

Crise de la solidarité : des centaines de demandeurs d'asile à la rue

Hiver 2009. Cinq ONG (Ciré, Caritas international, Médecins du monde, Médecins sans frontières et Vluchtelingenwerk Vlaanderen) décident de monter un camp de réfugiés précaires en plein cœur de Bruxelles. Le campement devait apporter un confort minimaliste à des centaines de demandeurs d'asile qui ne pouvaient être hébergés dans les structures d'accueil des réfugiés en Belgique, et qui se retrouvaient dans la rue.

Mi-décembre 2009, la situation est telle que le Premier ministre Yves Leterme lance un appel à la population pour accueillir les demandeurs d'asile sans abri. C'était au cœur de l'hiver et les températures étaient en dessous de zéro. La "crise de l'accueil" des demandeurs d'asile existant depuis le mois d'avril 2009 était enfin révélée au grand public.

En fait, cette crise n'a fait qu'empirer au fil des mois. Sur toute l'année 2009 (mais surtout à partir du mois d'octobre 2009), plus de 2 700 personnes ne se sont pas vu désigner de lieu d'hébergement par Fedasil, l'agence fédérale compétente pour l'accueil des demandeurs d'asile **A**.

L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE EST POURTANT UN DROIT

La politique d'accueil des demandeurs d'asile a fortement évolué ces dernières années dans une même perspective : satisfaire aux obligations internationales de la Belgique en matière de protection des réfugiés en évitant tout "effet aspirant", tout "appel d'air" à l'immigration et en travaillant constamment à décourager l'intro-

À L'APPROCHE DES PREMIERS FROIDS, DES DEMANDEURS D'ASILE SE RETROUVENT À LA RUE. DEPUIS PLUS D'UN AN, L'ÉTAT BELGE NE RESPECTE PAS SES OBLIGATIONS LÉGALES. LA GRAVITÉ DE LA SITUATION IMPOSE DES MESURES URGENTES.

Axel Bernard
Avocat au Progress Lawyers Network, CSCE

duction de demandes d'asile sur le territoire du royaume. Le soutien financier accordé aux candidats réfugiés étant aux yeux du législateur le motif essentiel pour se rendre en Belgique, c'est principalement cette forme d'aide qui a été limitée dans un premier temps avant d'être totalement supprimée par la suite.

Début 2001, l'aide financière accordée aux candidats réfugiés a ainsi été restreinte aux seules demandes d'asile déclarées "recevables" par l'Office des étrangers ou le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides **B**. Durant la phase de recevabilité (et la période de recours contre une éventuelle décision d'irrecevabilité), les demandeurs d'asile étaient obligatoirement hébergés dans des centres ouverts. Suite à une refonte importante de la procédure d'asile supprimant cette phase de recevabilité, le législateur a figé en 2007 **C** le cadre actuel de l'accueil des demandeurs d'asile, en décidant de supprimer toute aide sociale financière et en organisant l'hébergement **D** de tout candidat réfugié **E** durant l'ensemble de sa procédure. Cette forme d'aide

présente l'avantage de ne pas être "un facteur d'attraction favorisant l'introduction de demandes d'asile ou de recours non fondés" **F**.

LES CAUSES DE LA CRISE

En avant-propos de son rapport annuel 2009, rendu public le 30 juin 2010, Fedasil débutait sur ce constat cinglant : " Contrairement à ses engagements internationaux, la Belgique ne peut actuellement assurer sa mission d'accueil pour toutes personnes qui viennent y demander une protection. [...] Les différentes mesures prises dans l'urgence (augmentation de la capacité d'accueil, accueil d'urgence et dans des hôtels, modifications législatives pour diminuer les entrées et stimuler les sorties, instructions diverses) n'ont pu enrayer cette spirale négative." Avant d'avertir que "sans mesures structurelles, la crise de l'accueil continuera à s'étendre en 2010 et 2011". **G**

Quelles sont les causes de la crise de l'accueil? Le rapport annuel 2009 de Fedasil pointe différents facteurs mais s'attarde essentiellement sur l'augmentation des demandes d'asile (et donc des entrées dans les structures

d'accueil) qui aurait "fortement contribué à la suroccupation du réseau d'accueil" **H**. En 2009, il y a effectivement eu une augmentation de 40 % de demandes d'asile (17 186 dossiers d'asile) par rapport à l'année 2008 (12 252 dossiers d'asile). Depuis 2006, le nombre de demandes d'asile s'était en effet stabilisé autour des 12 000 unités. Mais en analysant l'évolution du nombre de requêtes de ces dix dernières années, on s'aperçoit que la Belgique avait connu un nombre bien plus important de demandes d'asile les années précédentes (24 549 en 2001, 18 805 en 2002, 16 940 en 2003, 15 537 en 2004, 15 957 en 2005) **I**.

L'augmentation apparue en 2009 n'a donc rien de fondamentalement anormal et devait être, en principe, parfaitement gérable. Seulement le gouvernement fédéral a rendu cette mission parfaitement impossible en 2007 en adoptant la loi du 12 janvier 2007 supprimant toute aide financière aux candidats réfugiés, et n'accordant plus qu'une aide matérielle sous forme d'hébergement. Lorsque ce nouveau cadre légal entre en

vigueur, le taux d'occupation du réseau d'accueil dépasse les 75 % de sa capacité totale. L'augmentation est immédiate : fin 2007, le taux d'occupation est de 90 %. En mai 2008, ce taux dépasse les 95 %, atteint les 100 % en octobre de la même année et continue de croître jusqu'à atteindre 109,5 % en octobre 2009 ❶.

Le gouvernement fédéral avait, bien entendu, prévu une augmentation des personnes hébergées dans le centre mais entendait compenser cette augmentation par plus de sorties. L'objectif, purement spéculatif, était en effet de réduire la procédure d'asile, suite à sa réforme de 2006, à un maximum d'une année (au contraire de l'ancienne procédure qui pouvait durer quelques années), ce qui apparaît à nouveau impossible à réaliser.

LA CHASSE AUX DEMANDES MULTIPLES

L'explication liée à l'augmentation du nombre de demandes d'asile pour justifier la crise de l'accueil est abusivement jumelée d'une variante : la hausse de demandes d'asile s'expliquerait principalement en raison d'une hausse du nombre des demandes multiples ❷. Une des pistes prises par le législateur belge pour mettre fin à la saturation du réseau d'accueil a donc été d'octroyer la possibilité à Fedasil d'exclure de l'aide matérielle les demandeurs d'asile qui introduisent des demandes d'asile successives, à compter de la troisième demande ❸. Les chiffres les plus récents disponibles montrent en effet que les demandes multiples représentent un nombre significatif de demandes. En mai 2010, 251 demandes multiples ont ainsi été introduites (un peu moins qu'en avril 2010). Cela représente 21,02 % de la totalité des demandes d'asile ❹. Mais en analysant de plus près ces demandes "multiples", force est de constater que les cinq nationalités les plus fréquentes sont les nationalités russe (essentiellement des personnes d'origine tchétchène), irakienne, afghane, guinéenne et



iranienne ❺. Le fait pour une personne de réintroduire une nouvelle demande d'asile résulte évidemment de l'évolution de la situation sécuritaire dans le pays d'origine. L'enlisement de la guerre en Irak, l'intensification du conflit en Afghanistan, la tentative de coup d'État militaire en Guinée, l'augmentation des tensions sociales en Iran sont tous des éléments susceptibles de justifier un nouvel examen d'une demande de protection internationale par les autorités d'asile. En excluant ces candidats réfugiés de l'aide matérielle, on met à la rue des personnes qui ont un réel besoin de protection ❻.

SORTIR DE L'IMPASSE

Les chiffres les plus récents disponibles montrent qu'en mai 2010, 418 personnes ont reçu une décision de non-désignation d'un centre d'accueil, 913 personnes étaient accueillies dans des hôtels et 177 personnes ont reçu une décision de "No Show" ❿. Ces personnes sont privées de l'aide minimale à laquelle elles ont droit. Depuis 2001, le gouvernement a fait le choix de supprimer l'aide sociale financière

accordée aux candidats réfugiés, via les CPAS, en la remplaçant par une aide matérielle dispensée par les centres d'accueil. Le gouvernement montre aujourd'hui qu'il est dans l'impossibilité d'assumer les conséquences de son choix et d'assurer aux candidats réfugiés un logement et un accompagnement décents. Aucune des mesures décidées jusqu'à présent n'a été en mesure de répondre aux besoins de manière structurelle. Aux portes de l'hiver, il semble temps de pouvoir faire bénéficier à nouveau les candidats réfugiés de l'aide financière pour sortir de l'impasse. ■

❶ Exposé des motifs du projet de loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, DOC 51, 2561/001, p. 6.

❷ FEDASIL, Rapport annuel 2009, p. 3.

❸ FEDASIL, Rapport annuel 2009, p. 10.

❹ Les statistiques des demandes d'asile sont disponibles sur le site <https://dofi.ibz.be> Les flux observés en Belgique suivent d'ailleurs les tendances observées globalement pour toute l'Europe.

❺ FEDASIL, Rapport annuel 2007, p. 43; Rapport annuel 2008, p. 34; Rapport annuel 2009, p. 35.

❻ FEDASIL, Rapport annuel 2009, p. 10.

❼ Modification introduite par la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses.

❽ <http://www.cbar-bchv.be/Reunions-decontact/2010/PVjuin2010.pdf>

❾ En mai 2010, le top 5 des nationalités des personnes en demande d'asile multiple était : l'Irak (40), l'Afghanistan (32), le Kosovo (25), la Russie (22) et l'Iran (12) (<http://www.cbar-bchv.be/Reunions-decontact/2010/PVjuin2010.pdf>).

❿ C'est pour ce motif qu'un recours en annulation partielle a été introduit devant la Cour constitutionnelle par différentes associations à l'encontre de la modification législative adoptée fin 2009 de la loi accueil du 12 janvier 2007.

⓫ Fiction créée en vue d'éviter que des personnes ayant un séjour légal mais n'ayant plus droit à l'accueil suite à une 3e demande d'asile ne fassent appel au CPAS de leur lieu de résidence.

❶ FEDASIL, Rapport annuel 2009, p. 11.

❷ Étaient "recevables" les demandes qui n'étaient pas manifestement non fondées.

❸ La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

❹ La "loi accueil" accorde aussi un certain nombre de droits aux bénéficiaires de l'accueil comme le droit à un accompagnement social, psychologique et médical, le droit à l'information, à l'aide juridique, au service d'interprètes...

❺ Ainsi que les mineurs étrangers non accompagnés et les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier.