.1.4.). En 2016, Fedasil considère que le réseau d'accueil compte environ 16.000 places structurelles et 2.000 « places tampons », le surplus étant constitué de places temporaires.

178 Chambre des Représentants, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 22 octobre 2013, CRIV53 COM834, pp. 39-40.

179 Réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Chambre des Représentants *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, Chambre, 14 juillet 2015, CRIV 54 COM 225, p. 4.

## 2. ÉVOLUTIONS RECENTES

### 2.1. | Asile et accueil

#### 2.1.1. | La procédure d'enregistrement d'une demande d'asile

Suite à l'afflux important de demandeurs d'asile de l'été 2015, l'Office des étrangers (OE) a été confronté à des difficultés pratiques pour enregistrer toutes les demandes. Pour bien saisir les enjeux, il n'est pas inutile de rappeler en quoi consiste l'enregistrement d'une demande d'asile et quelle est la réglementation applicable, avant de décrire les pratiques administratives observées durant cette période.

#### La procédure d'enregistrement d'une demande d'asile auprès de l'OE

En principe, l'enregistrement complet d'une (première) demande d'asile à l'OE comporte les phases suivantes :

1. fouille de sécurité de la personne et de ses bagages à son arrivée par le personnel de sécurité de l'OE ;
2. inscription des données d'identité (sur base de documents d'identité ou de ses déclarations) au moyen d'un questionnaire d'identification, par un fonctionnaire de l'OE avec un interprète et prise de photo ;
3. choix de la langue de la procédure d'asile par l'OE ou par le demandeur d'asile (uniquement s'il maîtrise suffisamment le français ou le néerlandais sans interprète) ;
4. information du demandeur d'asile par la remise d'une brochure d'information dans une langue qu'il peut comprendre ;
5. prise des empreintes digitales des demandeurs de plus de 14 ans, pour vérifier si un autre État membre de l'UE n'est pas responsable du traitement de la demande d'asile (en application du règlement Dublin) ;
6. radiographie des poumons (test tuberculinique) ;
7. inscription au registre d'attente, fabrication et délivrance du document attestant du dépôt de la demande d'asile reprenant les données d'identité, la date de l'enregistrement de la demande d'asile, la photo et le numéro de dossier de la personne (annexe 26) ;

8. désignation d'une structure d'accueil par le dispatching de Fedasil, situé dans les locaux de l'OE, et remise d'un titre de transport et d'un plan permettant de rejoindre le lieu d'hébergement désigné.

En période « normale », une interview par un fonctionnaire de l'OE avec un interprète (mais sans la présence d'un avocat) a en principe lieu le jour même<sup>180</sup>. Cette interview porte sur le trajet et les raisons qui ont poussé le demandeur d'asile à fuir son pays. Lors de cet entretien, un questionnaire est rempli par le fonctionnaire de l'OE. Il sera par la suite transmis au CGRA<sup>181</sup>. En période de forte affluence, il peut être difficile de réaliser cette interview le jour de l'enregistrement de la demande d'asile. La personne sera, dans ce cas, convoquée pour la réaliser à une date ultérieure.

#### Les pratiques administratives observées entre août 2015 et mars 2016

À partir du mois d'août 2015, tous les demandeurs d'asile qui se sont présentés à l'OE n'ont pas pu enregistrer leur demande d'asile le jour même. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a pris la décision de ne pas enregistrer plus de 250 demandes d'asile par jour<sup>182</sup>. De longues files d'attente se forment devant l'OE chaque matin de plus en plus tôt. Du lundi au vendredi à 8h, la porte de l'OE s'ouvre et une sélection est opérée par les fonctionnaires pour déterminer qui peut être enregistré le jour même. L'OE procède en priorité à l'enregistrement des familles avec enfants et des personnes considérées à première vue comme vulnérables. Les personnes ne pouvant pas être enregistrées le jour même reçoivent une convocation mentionnant la date à laquelle elles peuvent se représenter. Chaque jour ouvrable, l'entrée dans le sas de l'OE où a lieu la fouille (première étape de l'enregistrement) est organisée selon trois catégories de personnes. Peuvent entrer en priorité :

1. les personnes munies d'une convocation à la date du jour (soit pour passer une interview, soit pour se faire enregistrer) ;
2. les personnes considérées a priori comme vulnérables (familles avec enfants mineurs, femmes seules,

180 Art. 6 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des étrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980.

181 Art. 51/10 de la loi sur les étrangers.

182 *Francken is categoriek: « Ik doe niet meer dan 250 asielaanvragen per dag »*, *Het Laatste Nieuws*, 2 septembre 2016, disponible sur : [www.hln.be](http://www.hln.be). Voir aussi: *Premier Michel wil meer dan 250 asielaanvragen per dag behandelen*, *Het Laatste Nieuws*, 4 septembre 2015, disponible sur: [www.hln.be](http://www.hln.be).

- MENA, personnes malades ou âgées, personnes handicapées...);
3. enfin, si des places sont encore disponibles, l'accès est donné à d'autres personnes (le plus souvent des hommes célibataires isolés).

Lors d'une visite menée à l'OE le 17 septembre 2015, Myria a pu se rendre compte en direct du dynamisme des services de l'OE pour faire face à la situation. Du personnel provenant des centres fermés et des fonctionnaires détachés sur base volontaire d'autres services publics sont venus en renfort et ont été rapidement formés par leurs collègues de l'OE. Des aménagements de locaux ont été mis en place pour améliorer les capacités de traitement des dossiers (notamment l'aménagement d'un nouveau local pour procéder aux interviews avec une salle d'attente spécifique permettant de désengorger l'espace saturé du rez-de-chaussée ainsi qu'un investissement financier important pour l'achat de nouvelles machines à scanner les empreintes digitales). Des efforts remarquables ont été fournis par le personnel qui est parfois venu travailler le week-end pour tenter de réduire au maximum l'arriéré dans le traitement des dossiers. Myria a également pu constater que le quota de 250 demandes d'asile était parfois légèrement dépassé et que ce sont en réalité parfois près de 500 individus<sup>183</sup> qui étaient dans la salle d'attente de l'OE, objectivement surchargée.

Toutefois, en dépit de l'engagement et de la bonne volonté de nombreux fonctionnaires rencontrés, Myria a également constaté le 17 septembre 2015 des points problématiques. Ainsi, la détection des personnes vulnérables et la fourniture d'information dans la file d'attente ne semblent pas réalisées par l'OE mais par les représentants d'ONG, voire parfois par des policiers, présents pour assurer l'ordre public devant le bâtiment et ignorant la complexité de la procédure d'asile. Myria a également constaté le manque d'explications fournies aux personnes sur le déroulement des phases de l'enregistrement : aucun interprète n'est présent dans le sas d'accueil (ceux-ci sont en effet mobilisés pour traduire durant l'inscription des données d'identité et l'interview) et beaucoup de personnes se sentent désorientées. L'absence de distribution de brochures contenant des informations à jour et accessibles sur la procédure d'asile et la procédure « Dublin » renforce ce sentiment.

En novembre et décembre 2015, la situation a été particulièrement critique. Les bureaux de l'OE sont restés fermés le lundi qui a suivi l'alerte terroriste du 21 novembre 2015, provoquant une surcharge encore plus

183 Si une demande d'asile peut concerner plusieurs personnes, seuls les adultes majeurs sont comptabilisés pour l'accès à l'enregistrement de leur demande. Par exemple, un couple avec cinq enfants était à l'époque dans ce cadre comptabilisé comme deux demandes d'asile.

importante les jours suivants. Selon Vluchtelingenwerk Vlaanderen, certaines personnes se sont vu refuser l'accès à l'OE en raison de leur nationalité afghane et d'autres ont reçu une demande orale de se représenter le lendemain sans obtenir de convocation écrite pour pouvoir enregistrer leur demande à une date précise<sup>184</sup>. Le délai pour être reconvoqué s'est considérablement allongé. Les personnes se présentant le 2 décembre et qui n'ont pas pu enregistrer leur demande ont reçu une convocation pour le 18 ou 21 décembre, soit près d'un mois plus tard, les contraignant pour cette période à vivre dans des conditions particulièrement difficiles, voire précaires. Cette situation a été dénoncée par le HCR qui a considéré que le délai légal d'enregistrement était dépassé selon le droit européen<sup>185</sup> (voir ci-dessous). En février 2016, le nombre d'enregistrements a été limité à 60 par jour au niveau de l'OE. Selon la presse, cette limitation a été expressément justifiée par le manque de places dans le réseau d'accueil de Fedasil<sup>186</sup>.

En dépit des mesures d'urgence prises par les autorités, les conséquences de l'impossibilité de faire enregistrer leur demande d'asile ont été très dommageables pour les personnes concernées. Celles-ci se retrouvent de la sorte dans une zone de non-droit : impossibilité d'ouvrir formellement leur droit de séjour temporaire (via l'Annexe 26) et d'être protégées contre une arrestation (et éventuellement une détention pour séjour irrégulier) en cas de contrôle d'identité par la police, pas d'accès au droit à l'accueil et dépendance du pré-accueil ou d'initiatives de charité privée (voir ci-dessous) pour éviter de se retrouver à la rue.

### Obligations des autorités concernant l'enregistrement des demandes d'asile

L'enregistrement des demandes d'asile est régi par le droit européen et par la réglementation belge. En droit européen, la directive « procédure » prévoit qu'une demande d'asile doit être enregistrée « au plus tard dans les trois jours ouvrables après la présentation de la demande »<sup>187</sup>. Selon cette même directive, « les États membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours

184 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Push back in de hoofdstad van Europa*, 21 novembre 2015, disponible sur : [www.vluchtelingenwerk.be/nieuws/push-backs-in-de-hoofdstad-van-europa](http://www.vluchtelingenwerk.be/nieuws/push-backs-in-de-hoofdstad-van-europa).

185 *VN Vluchtelingenorganisatie waarschuwt « Belgisch asielbeleid in strijd met Europese wetgeving »*, *De Standaard*, 3 décembre 2015.

186 *Maximaal 60 asielaanvragen per dag geregistreerd, bij gebrek aan plaats*, *Knack.be*, 20 février 2016, disponible sur : [www.knack.be](http://www.knack.be); *Aantal asielaanvragen beperkt tot 60 per dag*, *De Morgen*, 20 février 2016.

187 Art. 6, §1 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), ci-après : directive procédure.

ouvrables (...) lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai (de trois jours ouvrables) »<sup>188</sup>. Myria note que la Belgique n'a pas fait usage de cette faculté lors de la transposition de la directive en droit belge puisque ni le délai maximal de trois jours ouvrables ni la prolongation à 10 jours ouvrables ne sont prévus dans la réglementation belge en 2015. La directive « procédure » prévoit quant à elle que les États membre « veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais »<sup>189</sup>. Selon le règlement Dublin III, « une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Dans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible »<sup>190</sup>.

Selon la réglementation belge, « l'autorité à laquelle l'étranger fait la demande » d'asile, « lui en donne acte par écrit »<sup>191</sup>, sous la forme d'une annexe 26<sup>192</sup>. Par conséquent, la remise de l'annexe 26 doit donc avoir lieu immédiatement dès l'introduction de la demande d'asile.

**Ni la loi belge ni la loi de l'UE ne permettent de limiter le nombre d'enregistrements de demandeurs d'asile, par exemple en fixant un quota maximal par jour.**

Myria constate par ailleurs que ni la loi belge, ni le droit de l'UE ne permettent de limiter le nombre d'enregistrements de demandeurs d'asile, par exemple en fixant un quota maximal par jour. Selon les règles en vigueur, il n'est également pas permis à un État de limiter ou de ralentir l'enregistrement des demandes d'asile en fonction des capacités d'accueil.

### 2.1.2. | Le droit à une information claire et compréhensible pour tous les demandeurs d'asile dès l'introduction de la demande

Le « droit de connaître ses droits » est une garantie importante pour tout citoyen dans un État démocratique. Ce droit est encore plus important lorsqu'il s'agit d'une personne qui vient d'arriver dans un pays qu'elle ne connaît pas, après un parcours souvent jalonné d'épreuves dangereuses et éprouvantes. La directive procédure prévoit que les demandeurs d'asile doivent être « informés, dans une langue qu'ils comprennent ou dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent, de la procédure à suivre et de leurs droits et obligations au cours de la procédure ainsi que des conséquences que pourrait avoir le non-respect de leurs obligations ou le refus de coopérer avec les autorités ». Ces informations doivent être « communiquées à temps pour leur permettre d'exercer » leurs droits et de se conformer à leurs obligations<sup>193</sup>. La brochure d'information distribuée à l'OE était, lors de la visite de Myria en septembre 2015, un document général d'information sur la procédure d'asile (disponible dans de nombreuses langues) très sommaire et dans lequel des réglementations dépassées étaient évoquées (notamment le règlement Dublin II et non Dublin III applicable depuis janvier 2014<sup>194</sup>).

Le règlement Dublin III oblige les autorités à fournir aux demandeurs d'asile une série d'informations « dès qu'une demande de protection internationale est introduite », notamment sur :

- la possibilité qu'un autre État membre de l'UE soit responsable du traitement de la demande d'asile ;
- la possibilité de fournir pendant l'interview des informations sur la présence de membres de la famille en Belgique ou dans un autre État membre ;
- le droit d'accès et de rectification des données le concernant et du droit de demander que ces données soient rectifiées si elles sont inexacts ou supprimées si elles ont fait l'objet d'un traitement illicite ainsi que des procédures à suivre pour exercer ses droits ;
- la possibilité de contester une décision de transfert vers un autre État membre de l'UE et de demander une suspension de ce transfert<sup>195</sup>.

188 Art. 6, § 5 de la directive procédure.

189 Art. 6, § 2 de la directive procédure.

190 Art. 20, § 2 du Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ci-après : règlement Dublin III. Notons qu'un règlement européen est directement et obligatoirement applicable dans l'ensemble des États membres contrairement aux directives européennes qui, elles, doivent faire l'objet d'une transposition dans le droit national (art. 288 du TFUE).

191 Art. 50 de la loi sur les étrangers.

192 Art. 73 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur les étrangers.

193 Art. 12, a) de la directive procédure.

194 La distribution de cette brochure est prévue par les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'OE chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980. En avril 2016, l'art. 3 se réfère toujours au règlement Dublin II qui n'est plus en vigueur depuis plus de 2 ans.

195 Art. 4 du règlement Dublin III.



Des brochures d'information type ont été conçues dans ce but par la Commission européenne et publiées dès février 2014 (voir ci-dessous pour leur contenu)<sup>196</sup>. Début 2016, ces brochures adaptées au contexte belge n'étaient toujours pas distribuées aux demandeurs d'asile en Belgique<sup>197</sup>. Interrogé à plusieurs reprises en 2014 et 2015 sur ce manquement, l'OE a évoqué des « problèmes techniques », sans autre précision, pour justifier l'absence de distribution de brochures adaptées et à jour<sup>198</sup>. Des informations complètes n'étaient donc pas communiquées aux demandeurs d'asile, alors qu'elles peuvent être déterminantes pour leur procédure. Ceux-ci n'étaient dès lors pas à même de percevoir les véritables enjeux d'une procédure Dublin et les éléments qu'ils pourraient faire valoir dans l'application du règlement (notamment pour faire valoir une demande de traitement de leur demande par la Belgique, même si un autre pays pourrait être considéré comme responsable). Ceci, d'autant que l'assistance d'un avocat n'est pas possible lors de l'interview du demandeur à ce stade de la procédure.

Cette absence d'information complète et à jour est d'autant plus regrettable que des initiatives ont été prises durant cette période pour informer les demandeurs d'asile, mais en ciblant l'information transmise (de manière partielle et partielle) et le public cible. Ceci s'est fait sous la forme de différents courriers et communications (sur les réseaux sociaux) adressés aux (candidats) demandeurs d'asile – ou à certains d'entre eux. L'objectif avoué de ces initiatives est de créer un effet dissuasif à l'introduction d'une demande d'asile dans notre pays.

Tout d'abord, l'administration a distribué, vers la mi-septembre 2015, un document-type d'une page aux seuls Irakiens se trouvant dans la file devant l'OE pour introduire une demande d'asile. Ce courrier mentionnait

notamment que s'ils introduisaient une demande d'asile en Belgique, le règlement Dublin III serait appliqué à leur rencontre et que la détention pouvait être utilisée dans ce cadre. Ce courrier a un peu plus tard également été distribué aux personnes afghanes tentant d'introduire une demande d'asile et ensuite à tous les personnes présentes dans la file devant l'OE.

Ensuite, un courrier-type daté du 22 septembre 2015 a été envoyé par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration aux seuls demandeurs d'asile irakiens dont la demande avait été enregistrée expliquant (en anglais et arabe) que le traitement des dossiers d'asile des irakiens avait été gelé par les instances d'asile (CGRA) et qu'aucune décision accordant une protection n'était actuellement prise pour les personnes provenant de Bagdad et de sa région. Le document explique aussi que « tous les demandeurs d'asile irakiens qui ont été enregistrés dans le système Eurodac<sup>199</sup> par un autre État membre seront transférés dans cet État membre », sans autre explication concernant le règlement Dublin III.

Enfin, le 21 octobre 2015, une lettre signée par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a été envoyée à l'ensemble des demandeurs d'asile toutes nationalités confondues<sup>200</sup>. Ce courrier évoque :

- la « longue procédure d'asile » mentionnant des délais allant jusqu'à trois mois pour une interview à l'OE et un an pour être entendu au CGRA ;
- « plus d'autorisation de séjour à durée illimitée » pour les réfugiés reconnus ;
- les « logements collectifs » où les personnes « recevront uniquement le gîte et le couvert, mais pas d'assistance financière » ;
- l'« application systématique de la procédure Dublin » ;
- les « longues procédures » en matière de regroupement familial dont le délai d'examen « peut prendre jusqu'à 9 mois », en précisant que si les documents produits dans cette procédure « font soupçonner une fraude à l'identité et/ou à la nationalité, votre demande de regroupement familial sera refusée et votre statut de réfugié ou de protection subsidiaire sera retiré » ;
- les « décisions négatives contraignantes » : en cas de

196 Voir : les Annexes X et XI du Règlement d'exécution UE n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement CE n° 1560/2003 (JOUE, L 39/14, 8 février 2014).

197 Selon l'OE, ces brochures ont été distribuées à partir de janvier 2016 (sans précision sur la date), information reçue lors de la Réunion de contact protection internationale, Myria, 16 février 2016, point 14, disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

198 L'OE a été interpellé à plusieurs reprises par des représentants d'ONG sur le sujet lors des réunions de contact du Comité belge d'aide aux réfugiés, partenaire belge du HCR. Le 11 février 2014, l'OE dit attendre la mise à disposition des traductions en 10 langues par la Commission européenne (CBAR, Réunion de contact du 11 février 2014, § 18). Le 10 juin 2014, l'OE communique que la « Commission européenne a prévu des brochures d'information en plusieurs langues (Russe, Dari, Pashtu, etc.). Ces brochures n'ont toutefois pas encore été distribuées parce qu'elles ne sont pas encore prêtes » (réunion du 10 juin 2014, § 19). Ensuite, l'OE précisera que la brochure n'a pas encore pu être publiée en raison de problèmes techniques (Réunion du 10 octobre 2014, § 11). L'OE considère que le règlement Dublin III est respecté (Réunion du 18 novembre 2014, § 21). La situation est inchangée en octobre 2015, en raison de ce « problème technique » que rencontreraient aussi les Pays-Bas (CBAR, Réunion de contact du 20 octobre 2015, § 12). Ces documents sont disponibles sur : [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be).

199 Eurodac est la base de données européenne reprenant les empreintes digitales des ressortissants de pays tiers interceptés lors du franchissement de manière irrégulière d'une frontière extérieure de l'Europe ou ayant introduit une demande d'asile dans un des États membres.

200 Ce courrier insiste sur la charge que fait peser l'afflux massif de demandeurs d'asile sur l'État belge et décrit notamment le long délai d'attente pour l'interview sur la demande d'asile, l'accueil réduit à une aide matérielle dans des centres collectifs avec dortoirs, le séjour désormais à durée limitée pour les réfugiés reconnus, le rallongement du délai de traitement des visas de regroupement familial, l'application stricte du règlement Dublin III et la possibilité de retour volontaire avant la clôture de la procédure d'asile.

délivrance d'un ordre de quitter le territoire, « ceux qui refusent d'obtempérer risquent d'être arrêtés et renvoyés de force dans leur pays » en précisant que « le gouvernement belge a décidé d'augmenter drastiquement ses moyens pour organiser des éloignements forcés » et que « la capacité d'accueil dans les centres pour illégaux sera élargie d'un tiers d'ici avril 2016 ».

Certaines informations de cette dernière lettre sont pourtant problématiques car erronées ou incomplètes. D'une part, elles présentent de manière prématurée des règles alors que celles-ci n'ont pas encore été votées par le parlement au moment de leur diffusion et qu'elles ne sont donc pas encore entrées en vigueur. C'est le cas de la limitation du titre de séjour à cinq ans pour les réfugiés reconnus (voir point 2.1.11., ci-dessous) et de l'allongement du délai d'examen pour le regroupement familial. Il s'agit donc, à ce moment-là d'informations sciemment erronées. D'autre part, les informations sur le droit de vivre en famille sont incomplètes et peu nuancées. Il est évidemment important d'attirer l'attention des personnes, dès le début de la procédure, sur les conséquences dommageables d'une fraude. Toutefois, Myria note que l'affirmation du courrier selon laquelle le regroupement familial « sera refusé » et le statut de réfugié ou de protection subsidiaire « sera retiré » sur base de documents qui « font soupçonner une fraude à l'identité ou à la nationalité » est un raccourci erroné pour au moins deux raisons. D'une part, un simple « soupçon » de fraude ne suffit pas à refuser un regroupement familial. Ensuite, une fraude, même avérée, portant sur un élément qui n'a pas contribué à l'octroi du séjour ne peut pas mener au retrait de celui-ci<sup>201</sup>.

Alors que l'accord de gouvernement prévoit des « campagnes de dissuasion pour éviter l'arrivée de demandeurs ayant peu ou pas de chance d'être reconnus »<sup>202</sup>, Myria constate que les deux pays d'origine principalement ciblés par ces courriers font pourtant l'objet d'un taux de reconnaissance élevé. En effet, en 2015, la proportion de décisions du CGRA octroyant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire est de 69% pour les Irakiens et de 67% pour les Afghans (voir plus haut).

201 Pour pouvoir refuser le séjour pour cette raison, il faut que l'étranger ait « utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou a(it) recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux de caractère déterminant, en vue d'obtenir cette autorisation » (art. 10 § 3, art. 11 §1, 4° et art. 13 §2bis de la loi sur les étrangers). Depuis une modification législative adoptée en avril 2016, la fraude ne doit plus être déterminante. Le séjour peut être refusé ou retiré si la fraude a simplement contribué à l'obtention du séjour (voir nouveaux articles 74/20 et 74/21 de la loi sur les étrangers, Chambre, doc. 54, n° 1696/6, 14 avril 2016).

202 « La Belgique continuera également ses campagnes de dissuasion pour éviter l'arrivée de demandeurs ayant peu ou pas de chance d'être reconnus », Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 153.

Des personnes ont donc reçu une information destinée à les décourager de demander l'asile ou de poursuivre la procédure en Belgique uniquement en fonction de leur nationalité alors que les chiffres montrent qu'une majorité d'entre eux ont une chance réelle d'y obtenir une protection.

Selon plusieurs signalements reçus par Myria, cette campagne a suscité l'incompréhension auprès de certains demandeurs d'asile, choqués d'être incités par les autorités belges à retourner dans leur pays avant même d'avoir été entendus sur leurs besoins de protection. Une personne enseignant les langues dans une structure d'accueil témoigne également du manque de motivation des étudiants pour suivre son cours après avoir reçu ce courrier. Suite à la distribution des lettres du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (avocats.be) a pris l'initiative en novembre 2015 de diffuser une lettre aux demandeurs d'asile les invitant à ne pas se décourager face aux informations transmises par les autorités, considérant que la réalité est bien plus positive et les informant de leurs droits<sup>203</sup>.

Le contraste est frappant entre d'une part, l'absence de distribution de l'information pourtant imposée par le droit de l'UE et d'autre part, la diffusion d'informations, largement médiatisées par la presse et les réseaux sociaux, s'inscrivant clairement dans un contexte de campagne de dissuasion. Pour ce faire une idée précise, Myria invite les lecteurs de ce rapport à comparer les brochures d'informations conçues par la Commission européenne, qui auraient dû être distribuées depuis février 2014 avec les courriers effectivement envoyés aux demandeurs d'asile qui contiennent une information partielle et partiale<sup>204</sup>.

Comme expliqué, la Commission européenne a conçu trois brochures d'information types reprenant les informations que les États membres doivent transmettre aux demandeurs d'asile<sup>205</sup> :

- une première brochure courte (partie A), qui doit être distribuée à tous les demandeurs d'asile dès l'introduction de leur demande pour les informer en général de la procédure de détermination de l'État

203 *Demandes d'asile: Avocats.be veut rassurer les candidats réfugiés*, RTBF, 27 novembre 2015, [www.rtb.be](http://www.rtb.be)

204 Voir : [www.myria.be/files/Communique-080316-Myria.pdf](http://www.myria.be/files/Communique-080316-Myria.pdf)

205 Annexe X du règlement n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 (JOUE, L 39 du 8 février 2014).

**Myria invite les lecteurs à comparer les brochures d'informations conçues par la Commission européenne avec les courriers envoyés aux demandeurs d'asile.**

- responsable de leur demande d'asile et des raisons pour lesquelles leurs empreintes digitales sont prises ;
- une deuxième brochure, plus longue, (partie B) qui n'est distribuée qu'aux demandeurs d'asile qui sont en « procédure Dublin » qui comprend notamment :
    - les raisons pour lesquelles un autre pays Dublin peut être chargé de l'examen de la demande d'asile (présence d'un membre de la famille dans ce pays Dublin, délivrance d'un visa ou d'une autorisation de séjour par un pays Dublin ...) ;
    - l'importance d'informer les autorités le plus rapidement possible de la présence de membres de la famille se trouvant dans un autre pays Dublin ;
    - la possibilité que les autorités belges puissent décider d'examiner la demande ici, même si elles ne sont pas responsables de cet examen selon les critères du règlement de Dublin<sup>206</sup> ;
    - des informations détaillées sur la prise d'empreintes digitales, la possibilité pour les autorités de vérifier les empreintes déjà présentes dans la base Eurodac (demande d'asile ou franchissement d'une frontière) et dans le Système d'information sur les visas (demande de visa), la durée de conservation (10 ans avec effacement automatique en cas d'octroi de protection), les possibilités d'accès et de rectification ;
    - les possibilités de recours contre une décision de transfert Dublin et la possibilité de rester sur le territoire en attendant la décision du juge<sup>207</sup>.
  - une brochure spécifique à distribuer à tous les mineurs étrangers non-accompagnés qui introduisent une demande d'asile<sup>208</sup>.

Ces brochures donnent donc aux États membres un outil contenant les informations complètes, à jour et transparentes qu'ils sont tenus de diffuser auprès des demandeurs d'asile.

Face à l'absence- depuis plus d'un an et demi à l'époque- de la diffusion de ces informations pourtant capitales pour les demandeurs d'asile et interpellé par le risque que ceux-ci ne soient pas à même de faire valoir le respect de leurs droits fondamentaux, Myria a adressé un courrier officiel circonstancié à l'Office des étrangers. Sans réponse de l'administration, Myria a fait part de ses préoccupations au secrétaire d'État belge à l'Asile et à la Migration ainsi qu'au Premier Ministre et à plusieurs membres du gouvernement, sans obtenir d'aucun d'eux une réponse sur le fond.

206 Annexe X du règlement n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003.

207 Ibid.

208 Annexe XI du règlement n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003.

C'est la raison pour laquelle Myria a été contraint de déposer une plainte auprès de la Commission européenne pour l'informer de la violation par la Belgique de certaines dispositions du règlement Dublin III<sup>209</sup>. La plainte porte non seulement sur le droit à l'information des demandeurs d'asile mais aussi sur la détention et le droit au recours effectif. Selon le règlement Dublin III, la privation de liberté n'est possible qu'en cas de « risque non négligeable de fuite (...), sur la base d'une évaluation individuelle » et « uniquement (...) si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées »<sup>210</sup>. Ces conditions n'ont pas été intégrées dans la loi belge. Le risque de détention disproportionnée n'est donc pas adéquatement écarté. En application du droit au recours effectif, une personne qui craint des traitements dégradants en cas de transfert vers un autre pays Dublin doit pouvoir introduire un recours et rester en Belgique en bénéficiant de l'accueil tant qu'un juge n'a pas statué sur ce recours<sup>211</sup>. Actuellement, ces personnes se retrouvent à la rue et sont éloignables même lorsqu'un recours a été introduit, ce qui est contraire au droit européen. Au moment de la rédaction de ce rapport, cette plainte fait encore l'objet d'une analyse par la Commission européenne.

En avril 2016, Myria a pris connaissance du contenu d'une brochure d'information distribuée depuis peu par l'OE qui reproduit la « partie B » de la brochure prévue par la Commission européenne, en ajoutant des informations sur le contexte belge (notamment sur les délais de recours au CCE)<sup>212</sup>. Myria se réjouit de cette avancée. Toutefois, Myria insiste sur l'importance (et l'obligation des autorités) d'informer tous les demandeurs d'asile sur la procédure Dublin dès l'introduction de leur demande d'asile (« partie A » de la brochure de la Commission européenne), ainsi que sur l'importance cruciale d'une information accessible adaptée aux mineurs (« partie C » de cette même brochure). Ces deux publics doivent en effet également être dûment informés pour pouvoir faire valoir l'ensemble de leurs droits.

209 Voir à ce sujet le communiqué de presse de Myria, « La Belgique ne respecte pas pleinement le droit à l'information des demandeurs d'asile », 8 mars 2016, [www.myria.be](http://www.myria.be) (rubrique « presse »).

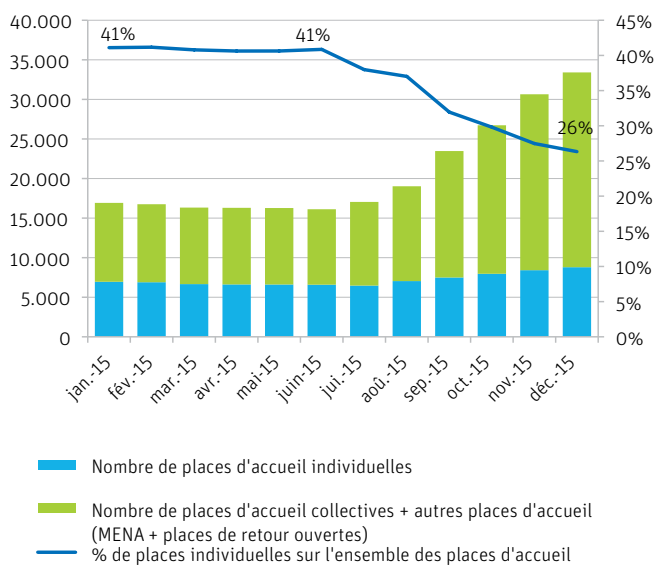
210 Art. 28 du règlement Dublin III.

211 Ceci découle notamment de l'art. 27 du règlement Dublin III et de l'art. 3 de la Cour eur. D.H. (voir Cour eur. D.H., *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015).

212 Brochure « Je suis sous procédure Dublin – qu'est-ce que ça signifie ? ». Cette brochure porte les logos de la Commission européenne et des trois instances d'asile belges (OE, CGRA et CCE) et, curieusement, un copyright « Union européenne 2014 », probablement en référence à l'année de publication du modèle dans le Journal Officiel de l'UE (JOUE, L 39 du 8 février 2014).

### 2.1.3. | Création de nouvelles places d'accueil en un temps record

Figure 30. Nombre de places d'accueil individuelles, collectives et autres et proportion des places d'accueil individuelles, janvier 2015 – décembre 2015 (Source : Fedasil)



Après avoir fermé des places d'accueil pendant la première moitié de l'année 2015<sup>213</sup>, on a assisté à une véritable course à l'ouverture de nouvelles places d'accueil pour faire face à la demande à partir du mois de juillet 2015. Entre juin et décembre 2015, on est passé de 16.119 à 33.408 places d'accueil dans réseau et la progression s'est poursuivie début 2016. D'un point de vue quantitatif, il s'agit de l'augmentation de capacité la plus importante que le secteur de l'accueil ait connu en Belgique. Myria ne peut que saluer le volontarisme et le dynamisme du gouvernement, des autorités, de Fedasil et de ses partenaires, et des centaines de leurs collaborateurs, pour parvenir à ce résultat. Toutefois, dans ce contexte, la prise en charge des personnes vulnérables reste un point d'attention (voir point 2.1.8. plus bas). Enfin, Myria regrette que l'accueil en centre collectif constitue la solution privilégiée par les autorités alors que l'accueil en

logement individuel est plus respectueux de la vie familiale et facilite l'intégration. En outre, l'accueil individuel coûte moins cher que les structures collectives qui nécessitent un encadrement plus important<sup>214</sup>.

### 2.1.4. | L'accueil des personnes en attente de l'enregistrement de leur demande d'asile

#### De nombreuses personnes à la rue

Suite à l'afflux de demandes d'asile à partir de l'été 2015 et à la décision des autorités de limiter le nombre d'enregistrements à 250 demandes par jour, beaucoup de personnes n'ont pas eu accès au dispatching de Fedasil pour se voir attribuer une structure d'accueil. Se retrouvant à la rue, ces personnes n'ayant pas pu faire enregistrer leur demande et à qui le droit à l'accueil n'est dès lors pas reconnu par les autorités se sont installées au Parc Maximilien, face à l'OE. Elles y ont bénéficié, dans un premier temps de l'aide de citoyens solidaires et d'ONG et, ensuite, d'acteurs institutionnels comme la Ville de Bruxelles (notamment à travers le Samu social) et le Barreau de Bruxelles qui y a organisé des permanences juridiques. La « Plateforme citoyenne » constituée début septembre pour organiser cette aide a reçu des propositions de centaines de familles disposées à héberger temporairement et gratuitement un demandeur d'asile ou une famille. Mi-septembre, on comptait environ 800 personnes dans le Parc Maximilien dont un petit groupe de sans-papiers n'ayant probablement pas l'intention d'introduire une nouvelle demande d'asile.

#### La mise en place d'un « pré-accueil »

Face au nombre important de personnes contraintes de vivre dans la rue ou dans le parc Maximilien dans des conditions précaires, les autorités ont, le 7 septembre 2015, mis en place un « pré-accueil ». Géré initialement par la Croix-Rouge, une structure d'hébergement d'urgence est mise en place dans le bâtiment du WTC III, à proximité de l'OE. Au départ prévue pour 300 personnes et uniquement accessible la nuit, l'accessibilité et l'encadrement du lieu, ainsi que la capacité, portée à 500 puis à 1000 personnes,

213 En date du 14 juillet 2015, il était encore question de fermer certains centres d'accueil ou de convertir des places d'accueil effectives en places tampons (Ch. repr., *Compte-rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 14 juillet 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 3-6).

214 Le prix moyen d'une journée d'accueil par personne en centre Fedasil était de 49,82 euros en 2012 alors que ce montant était de 35,40 euros pour un accueil en logement individuel géré par le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen en 2013 (Ch. repr., *Questions et réponses écrites*, QRVA 53 121, 15 juillet 2013, pp. 236-238).

ont progressivement été renforcés par la participation de la Rode Kruis au projet (500 places gérées par la Croix Rouge et 500 par la Rode Kruis). Selon les conditions fixées entre le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et les opérateurs, seules les personnes ayant reçu une convocation de l'OE pour faire enregistrer leur (première) demande d'asile peuvent avoir accès au pré-accueil. Les personnes qui souhaitent introduire une demande d'asile multiple (et qui reçoivent une convocation mentionnant « No » en très grands caractères) en sont exclues<sup>215</sup>. En pratique, certaines personnes sans convocation sont parfois admises, par exemple, les personnes qui se présentent après la clôture de la distribution des convocations à l'OE (vers 9h30 environ) ou lorsqu'elles arrivent un vendredi (3 nuits d'attente avant l'ouverture de l'OE). Sur place, les personnes bénéficient d'un hébergement en chambres collectives et d'un accompagnement médical (deux infirmières qui renvoient les personnes vers les hôpitaux bruxellois si nécessaire). Le personnel veille à ce que les personnes convoquées le lendemain à l'OE soient prêtes pour se rendre à leur convocation. Il s'agit également d'aider les personnes qui n'ont plus la même notion du temps à se réadapter à un horaire de jour normal, après avoir dû vivre surtout la nuit lors de leur périple migratoire (leurs déplacements se déroulent, en effet, surtout la nuit, et on constate un phénomène similaire au décalage horaire).

### Saturation du pré-accueil et nouvel appel à la charité privée

Comme le montrent les chiffres (voir plus haut), Fedasil et ses partenaires n'ont pas ménagé leurs efforts pour créer de nouvelles places d'accueil puisque la capacité a été doublée en l'espace de quelques mois. Toutefois, vu l'afflux important des mois d'automne, ce volontarisme et la mise en place du pré-accueil n'ont pas permis d'héberger toutes les personnes en attente de l'enregistrement de leur demande d'asile. D'après les chiffres de la Croix-Rouge, le pré-accueil a été saturé pendant une vingtaine de jours en novembre et décembre 2015. Pendant cette période, toutes les personnes munies d'une convocation de l'OE n'ont pas pu accéder au pré-accueil. La priorité a donc été donnée aux personnes qui étaient convoquées à l'OE à la date la plus rapprochée (par exemple, le lendemain, permettant ainsi de libérer la place pour le surlendemain). Ce critère objectif (la proximité de la date de convocation) était expliqué aux personnes dans la file et permettait d'éviter tout reproche de discrimination sur base de la nationalité. En raison de la saturation du

pré-accueil, la Croix-Rouge a dû faire appel à la charité privée (citoyens volontaires, églises, hôtels, asbl, salles de sport, qui ont proposé d'héberger des personnes), rebaptisée « système H + » (pour « humanitaire + » ou « hospitalité + »). Malheureusement, tous les personnes concernées n'étaient pas informées de cette possibilité. En effet, toute référence au pré-accueil a été supprimée de la convocation distribuée par l'OE pendant que celui-ci était saturé<sup>216</sup>. Ces personnes se sont retrouvées dépourvues de toute information sur les possibilités d'hébergement.

### Tableau 10. Nombre de personnes accueillies et durée de séjour en pré-accueil

(Source : Croix-Rouge)

	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
<b>Personnes accueillies</b>	2.250	3.307	1.961	1.767	<b>9.285</b>
<b>Nuitées</b>	6.883	7.302	14.999	13.277	<b>42.461</b>
<b>Durée moyenne de séjour</b>	N/A	2 nuits	8 nuits	8 nuits	

### Quand commence le droit à l'accueil et à quelles conditions peut-on prévoir un « accueil d'urgence » selon la loi ?

Toute personne qui demande l'asile en Belgique a en principe droit à un accueil qui doit lui permettre de vivre dignement pendant la durée de traitement de sa demande d'asile. Ce droit est garanti « dès l'introduction de la demande d'asile »<sup>217</sup>. Les autorités semblent considérer que le droit à l'accueil n'existe qu'à partir du moment où la demande a été enregistrée par l'OE et que la personne dispose d'une annexe 26 prouvant l'enregistrement officiel et complet de cette demande. Or, les autorités ont décidé de limiter à 250 (et par la suite à 60) le nombre de demandes d'asile enregistrées chaque jour. De nombreuses personnes se sont trouvées dans l'impossibilité absolue de faire enregistrer leur demande et donc d'obtenir ce document, parfois pendant plusieurs semaines. Cette pratique aboutit à dénier tout droit à l'accueil à des personnes qui n'ont aucune responsabilité dans le fait que leur demande d'asile n'ait pas été enregistrée. Dans ce schéma et pour ces personnes, la mise à disposition d'un

<sup>215</sup> Ces informations proviennent d'une visite de Myria au pré-accueil de la Croix-Rouge (WTCIII) le 16 mars 2016.

<sup>216</sup> Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'Intérieur*, CRIV 54 COM 312, 19 janvier 2016, p. 29.

<sup>217</sup> Art. 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, ci-après : la loi accueil.

pré-accueil ne relève pas de la compétence de l'OE, ni de celle de Fedasil et la loi accueil n'y est pas applicable<sup>218</sup>. Le pré-accueil serait donc une sorte de faveur accordée par les autorités aux personnes qui n'auraient droit à rien en attendant que ces mêmes autorités soient en mesure d'enregistrer leur demande d'asile.

Myria considère que cette pratique est très contestable. En effet, comme on l'a vu, le droit européen oblige l'OE à enregistrer rapidement une demande d'asile (au plus tard dans les 10 jours ouvrables en cas d'afflux massif) alors que la réglementation belge oblige l'OE à délivrer une annexe 26 à toute personne qui dépose une demande d'asile sans prévoir aucun délai permettant de reporter cette délivrance<sup>219</sup>. Si une personne se présente pour introduire sa demande d'asile et que l'introduction officielle de cette demande est rendue impossible par la décision même des autorités chargées de l'enregistrer, on ne devrait pas dénier la qualité de « demandeur d'asile » à cette personne. S'il s'avère impossible de procéder à l'enregistrement complet de toutes les demandes d'asile le jour même, l'OE devrait au moins délivrer un document à toutes les personnes qui se sont présentées en vue de faire acter leur demande. Ce document, par exemple une convocation, devrait suffire pour prouver la qualité de demandeur d'asile et pour obtenir le droit à l'accueil.

C'est en quelque sorte ce qu'a déterminé la Cour du travail de Bruxelles. Selon les juges, une personne qui s'est présentée à l'OE mais qui n'a pas pu enregistrer sa demande (la réception d'une convocation en atteste), peut prouver sa qualité de demandeur d'asile en envoyant un formulaire par fax à l'OE<sup>220</sup>. Elle doit donc être considérée comme ayant introduit une demande d'asile dès l'envoi de ce document. Dès ce moment, un demandeur d'asile a droit à obtenir une place dans une structure d'accueil, en vertu de la loi accueil, adaptée à ses besoins, dans un centre collectif ou un logement individuel.

La loi<sup>221</sup> prévoit par ailleurs que dans des conditions bien spécifiques, la personne à qui le droit à l'accueil est reconnu peut se voir attribuer une « place d'accueil d'urgence ». Ces conditions (cumulatives) sont :

1. « les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées » ;
2. la place d'urgence fournit « toute l'assistance nécessaire, et notamment la nourriture, le logement, l'accès aux facilités sanitaires et l'accompagnement médical » ;
3. le séjour ne peut pas dépasser 10 jours (calendrier).

Depuis l'été 2015, d'autres États membres ont été confrontés à des difficultés d'enregistrement des demandes d'asile. En Allemagne par exemple, les personnes sont d'abord pré-enregistrées et reçoivent une simple confirmation de l'introduction de leur demande d'asile (un document appelé *BÜMA*) avant l'enregistrement complet qui se fait attendre pendant plusieurs mois (et qui donne lieu à la délivrance d'un document appelé *Aufenthaltsgestattung*). Selon le site [asylumineurope.org](http://asylumineurope.org), il ne fait aucun doute que les personnes se trouvant dans la phase de pré-enregistrement ont les mêmes droits à l'accueil que les demandeurs d'asile dûment enregistrés<sup>222</sup>.

Autrement dit, une personne qui a introduit une demande d'asile qui n'a pas encore été enregistrée, devrait avoir droit à une place d'accueil normale, fournie par Fedasil, et doit bénéficier de tous les services et soutiens prévus par la loi (aide juridique, médicale, psychologique, travailleur social de référence, accès à des formations...). Ce n'est que, uniquement si toutes les places « normales » sont occupées, qu'un accueil d'urgence peut se limiter à ses besoins fondamentaux avec un « accompagnement social limité ». Cet accueil doit être fourni sous la responsabilité de Fedasil ou d'un partenaire.

### 2.1.5. | Vers un système de pré-enregistrement des demandes d'asile en cas d'afflux important ?

Le nombre de demandes d'asile a fortement baissé en janvier et février 2016. Depuis la semaine du 7 mars 2016, l'OE a mis en place un nouveau système de pré-enregistrement des demandes d'asile. Dès leur arrivée dans les bureaux de l'OE pour faire enregistrer leur

218 CBAR, *Compte-rendu de la réunion de contact du 17 novembre 2015*, point 8, disponible sur : [www.char-bchv.be](http://www.char-bchv.be).

219 Art. 50, al. 2 de la loi sur les étrangers : « (L'autorité) à laquelle l'étranger fait la (demande) visée au premier alinéa, lui en donne acte par écrit et la porte à la connaissance du (Ministre) ou de son délégué, qui en informe immédiatement la Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides » ; art. 73 de l'AR du 8 octobre 1981 sur les étrangers : « Les autorités désignées à l'article 71.2, § 2, remettent à l'étranger qui est entré dans le Royaume sans être porteur des documents requis et qui (introduit une demande d'asile), (...) un document conforme au modèle figurant à l'annexe 26 ou, s'il a introduit une demande d'asile subséquente au sens de l'article 51/8 de la loi, un document conforme au modèle figurant à l'annexe 26quinquies ».

220 C.T. Bruxelles, 7 décembre 2015 (R.G. n° 2015/KB/5), qui se réfère à la directive européenne 2013/33/UE du 26 juin 2013 « établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale » (ci-après : directive accueil).

221 Art. 18 de la loi accueil.

222 [www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/criteria-restrictions](http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/criteria-restrictions).

demande d'asile, les personnes doivent déclarer leur identité, donner leurs empreintes digitales et se faire photographier. Elles reçoivent alors un document reprenant les données d'identité, la photo, un numéro d'identification ainsi qu'un code barre. Le document contient le passage suivant : « Vous n'avez pas encore introduit votre demande d'asile en Belgique. Vous serez convoqué à une date ultérieure pour l'introduction de votre demande d'asile. Vous devrez alors vous présenter ici à 8h avec cette lettre, toutes vos pièces d'identité, passeport, titre de voyage, titre de séjour étranger et autres documents. La date pour l'introduction de votre demande d'asile sera annoncée en affichant votre numéro (...) à l'Office des étrangers, au pré-accueil WTC III et pourra aussi être consultée sur le site web <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Asylum/Convocation.pdf>. Chaque jour ouvrable à 16h00, les numéros qui doivent se présenter le prochain jour ouvrable seront annoncés ».

Ce document permet en principe à la personne d'accéder au pré-accueil. Au moment où elle reçoit ce document, la personne ne connaît donc pas la date à laquelle elle sera convoquée. Il faut qu'elle consulte chaque jour le site internet de l'OE (accessible depuis la page d'accueil de l'OE sous la rubrique « convocation asile ») ou la liste affichée dans le hall du pré-accueil ou devant l'OE, pour savoir si elle est convoquée pour le lendemain à 8 h. Au moment où ces lignes sont écrites, le système du pré-enregistrement est en phase de test et est, selon Myria, problématique à plusieurs niveaux. Tout d'abord, l'information communiquée exclusivement par internet et affichage pose des problèmes d'accessibilité pour les demandeurs d'asile dont on ne peut pas raisonnablement supposer qu'ils aient un accès aisé et quotidien à Internet. Une personne qui ne se présente pas à la date de convocation par manque d'information devra à nouveau attendre son tour (pour une durée indéterminée). Ensuite, selon Myria, le système souffre actuellement d'un manque de transparence. Le nouveau mécanisme crée une sorte d'antichambre avant l'enregistrement officiel, juridique et statistique, de la demande d'asile. Sur l'ensemble des personnes identifiées et pré-enregistrées, combien introduisent finalement une demande d'asile ? Quel est le délai moyen entre le pré-enregistrement et l'introduction de la demande ? Certains profils sont-ils convoqués en priorité ? Il est encore trop tôt pour répondre à ces questions qui devront faire l'objet d'une évaluation plus approfondie à l'avenir. A ce stade, Myria note qu'au mois de mars 2016, l'OE a enregistré 1.374 personnes ayant demandé l'asile<sup>223</sup>. Si l'on tient compte du nombre de jours ouvrables du mois de mars (23), ce chiffre représente, à

6 personnes près, la limite maximale de 60 personnes par jour fixée par les autorités. Enfin, en pratique, il ne permet toujours pas aux personnes d'ouvrir formellement leur droit à l'accueil au sens de la loi du 12 janvier 2007.

Pour Myria, la mise en place d'un système de pré-enregistrement des demandeurs d'asile pourrait constituer un outil adéquat aux conditions suivantes :

- il ne doit être utilisé qu'à titre subsidiaire uniquement lorsqu'il est matériellement impossible de procéder à l'enregistrement normal d'une demande d'asile à cause du nombre élevé de demandeurs se présentant le même jour ;
- il doit donner immédiatement accès à une structure d'accueil adapté où la personne peut bénéficier des droits prévus par la loi accueil, ou éventuellement à un « accueil d'urgence » dans les conditions prévues pour celui-ci (notamment si toutes les places du réseau d'accueil sont occupées) ;
- il doit s'accompagner d'un système de détection efficace et professionnelle des profils vulnérables par les autorités (en lieu et place d'une sélection dans l'urgence, dans la file, improvisée par des bénévoles ou de policiers qui ne sont pas formés à cette tâche) ;
- il doit considérer qu'une personne est demandeur d'asile dès qu'elle émet l'intention de demander une protection internationale en Belgique ;
- il doit s'accompagner d'une information complète des personnes sur la procédure d'asile y compris la procédure Dublin, notamment par la distribution des brochures dans une langue compréhensible par la personne.

### 2.1.6. | Le droit à l'accueil des personnes introduisant une demande d'asile multiple

La loi permet à Fedasil, « au moyen d'une décision individuelle motivée », de ne pas désigner de structure d'accueil aux personnes qui introduisent une demande d'asile multiple (à partir de la 2<sup>ème</sup> demande) et de limiter son intervention au remboursement des frais médicaux<sup>224</sup>. L'objectif de cette mesure est de viser les demandeurs d'asile « qui abusent, de manière manifeste, de la procédure d'asile en introduisant plus de deux demandes d'asile successives, dans le but unique de conserver leur droit à l'accueil »<sup>225</sup>.

223 CGRA, *Statistiques d'asile. Rapport mensuel*, mars 2016, p. 4, disponible sur : [www.cgra.be](http://www.cgra.be).

224 Art. 4, al. 1<sup>er</sup> de la loi accueil.

225 Ch. repr., *Doc. parl.*, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 83-84.

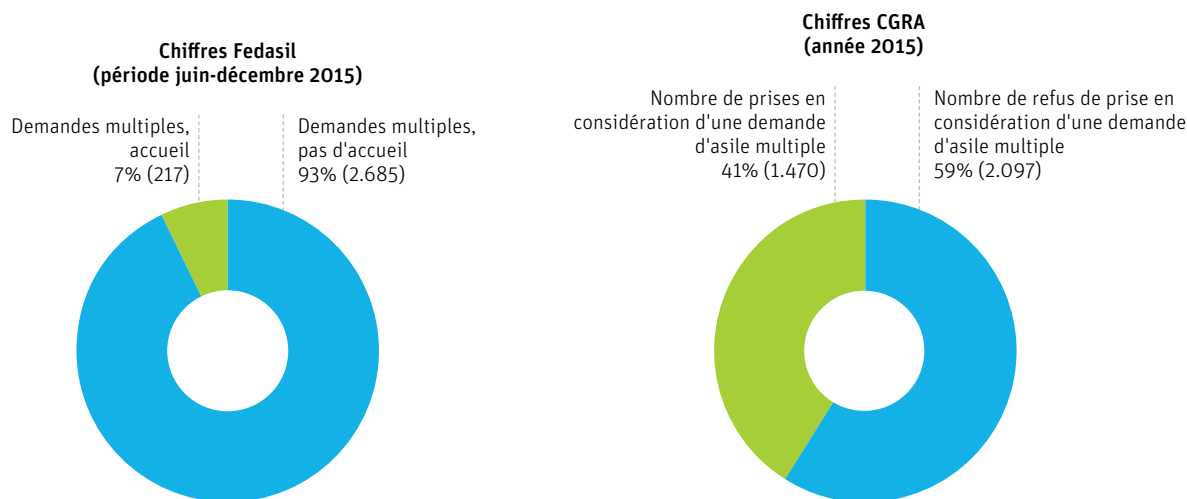
La Cour constitutionnelle avait, en 2011, validé le principe de cette exclusion de l'hébergement parce qu'elle poursuivait l'objectif de « briser le 'mécanisme de carrousel' des demandes d'asile successives introduites dans le seul but de prolonger le séjour dans un centre d'accueil » et en indiquant qu'il « reviendra aux autorités chargées de l'application de cette disposition d'organiser les concertations nécessaires afin que le droit à l'accueil des demandeurs d'asile introduisant des demandes successives soit examiné en connaissance de cause »<sup>226</sup>. Selon Myria, ce raisonnement vaut également pour le pré-accueil, qui devrait être considéré comme un droit à l'accueil d'urgence et non comme une simple faveur.

L'exclusion<sup>227</sup> (quasi-) systématique des demandeurs d'asile multiples du pré-accueil ou de l'accueil est donc contraire à la loi. Dans le cadre des signalements qu'il reçoit, Myria constate régulièrement que les décisions de Fedasil qui excluent les personnes ne sont pas toujours individuellement motivées et ne se fondent pas sur des abus des personnes en question. Des chiffres concernant la période de juin à décembre 2015 (les seuls disponibles à présent), il apparaît que l'immense majorité des personnes introduisant une demande d'asile multiple sont privées d'hébergement. En effet, seules 7% d'entre elles maintiennent leur droit à l'accueil. Or, il ressort des chiffres du CGRA que plus de 40% des demandes multiples sont prises en considération en 2015.

Même si la personne retrouve son droit à une aide matérielle complète après la prise en considération, elle aura été mise à la rue pendant la période comprise entre l'introduction de la demande multiple et la décision du CGRA<sup>228</sup>. Myria recommande que la loi soit complétée pour ne permettre la limitation de l'accueil qu'aux demandeurs multiples qui introduisent une nouvelle demande « dans le but unique de conserver leur droit à l'accueil ».

Par ailleurs, l'année 2015 a mis en lumière le caractère trop vague de la définition de la demande multiple. La loi sur les étrangers évoque une « demande d'asile subséquente »<sup>229</sup> et ne fait aucune distinction entre une demande introduite juste après le refus d'une demande précédente et celle introduite des années plus tard après un retour dans le pays d'origine. Tant la Cour de cassation<sup>230</sup> que le tribunal du travail de Gand<sup>231</sup> considèrent qu'une demande d'asile introduite après un retour dans son pays d'origine ne doit pas être considérée comme une demande multiple. Myria recommande d'insérer cette précision dans la loi pour éviter de traiter de manière identique des personnes se trouvant dans des situations fondamentalement différentes.

Figure 31. Statistiques d'asile (Sources : Fedasil; CGRA, rapport mensuel, décembre 2015, 7 janvier 2016, p. 13)



226 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2001 du 27 juillet 2011, point B.7.1 à B.10 (spéc. B.9.4.).

227 Il s'agit ici d'une exclusion au sens commun, mesure visée à l'article 4 de la loi accueil, à ne pas confondre avec la sanction disciplinaire d'exclusion de l'accueil visée à l'article 45 de cette même loi.

228 Le CGRA doit prendre cette décision dans les 8 jours ouvrables mais ce délai commence à courir à partir de la réception du dossier envoyé par l'OE et son dépassement n'est pas sanctionné (art. 57/6/2, al. 2 de la loi sur les étrangers).

229 Art. 51/8 de la loi sur les étrangers.

230 Cour de Cassation, arrêt n° P.13.2061.N du 21 janvier 2014.

231 Trib. trav. Gand, Ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 15/6/K. Voir également: AGENTSCHAP I-I, *Tweede asielaanvraag na terugkeer uit land van herkomst is nieuwe asielaanvraag*, 21 octobre 2015, disponible sur: [www.kruispuntmi.be/nieuws](http://www.kruispuntmi.be/nieuws).



### 2.1.7. | L'accueil des personnes en procédure « Dublin » : la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Belgique

Le 7 juillet 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour ne pas avoir fourni d'accueil pendant quatre semaines à une famille serbe d'origine rom qui avait reçu une décision de transfert « Dublin » vers la France. Dans ce cas, la vulnérabilité et l'exigence d'une protection spéciale résultait de la présence d'enfants en bas âge, dont un nourrisson, et d'une enfant handicapée. Selon la Cour, les autorités ont manqué à leur obligation de ne pas les exposer à un traitement dégradant durant quatre semaines (ils ont passé neuf jours sur une place publique, puis, après deux nuits en centre de transit, trois semaines dans une gare). Par contre, la Cour considère que la Belgique n'est pas responsable du décès de leur fille handicapée, qui a eu lieu peu de temps après leur retour en Serbie parce que le lien de causalité entre l'absence d'accueil en Belgique et le décès en Serbie n'est pas établi. La Cour considère également que cette famille n'a pas pu bénéficier d'un recours effectif<sup>232</sup>. Cette affaire<sup>233</sup> sera rejugée par la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme à la demande de la Belgique. Pour Myria, le droit au recours effectif est d'une importance primordiale, raison pour laquelle il a été évoqué dans une plainte introduite auprès de la Commission européenne concernant le règlement Dublin III (voir point 2.1.2.).

### 2.1.8. | Renforcer la détection et l'accompagnement spécifique des demandeurs d'asile vulnérables

L'ouverture de nombreuses nouvelles places a nécessité l'engagement de nombreux collaborateurs, et notamment des partenaires privés, dont certains n'ont que peu ou pas d'expérience dans le secteur de l'asile. Vu qu'une très grande majorité des demandeurs d'asile proviennent de pays en guerre (fin janvier 2016, 70% du public accueilli provient de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan ou de Somalie<sup>234</sup>), les victimes de torture ou de traumatisme sont évidemment nombreuses et nécessitent un suivi spécifique. Pour Myria, il est donc primordial que, parallèlement à l'investissement dans les infrastructures, les autorités investissent aussi

dans la formation du personnel et l'accompagnement médical et psychologique des demandeurs d'asile. Il est nécessaire que des contrôles soient menés pour vérifier que chaque demandeur d'asile, dans chaque structure d'accueil puisse avoir accès à un accompagnement adapté à ses besoins. Ces contrôles doivent être menés dans toutes les structures d'accueil, avec une attention accrue pour les nouveaux acteurs qui n'ont pas d'expérience du secteur. Pour ces derniers, Fedasil réalise une visite des lieux avant l'attribution du marché, puis avant l'ouverture de la structure d'accueil et effectue ensuite une ou plusieurs vérifications après l'ouverture<sup>235</sup>. Selon Myria la détection des personnes vulnérables dès l'introduction de leur demande d'asile et le suivi de leurs besoins spécifiques méritent une attention accrue de tous les acteurs de l'asile et de l'accueil. Il s'agit d'ailleurs d'une obligation européenne fixée par la directive accueil<sup>236</sup>.

**La détection des personnes vulnérables dès l'introduction de leur demande d'asile et le suivi de leurs besoins spécifiques méritent une attention accrue de tous les acteurs de l'asile et de l'accueil.**

### 2.1.9. | L'accès au marché du travail assoupli pour les demandeurs d'asile

Depuis le 9 novembre 2015, l'accès au marché du travail a été légèrement assoupli pour les demandeurs d'asile. Ceux-ci peuvent désormais obtenir un permis de travail C auprès de la région compétente s'ils n'ont pas encore reçu de décision du CGRA 4 mois après l'introduction de leur demande d'asile (au lieu de 6 mois auparavant)<sup>237</sup>.

### 2.1.10. | Refus ou retrait de la protection aux personnes « menaçant la sécurité nationale »

La Convention de Genève prévoit qu'une personne peut être exclue du statut de réfugié, dans trois cas bien précis. Cette clause d'exclusion s'applique aux personnes « dont on aura des raisons sérieuses de penser : a) qu'elles ont

232 Voir Détection, retour, éloignement, Chapitre 7, 2.2.1.

233 Cour eur. D.H., *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015.

234 Fedasil, *Rapport statistique mensuel*, janvier 2016, p. 4, disponible sur : [www.fedasil.be](http://www.fedasil.be).

235 Ch. repr., *Commission de l'Intérieur, Compte rendu intégral*, CRIV 54 COM 353, 2 mars 2016, p. 6.

236 Art. 21 et 22 de la directive accueil. Voir aussi : Focus, L'intégration du droit européen en matière d'asile et de migration en droit belge.

237 Art. 17 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, modifié par l'arrêté royal du 29 octobre 2015.

commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité (...); b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies »<sup>238</sup>.

La directive qualification permet quant à elle aux États membres d'exclure certaines personnes de la protection internationale dans des conditions bien plus larges que la Convention de Genève<sup>239</sup>. Une loi du 10 août 2015<sup>240</sup>, utilise les possibilités offertes par cette directive – y compris certaines qui ne sont pas obligatoires en droit européen – et élargit considérablement les possibilités d'exclusion, de refus et de retrait du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. Cette loi permet au CGRA de retirer le statut à un réfugié qui constitue « un danger pour la société » suite à une condamnation définitive « pour une infraction particulièrement grave », et même sans aucune condamnation « lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme un danger pour la sécurité nationale »<sup>241</sup>. Il est aussi prévu que le CGRA retire le statut de réfugié lorsque celui-ci a été obtenu « sur la base de faits (...) présentés de manière altérée ou (...) dissimulés, de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés qui ont été déterminants dans la reconnaissance du statut » ou lorsque le « comportement personnel » de l'étranger « démontre ultérieurement l'absence de crainte de persécution »<sup>242</sup>.

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent être exclus de cette protection dans des conditions encore plus larges : outre les cas applicables aux réfugiés, ils devraient être exclus de la protection pour avoir « commis un crime grave »<sup>243</sup>, et peuvent l'être s'ils ont quitté leur pays uniquement pour échapper à une peine suite à une condamnation pour une infraction, même mineure, qui serait passible de prison si elle avait été commise en

Belgique<sup>244</sup>. Dans quels cas peut-on parler de « crime grave » permettant l'exclusion de la protection subsidiaire ? La loi ne le définit pas clairement. Selon le CCE, il faut définir cette notion de manière restrictive, par analogie avec la clause d'exclusion de la Convention de Genève en tenant compte notamment de la gravité du comportement et du dommage réellement causé. Par exemple des faits de simple possession de drogue ne sont pas suffisamment graves. Par contre, une condamnation à 25 ans de prison pour des faits répétés de vente de drogue peut justifier l'exclusion de la protection subsidiaire, même si les faits sont anciens et ont été commis en Belgique<sup>245</sup> (pour l'exclusion des réfugiés, la Convention de Genève ne vise que les faits commis avant leur arrivée dans le pays d'accueil).

Pour Myria, il va de soi que les autorités peuvent priver les personnes coupables d'actes abominables de la protection internationale et s'assurer que ces personnes n'abusent pas de l'asile pour bénéficier de l'impunité pour ces actes. Toutefois, Myria note que cette loi, tout comme la directive qualification, permet d'exclure une personne de la protection dans des situations qui ne sont pas visées par la Convention de Genève. Le HCR considère que l'extension de ces motifs d'exclusion n'est pas permise par cette Convention pour les réfugiés<sup>246</sup>. Les raisons qui permettent l'exclusion d'une personne ou le retrait de la protection en Belgique dépassent de loin les crimes de guerre ou le terrorisme. En outre, certains termes sont particulièrement vagues. Dans quels cas précis peut-on considérer qu'un étranger constitue un « danger pour la sécurité nationale » ? Ce n'est pas défini par la loi. Myria rappelle qu'il est nécessaire de définir ce concept de manière précise pour éviter une interprétation arbitraire<sup>247</sup>.

Que vont devenir les personnes exclues de la protection internationale ? Myria rappelle que le droit international

**Myria rappelle qu'il est nécessaire de définir le concept de « danger pour la sécurité nationale » de manière précise pour éviter une interprétation arbitraire.**

238 Art. 1F de la Convention de Genève de 1951.

239 Art. 12, 14, 17 de la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, ci-après : la directive qualification.

240 Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale dans les demandes de protection internationale.

241 Art. 55/3/1, § 1<sup>er</sup> de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

242 Art. 55/3/1, § 2 de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

243 Art. 55/4, § 1<sup>er</sup>, al. 1, c) de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

244 Art. 55/4, § 3 de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

245 CCE, n° 146.650, 28 mai 2015.

246 Selon le HCR, « les motifs d'exclusion sont énumérés de manière exhaustive dans la Convention de 1951 (...) ils ne peuvent pas être étendus en l'absence d'accord de tous les États parties » (traduction libre : « the grounds for exclusion are exhaustively enumerated in the 1951 Convention (...), they cannot be expanded in the absence of an agreement by all State Parties »), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJL 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, p. 27, disponible sur : [www.refworld.org/docid/4200d8354.html](http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html). Voir aussi : UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale no. 5: Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, 4 septembre 2003, point 3, p. 2, disponible sur : [www.refworld.org/docid/4110bc314.html](http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html).

247 Voir : *Rapport annuel migration 2013*, pp. 193-199.

interdit l'éloignement de personnes exclues qui courent un risque sérieux de mauvais traitements. L'interdiction de mauvais traitements contenue dans l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme est absolue et vaut quel que soit le comportement de la personne concernée. Elle reste valable en tout temps, y compris en temps de guerre ou de « danger public menaçant la vie de la nation » comme une menace terroriste<sup>248</sup>. A cet égard, la loi prévoit un avis obligatoire du CGRA sur la compatibilité de l'éloignement avec ce risque : cette garantie n'est pas négligeable<sup>249</sup>. Toutefois, en cas d'avis du CGRA s'opposant à l'éloignement, Myria regrette que l'OE puisse toute de même éloigner la personne par une simple décision « motivée et circonstanciée démontrant que l'avis du CGRA n'est plus actuel »<sup>250</sup>. En cas de changement de situation entre l'adoption de la décision de retour et son exécution, il aurait fallu, selon Myria, prévoir une nouvelle consultation obligatoire du CGRA qui est beaucoup plus outillé et spécialisé que l'OE pour apprécier le risque de refoulement. Il n'en reste pas moins que l'OE est tenu par l'obligation de non-refoulement et ne pourra pas exécuter un OQT en cas de risque sérieux de mauvais traitements.

En étendant considérablement les possibilités de retirer une protection, et donc éventuellement le séjour, la nouvelle loi pourrait produire davantage de personnes « inéloignables » qui se retrouvent dans une situation inextricable : sans possibilité d'être expulsées du territoire mais sans titre de séjour. Lors du débat parlementaire le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration en était conscient puisqu'il déclarait : « La question des étrangers ne pouvant être rapatriés dans leur pays d'origine n'est pas une question neuve. Il s'agit d'un problème fréquent que rencontrent tous les États qui respectent le principe de non-refoulement. (...) La loi sur les étrangers permet éventuellement de renvoyer un étranger exclu vers un pays tiers, mais cette possibilité reste – pour des raisons bien compréhensibles – théorique »<sup>251</sup>. Myria encourage le législateur à régler cette situation. Le fait que ce problème

soit ancien et n'ait pas encore trouvé de solution ne constitue évidemment pas une raison valable pour ne pas vouloir le régler.

En 2015, la Cour de justice de l'UE a confirmé que les États membres ont le droit de retirer un titre de séjour d'un réfugié reconnu pour des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public. Toutefois, selon la Cour, le recours à la notion d'ordre public « suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »<sup>252</sup>. La seule circonstance que la personne concernée a soutenu une organisation considérée comme terroriste par l'UE « ne saurait avoir comme conséquence automatique la révocation de son titre de séjour ». Ceci vaut également lorsque la personne a été condamnée pénalement pour un tel soutien. Les autorités doivent vérifier si le rôle joué par le réfugié dans le soutien à l'organisation en cause et le degré de gravité des actes qui peuvent lui être imputés constituent des « raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public » suffisamment actuelles pour justifier le retrait du titre de séjour<sup>253</sup>. Si le titre de séjour est retiré, ce retrait n'entraîne pas nécessairement la perte de la qualité de réfugié. L'État doit respecter l'obligation de non-refoulement s'il veut éloigner la personne concernée. Si, pour une raison quelconque (par exemple liée au non-refoulement ou au droit à la vie familiale) l'État membre décide de suspendre l'exécution de la décision d'éloignement, le droit européen interdit de priver la personne de l'accès aux avantages sociaux garantis par la directive qualification, à moins qu'une exception expressément prévue par cette même directive ne s'applique<sup>254</sup>.

### 2.1.11. | Précarisation du séjour des réfugiés reconnus et des membres de leur famille

Un projet de loi adopté par le parlement le 28 avril 2016 prévoit que le droit de séjour des réfugiés reconnus sera limité et matérialisé par un titre de séjour valable 5 ans. Ce droit de séjour deviendra illimité après 5 ans à compter à partir de l'introduction de la demande d'asile,

248 Cour eur. D.H., *Saadi c. Italie*, 28 février 2008, §§ 124-149. Selon la Cour, « il n'est pas possible de mettre en balance le risque de mauvais traitements et les motifs invoqués pour l'expulsion afin de déterminer si la responsabilité d'un État est engagée sur le terrain de l'article 3, ces mauvais traitements fussent-ils le fait d'un État tiers. A cet égard, les agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, ne sauraient être pris en compte » (§ 138).

249 Il faut cependant regretter que la loi soit mal formulée parce que le CGRA ne doit vérifier le compatibilité de l'éloignement qu'avec « les articles 48/3 et 48/4 » de la loi sur les étrangers qui visent les définitions – limitées – du réfugié et de la protection subsidiaire, alors que, pour respecter pleinement l'interdiction du refoulement, qui est absolue, il aurait fallu viser notamment l'article 3 de la CEDH et 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Myria regrette que les députés n'aient pas suivi le Conseil d'État à ce sujet (Ch. repr., *Doc. Parl.*, DOC 54 1197/001, 22 juin 2015, pp. 46-47).

250 Art. 74/17 §1<sup>er</sup>, al. 2 de la loi sur les étrangers.

251 Ch. repr. *Doc. Parl.*, DOC 54 1197/003, p. 19.

252 CJUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, C-373/13, § 79.

253 CJUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, C-373/13, § 87-93.

254 CJUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, C-373/13, § 94-98.

sauf si le statut a été abrogé ou retiré<sup>255</sup>. La fin du séjour du bénéficiaire de la protection internationale peut aussi entraîner la fin du séjour des membres de sa famille<sup>256</sup>. En outre, il est prévu que, même en cas de retrait ou d'abrogation du statut de réfugié par le CGRA, le droit de séjour ne prend pas automatiquement fin. En effet, avant de mettre fin au séjour, l'OE sera tenu de prendre « en considération la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé, la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine »<sup>257</sup>. Dans un courrier daté du 21 octobre 2015 envoyé aux demandeurs d'asile, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration annonçait déjà cette mesure en indiquant que « le gouvernement belge a décidé de durcir la loi sur l'asile » et que « les demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugié recevront une autorisation de séjour valable uniquement 5 ans. ». Une nouvelle fois, Myria constate que ce courrier annonce une mesure non encore entrée en vigueur au moment de sa distribution et transmet donc – à ce moment-là – une information

erronée visant à nouveau à rendre l'introduction d'une demande d'asile en Belgique moins « attractive ».

Myria considère qu'il est paradoxal, d'une part, d'exiger que les étrangers s'engagent à s'intégrer dès leur arrivée sur le territoire et, d'autre part, de prendre des mesures qui fragilisent leur statut et la durée de leur séjour.

Une intégration harmonieuse est certainement facilitée lorsque la personne a une perspective de séjour durable. L'étude *Careers*, publiée par Myria en 2014, montre que la dépendance des anciens demandeurs d'asile aux aides sociales diminue considérablement avec le temps de séjour<sup>258</sup>.

**Il est paradoxal, d'une part, d'exiger que les étrangers s'engagent à s'intégrer dès leur arrivée sur le territoire et, d'autre part, de prendre des mesures qui fragilisent leur statut et la durée de leur séjour.**

## 2.2. | MENA

### 2.2.1. | Droit des MENA au tuteur et à l'accueil adapté

L'afflux de MENA a été particulièrement important en 2015 (on comptait 486 demandes d'asile de MENA en 2014 pour 3.009 en 2015, soit 6 fois plus<sup>259</sup>) et tous n'ont pas pu obtenir un tuteur dans un délai raisonnable, malgré la réaction rapide du Service des tutelles du SPF justice qui a procédé à l'engagement et à la formation de nouveaux tuteurs, tant professionnels qu'indépendants. Tant que les MENA n'ont pas de tuteur, il est impossible de poursuivre l'examen d'une procédure d'asile ou de séjour puisque le MENA ne peut pas être légalement représenté. Au niveau de l'accueil, des efforts importants ont été fournis pour offrir des places d'accueil adaptées aux MENA. Toutefois, certains n'ont pas pu obtenir immédiatement une place adaptée. Pour désengorger les places spécifiques pour MENA, Fedasil a décidé, à titre de mesure exceptionnelle, que certaines catégories de jeunes pourraient séjourner dans des places d'accueil parmi les adultes : les jeunes dont l'âge est contesté, ainsi que les MENA de plus de 17 ans qui sont suffisamment matures<sup>260</sup>. Il a aussi été décidé que lorsque l'OE émet un doute sur la minorité du jeune, celui-ci est hébergé dans une place d'accueil pour adulte en attendant le résultat du test d'âge<sup>261</sup>. Ceci pose question parce qu'en principe, le bénéfice du doute devrait profiter au jeune.

### 2.2.2. | Nouvelle fiche à remplir obligatoirement par les autorités pour signaler la présence d'un MENA, y compris ressortissant de l'EEE

Chaque autorité publique (police, commune...) qui entre en contact pour la première fois avec un MENA a l'obligation de le signaler au service tutelle et à l'OE<sup>262</sup>. Ce signalement s'effectue en remplissant une fiche dont le contenu a été actualisé par une circulaire du 8

255 Ch. repr., *Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, DOC 54 1730/7, art. 49 §1<sup>er</sup> modifié par ce texte en projet.

256 Ibid., art. 11 §3, dernier alinéa inséré par le texte adopté.

257 Ibid., art. 11 § 3 inséré par le texte adopté.

258 Rea A. et Wets J. (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gand, 2014. L'étude et son résumé sont disponibles sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

259 CGRA, Statistiques d'asile. Rapport mensuel, avril 2016, p. 13.

260 Fedasil, *Instruction relative à la désignation vers une place adulte de MENA âgé d'au moins 17 ans et de MENA avec un doute sur l'âge*, 9 novembre 2015, disponible sur : [www.cire.be/legislation/instructions-de-fedasil](http://www.cire.be/legislation/instructions-de-fedasil).

261 Ch. repr., *Commission de l'Intérieur, Compte rendu intégral*, CRIV 54 COM 295, 16 décembre 2015.

262 Art. 6 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.

mai 2015<sup>263</sup>. Cette fiche concerne désormais aussi les mineurs non-accompagnés originaire d'un pays de l'Espace économique européen (EEE)<sup>264</sup>. La circulaire qui accompagne cette fiche vise à renforcer la coopération entre les administrations communales, les services de police, l'Office des étrangers et le Service des Tutelles. Elle précise notamment que la police doit réaliser une enquête de résidence à l'adresse d'un MENA qui se trouve légalement en Belgique pour un court séjour. Cette enquête doit se faire à l'expiration du délai fixé par le visa ou d'un délai de trois mois lorsque le jeune est dispensé de visa. La fiche de signalement doit être remplie si le MENA se trouve toujours à l'adresse. La circulaire demande aux administrations communales de notifier les décisions de l'OE non seulement au tuteur mais aussi de transmettre une copie à la résidence du mineur et au service des Tutelles. Elle précise également que le tuteur « est obligé de réserver un suivi à chaque invitation » de l'OE l'informant qu'il doit se rendre à la commune pour se voir notifier une décision concernant son pupille.

### 2.2.3. | Accès à la mutuelle élargi pour les MENA, y compris ressortissants de l'EEE

Depuis le 27 août 2015, l'accès à la mutuelle est garanti pour les MENA originaires d'un pays de l'EEE<sup>265</sup>. Ces jeunes pouvaient bénéficier d'un tuteur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014<sup>266</sup>. Ils peuvent désormais être couverts par l'assurance maladie à conditions :

- soit de fréquenter depuis au moins trois mois consécutifs une école primaire ou secondaire agréée par une autorité belge ;
- soit d'être exemptés de l'obligation scolaire par la « Commissie van advies voor het Buitengewoon Onderwijs » ou la Commission consultative de l'enseignement spécial ou la « Sonderschulausschuss » ;
- soit d'avoir été présentés à une institution de soutien préventif aux familles agréée par une autorité belge, pour autant que ces dernières personnes ne soient pas soumises à l'obligation scolaire.

263 Circulaire du 8 mai 2015 relative à la fiche de signalement des mineurs étrangers non accompagnés et à leur prises en charge, *M.B.*, 20 mai 2015.

264 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chapitre III.1.

265 Art. 32, 22° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, modifiée par la loi du 17 août 2015 portant des dispositions divers en matière de santé.

266 Voir à ce sujet : *La migration en chiffres et droits 2015*, p. 87.

## 2.3. | Apatrie

S'inscrivant dans la campagne du HCR visant à éradiquer l'apatridie d'ici 2024, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur l'apatridie le 4 décembre 2015. Ce document invite la Commission européenne et les États membres à collecter des données fiables sur les apatrides et les procédures de détermination de l'apatridie et à échanger des bonnes pratiques, en utilisant le réseau européen des migrations comme plateforme. Les points de contact nationaux des États membres sont invités à y participer activement « en fournissant toutes les informations pertinentes afin d'en faire un instrument utile pour atteindre les objectifs de réduction du nombre des apatrides, de renforcement de leur protection et de réduction du risque de discrimination »<sup>267</sup>. L'accord de gouvernement d'octobre 2014 prévoit certaines avancées en faveur des apatrides, la spécialisation des magistrats par arrondissement judiciaire et la possibilité pour ceux-ci de demander des avis au CGRA. Le gouvernement a prévu que la reconnaissance du statut d'apatride se traduira, « en principe », par l'obtention d'un permis de séjour temporaire après une vérification effectuée par l'OE visant à établir d'éventuelles infractions à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Myria n'a pu constater aucune avancée significative sur ce sujet et ne peut que rappeler ses recommandations formulées l'année passée<sup>268</sup>.

267 Le Conseil adopte des conclusions sur l'apatridie », communiqué de presse 893/15, 4 décembre 2015, [www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/](http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/).

268 Voir : *La migration en chiffres et droits 2015*, pp. 84-85.

Encadré 15.

## La réinstallation et les visas humanitaires : des canaux de migration légaux pour les personnes en besoin de protection internationale

En 2015, 276 personnes ont bénéficié du programme de réinstallation vers la Belgique. Il s'agit de 188 Syriens réfugiés au Liban (141), en Jordanie (4), et en Turquie (43) et de 88 Congolais réfugiés au Burundi<sup>269</sup>. Ce programme mené en collaboration avec le HCR permet à des personnes qui se sont réfugiées dans un pays tiers et identifiées comme ayant besoin d'une protection internationale d'être réinstallées vers un autre pays qui a, au préalable, marqué son accord pour leur octroyer un droit de séjour durable.

Pour la même année, selon le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, 843 visas ont été délivrés pour des raisons humanitaires (tout type de raisons confondues), à des ressortissants de Syrie, du Burundi, de Russie, de la R.D. Congo et de Turquie, contre 208 en 2014<sup>270</sup>. Ils ont notamment été délivrés à des personnes en besoin de protection issues de minorités religieuses, comme les 281 chrétiens d'Alep exfiltrés de Syrie<sup>271</sup> (opération qui a fait l'objet de controverses<sup>272</sup>). S'il est prévu dans la législation européenne<sup>273</sup>, le visa humanitaire n'est pas en tant que tel prévu dans la loi belge mais il tombe dans la compétence générale du Ministre et de son administration sur la délivrance des visas. Pour des raisons humanitaires (non

définies), un étranger peut demander un visa de court séjour pour accéder au territoire belge mais il sera soumis à l'appréciation discrétionnaire de l'OE ou du Ministre. Dans ce type de situation, l'OE ou le Ministre peut également user de son pouvoir discrétionnaire et accorder un visa de long séjour (de plus de 3 mois), qui est également une faveur et non un droit<sup>274</sup>.

Myria tient à souligner que les visas délivrés pour raisons humanitaires sont actuellement et à côté de la réinstallation l'une des seules voies légales et sécurisées (mais discrétionnaire) d'accès au territoire pour les personnes en recherche de protection internationale et désireuses d'introduire une demande d'asile dans notre pays. À défaut, ces personnes sont contraintes d'entreprendre une route périlleuse et dangereuse, souvent au péril de leur vie. C'est pourquoi, Myria a, au mois de juin 2015, invité les autorités à faire preuve de plus de souplesse dans la délivrance des visas pour raisons humanitaires face à la crise humanitaire actuelle, notamment dans l'examen des demandes introduites par les membres de famille au sens large des belges ou des personnes qui résident légalement en Belgique (et qui ne rentrent pas en compte pour un regroupement familial) ou les personnes vulnérables. Notons que la délivrance de visas humanitaires est également un moyen efficace de couper l'herbe sous le pied des passeurs.

Notons par ailleurs qu'il existe un nouveau mécanisme de « relocalisation » intra-européen des personnes en besoin de protection qui arrivent en Grèce et en Italie mis en place en 2015 dans le cadre des actions entreprises au niveau européen pour faire face à la crise de l'asile. Celui-ci est abordé dans le focus « L'Europe en crise (d'asile) ».

## RECOMMANDATIONS

En matière de protection internationale, Myria recommande :

- qu'une information correcte, à jour, complète et compréhensible soit fournie aux demandeurs d'asile dès l'introduction de la demande, notamment par la distribution des brochures élaborées par la Commission européenne dans le cadre du règlement Dublin III ;
- qu'une procédure de détection et un accompagnement adapté des personnes vulnérables soient systématiquement mis en place par les instances d'asile et les structures d'accueil ;
- que les autorités mènent une véritable réflexion dans le but d'encadrer la situation des personnes qui sont exclues de la protection internationale ou dont le statut de protection internationale a été retiré.

269 Informations reçues par mail de Fedasil le 1<sup>er</sup> juin 2016.

270 « Hardvochtig migratiebeleid? Humanitaire visa x4. Focus op religieuze minderheden oa Christenen uit Syrië. », Communication de Theo Francken sur Twitter, 1<sup>er</sup> avril 2016.

271 244 personnes durant l'été 2015 et 37 en décembre 2015.

272 Voir notamment: Ch.repr., *Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 14 juillet 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 26-42.

273 Art. 5 § 4, c du Code frontières Schengen (562/2006/CE) et art. 25 §1, a, i du Code européen des visas (810/2009/CE).

274 Art. 9 de la loi sur les étrangers.