

I. Edito

* Réflexions sur l'accord gouvernemental

Le mois de décembre 2011 a vu la formation d'un nouveau gouvernement fédéral pour la Belgique suite à l'adoption le 30 novembre de l'accord de gouvernement¹. Cet accord comprend un volet « réforme de l'asile et de l'immigration ».

La philosophie de l'accord veut que tout droit accordé s'accompagne d'obligations. En filigrane du texte, on retrouve des éléments déjà soulignés précédemment² comme la volonté de « réprimer les abus » et d'« éviter la fraude », la nécessité de renforcer les contrôles, de « limiter les charges liées à l'accueil des demandeurs d'asile », mais aussi plus largement l'idée de décourager la migration, et d'encourager le retour.

Cela se traduit par des mesures plus restrictives en matière d'asile, d'accueil, de regroupement familial, de régularisation médicale, et de nationalité, qui pour la plupart ont déjà été votées au parlement³. Nous examinerons ci-dessous quelques-unes de ces mesures⁴.

L'accord prévoit également que la législation sera coordonnée dans un code. Nous appelons de nos vœux depuis un certain temps une refonte de la loi de 1980, devenue particulièrement peu lisible au fil des modifications intervenues en 30 ans.

- **Assurer une action cohérente de l'Etat avec un ministre unique.**

Les matières de l'asile, de l'immigration et de l'accueil sont confiées à un Ministre unique. Cette mesure est évidemment guidée par la volonté d'échanger plus facilement les informations et de coordonner les actions. Elle s'avère cohérente en termes de politique migratoire uniquement. Elle pose toutefois question en ce qu'elle confie au même ministère la responsabilité du contrôle migratoire (dont la politique de retour) ainsi que l'accueil et l'asile qui ont trait aux droits fondamentaux des personnes, à leur protection et au respect de leur dignité humaine. Cette confusion accrue entre politique migratoire et respect des droits fondamentaux est inquiétante dans la mesure où les intérêts en jeu peuvent être contradictoires. Aussi, il nous semblerait plus judicieux de créer un ministère lié aux droits fondamentaux pour ces matières.

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

Cette partie de l'accord nous laisse sur notre faim. En effet, après avoir rappelé les obligations découlant de la convention de Genève, on évoque la nécessité de limiter la charge que constitue l'accueil des demandeurs d'asile, et on parle de mettre en œuvre des campagnes de dissuasion, pour éviter l'arrivée de candidats réfugiés. Toutefois, on ne précise nullement les mesures destinées à garantir un accueil digne.

L'accord évoque ensuite la rapidité de la procédure d'asile. Il est prévu qu'une réponse soit donnée dans les six mois. Si on ne peut que se rallier à la volonté de rendre les procédures plus efficaces, on s'étonne aussi du fait qu'on ne nous parle ici que de donner un signal clair aux personnes mal intentionnées et d'éviter les « appels d'air ». Sous prétexte de limiter l'arrivée de candidats à l'asile qui n'auraient aucune chance d'être reconnus, il semble qu'on ait oublié de prévoir les mesures qui facilitent l'accès à une protection pour ceux qui en ont vraiment besoin. Ainsi, l'adoption d'une liste de pays d'origine sûre pourrait amener un traitement peut-être trop rapide de certaines demandes et un défaut de recours efficaces, passant ainsi à côté de réels besoins de protection.

L'accord prévoit ensuite la mise en place du plan de répartition en aide matérielle entre les communes, mais d'abord sur base volontaire. Le gouvernement prévoit de ne mettre en place un plan de répartition obligatoire qu'en cas d'insuffisance du plan sur base volontaire. Il n'est pas précisé à partir de quand on pourra considérer que la première option ne suffit pas. Nous nous permettons de regretter qu'on ait pas été plus loin en prévoyant le recours au plan de répartition obligatoire directement. En effet, il est urgent de répondre à la crise de l'accueil. Quel intérêt y a-t-il à attendre encore d'hypothétiques initiatives volontaires avant de mettre en place une solution que tout le secteur appelle de ses vœux ?

1 Accord du gouvernement Di Rupo 1^{er} décembre 2011, téléchargeable sur le site du Premier Ministre : <http://premier.fgov.be/fr/node/827>

2 Voir l'Edito de la Newsletter ADDE n° 69 d'octobre 2011

3 Loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial, publiée au *M.B.* du 12 septembre 2011 ; Projet de loi transposant la directive retour, adopté le 25 novembre 2011 (Doc. Chambre 53-1825/001) ; Projet de loi modifiant l'article 9ter, adopté le 2 décembre 2011 (Doc. chambre 53-1824/001) ; Projet de loi modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile, adopté le 27 octobre 2011 (Doc. chambre 53-0813/015)

4 Pour des commentaires plus détaillés de l'accord, voir la note du CIRE sur www.cire.be ou celle de la Ligue des droits de l'homme sur www.liguedh.be

Les réformes ainsi envisagées en matière d'asile et d'accueil nous semblent bien peu ambitieuses, à l'heure où la jurisprudence européenne condamne de nombreux pays qui n'offrent pas un accueil satisfaisant aux demandeurs d'asile, et alors même que la Belgique s'est vue condamnée par la Cour EDH dans l'arrêt MSS⁵ pour défaut d'avoir mis en œuvre des voies de recours efficaces en matière d'asile.

- **Promouvoir le retour**

Au-delà de la volonté de porter une attention maximale sur le retour, il nous semble intéressant de souligner ici une avancée : la personne détenue en vue de son éloignement et son avocat devront dorénavant être prévenus 48h avant toute tentative d'éloignement⁶.

L'accord rappelle ensuite qu'un mineur ne peut en principe pas être détenu⁷, et qu'une attention particulière devra être portée aux personnes vulnérables. Nous nous interrogeons sur le processus d'identification de ces personnes vulnérables. Si l'on en croit la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les demandeurs d'asile et les enfants à tous le moins devraient être considérés comme des personnes dont la vulnérabilité doit être prise en compte.

L'accord insiste ensuite sur les personnes qui présentent un danger pour l'ordre public. Il est prévu d'étendre le réseau de centres fermés et de déférer prioritairement ces personnes en centres en vue de leur éloignement. Cette mesure nous semble aller à l'encontre de la nécessité de limiter les cas de détention, de trouver des alternatives (moins coûteuses aussi) à celle-ci, et du nécessaire respect de l'article 3 CEDH qui impose en tous cas de pouvoir faire suspendre une décision d'éloignement lorsqu'on peut faire valoir un grief défendable.

- **Garantir le droit au regroupement familial tout en luttant contre la fraude**

Les réformes concernant le regroupement familial étant déjà en vigueur, nous pointerons ici uniquement l'idée portée par l'accord de mettre sur pied un registre central des actes étrangers reconnus et refusés par une autorité sur base du Code de DIP. La pratique montre en effet que le problème le plus récurrent en matière de reconnaissance d'actes étrangers résulte de l'insécurité juridique créée par la possibilité pour chaque administration de se prononcer sur le respect des conditions légales. Il en découle des décisions contradictoires et un recours excessif aux tribunaux dont les délais de procédure s'allongent continuellement. Ainsi, la création d'un registre central, tel que prévu à l'article 31 du Code de DIP, reprenant les informations relatives à la reconnaissance des actes et décisions judiciaires étrangers, nous semble une solution favorable à la limitation du risque de solutions contradictoires en matière de reconnaissance de mariages étrangers. Néanmoins, il est souhaitable qu'une seule autorité centrale soit compétente pour reconnaître ou non un acte.

- **Traiter rapidement les demandes de séjour**

Le texte envisage d'améliorer les procédures relatives aux MENAS. Nous espérons qu'il faut voir là une volonté d'aller plus loin que le texte déjà adopté⁸ et d'affiner la manière dont on va déterminer quel est l'intérêt de l'enfant. Il est également prévu que les MENAS européens bénéficient d'une protection spécifique, ce que nous approuvons.

- **Réformer le statut des apatrides**

Il faut souligner enfin la volonté de mettre en place une procédure de reconnaissance du statut d'apatride via le CGRA, qui permette la délivrance d'un titre de séjour provisoire.

En conclusion, si les avancées doivent être soulignées (comme l'intégration des MENAS européens dans la réglementation MENA ou la mise en place d'une procédure de reconnaissance de l'apatridie auprès du CGRA), elles restent marginales. L'accord nous semble en effet essentiellement guidé par la volonté de contrôler la migration, d'éviter au maximum que les migrants ne puissent introduire une demande de séjour, et d'encourager au maximum les retours, qu'ils soient volontaires ou forcés.

Cela se traduit par un angle d'approche assez négatif, envisageant le migrant comme susceptible de commettre des abus, et devant être contrôlé. Il y a bien peu de mesures positives, allant dans le sens du droit, ou de garanties prévues. Si l'accord exprime le désir de respecter les obligations internationales de la Belgique, de reconnaître aux migrants leurs droits fondamentaux, ceux-ci se réduisent comme peau de chagrin face aux impératifs souverains de respect de l'ordre public et de répression des abus, et face à la nécessité de sauvegarder notre système d'aide sociale.

5 CEDH, 21 janvier 2011, MSS c. Belgique et Grèce, requête n° 45036/98

6 L'accord prévoit que la personne et son avocat doivent être prévenus 48h avant une première tentative d'éloignement, mais dans sa déclaration de politique générale, la Secrétaire d'Etat Maggie De Block a précisé que cette règle vaudrait pour toute tentative d'éloignement.

7 La Belgique vient en effet à nouveau d'être condamnée pour la détention d'une famille. Voyez l'arrêt CEDH, Kanagaratnam et autres c. Belgique, du 13 décembre 2011 publié ci-dessous.

8 Voir l'édito de la Newsletter ADDE n°71 de décembre 2011.

Par ailleurs, la volonté de rendre les procédures plus rapides, plus efficaces, laisse entendre une accélération qui doit selon nous, être assortie de garanties. On veut des réponses plus rapides mais à trop vouloir aller vite, on peut craindre que des droits fondamentaux soient bafoués, que des personnes en besoin de protection ne soient pas entendues.

Le temps du droit est traditionnellement un temps long. Comme le souligne François Ost, l'accélération du temps juridique révèle une demande sociétale impérative, condamne le politique à réagir dans l'urgence. Il semble que les domaines de l'asile et l'immigration soient à l'instar du droit pénal pour François Ost, « un domaine particulièrement sensible à cette demande de réaction dans l'urgence, parfois, reconnaissons-le, au détriment des garanties des droits des personnes »⁹.

*Marie -Belle Hiernaux
Juriste Adde a.s.b.l.*

⁹ OST F., « L'accélération du temps juridique », in L'accélération du temps juridique, sous la Dir. de GERARD Ph., OST F. et Van de KERKHOVE M., Publications des FUSL, Bruxelles, 2000