Contribution à l'Examen Périodique Universel du Conseil des Droits de l'Homme (2ème session)

CIRÉ asbl

19 juin 2015

CIRÉ asbl (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers)
rue du Vivier 80-82
1050 Bruxelles
Tél. : 0032.2.629.77.10
E-mail : cire@cire.be
www.cire.be
Personnes de contact : Jean-Charles Stevens (jcstevens@cire.be) et Coralie Hublau (chublau@cire.be)

1. Présentation du CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers)

Le CIRÉ est une coordination d'associations née en 1954 qui a pour but de défendre et de renforcer les droits des étrangers, réfugiés, demandeurs d'asile et des personnes d'origine étrangère et de veiller à ce que les politiques menées soient conformes aux textes nationaux et internationaux qui consacrent les droits fondamentaux. Les modes d'action du CIRÉ sont divers : l'action politique, la sensibilisation de l'opinion publique, l'offre de services au public visé, l'initiation de projets novateurs et participatifs, la proposition d'alternatives.

2. Droits sociaux des personnes migrantes

Nous relevons qu'un nombre important de **demandeurs d'asile** dont des familles demandeuses d'asile avec des enfants mineurs sont privés de leurs droits sociaux fondamentaux (logement, nourriture et habillement). Ces refus des droits sociaux fondamentaux mettent gravement en péril la procédure d'asile même des demandeurs[1] et peuvent dans certains cas aller jusqu'à les contraindre de quitter la Belgique avant que leur demande n'ai été examinée[2]. Ceci constitue une mesure de refoulement implicite (*constructive refoulement*)[3] prohibé par le droit international. Sont en particulier visés : les demandeurs d'asile qui ont fait l'objet d'une décision de transfert dans le cadre du règlement Dublin (il s'agit d'une pratique administrative en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne)[4], les demandeurs d'asile qui introduisent une nouvelle demande d'asile (il s'agit d'une pratique administrative de refus automatique et systématique qui ne respecte pas le prescrit légal[5])[6], les demandeurs d'asile principalement d'origine Rom ressortissants d'un État membre de l'Union (il s'agit d'une pratique administrative de refus automatique et systématique qui ne dispose d'aucune base légale), les demandeurs d'asile (dont des mineurs entre 16 et 18 ans) qui font l'objet d'une sanction d'exclusion du réseau d'accueil[7].

De nombreux **travailleurs migrants et d'autres migrants en séjour régulier** dont des familles avec enfants mineurs sont privés de tous les droits sociaux fondamentaux (logement, soins de santé, habillement, nourriture). Sont en particulier visés : les personnes qui ont obtenues une régularisation de leur séjour suite à un permis de travail[8], les ressortissants de l'Union Européenne

CIRÉ
coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

1 Voir UNHCR, Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Defence for Children International (DCI) v. Belgium, 13 July 2012, § 1.3

2 Voir Requête n° 60125/11 V.M. et autres c. Belgique toujours pendante la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

3 Voir: UNHCR, *Representations to the Social Security Advisory Committee on the "Social Security (Persons from Abroad) Miscellaneous Amendment Regulations 1995"*, 10 November 1995, § b; A. Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary, Oxford, 2011, p. 1369; HATHAWAY, James C., "The right of refugees under international law", Cambridge Univerity Press, 2005, p. 464; R. CHOLEWINSKYI, « Economic and Social Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe », in Georgetown Immigration Law Journal 2000, p. 712.

4 CJUE, arrêt C-179/11, 27 septembre 2012, § 61

5 Art. 4 de la loi accueil du 12 janvier 2007

6 Ceci concerne plus de 5000 personnes en 2014 : http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0019.pdf, p. 337)

7 Art 45 de la loi accueil du 12 janvier 2007

8 Voir l'article 57sexies de la loi CPAS du 8 juillet 1976

principalement des familles Roms pendant les trois premiers mois de leur séjour (l'administration[9] leur refuse même le droit à l'aide médicale urgente qu'ils ont en principe[10]), les membres de la famille d'un Belge pendant les trois premiers mois de leur séjour (il s'agit d'une pratique administrative qui ne repose sur aucune base légale[11]).

Les migrants en séjour irrégulier, ne bénéficient que de l'aide médicale urgente et sont privés des autres droits sociaux fondamentaux (logement, nourriture, habillement)[12]. De telles restrictions de l'aide sociale à l'égard de migrants sont d'après la Cour Constitutionnelle « *un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi* »[13] qui est de les forcer à quitter le territoire. L'idée étant que plongés dans la misère les étrangers n'ont d'autre choix que de partir. Cette mesure constitue en réalité une expulsion déguisée prohibée au sens du Projet d'article 10 sur l'expulsion des étrangers de la Commission du Droit international. Selon cette disposition *« l'expulsion déguisée s'entend du départ forcé d'un étranger d'un État résultant indirectement d'une action ou d'une omission attribuable audit État, […], visant à provoquer le départ d'étrangers de son territoire en dehors des formes prévues par la loi. »* Le commentaire de cette disposition précise que *« un État n'est pas en droit d'utiliser des moyens ou techniques déguisés, ou détournés, pour provoquer le même résultat que celui qu'il pourrait obtenir moyennant l'adoption d'une décision d'expulsion, c'est-à-dire contraindre un étranger à quitter son territoire »*[14].

3. Violences envers les femmes

Différents instruments de lutte contre la **violence conjugale** ont été mis en place par les autorités belges depuis plusieurs années. Concernant plus spécifiquement la situation **des migrant-e-s**, le Plan d'action national de lutte contre la violence entre partenaires et d'autres formes de violences intrafamiliales 2010-2014 prévoit que : « *les migrants pouvant être particulièrement vulnérables par rapport aux situations de violences (de par leur manque de connaissance des structures d'aide belges), il convient d'y accorder une attention spécifique* ».

Ainsi, le législateur belge a prévu dans la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers des clauses de protection pour les victimes de violences conjugales (article 11 § 2, alinéa 4 pour les époux/épouses d'un étranger autorisé au séjour et articles 42 *quater* §4, 4° pour les époux/épouses d'un Belge ou d'un citoyen européen) qui permettent aux migrant(e)s venu(e)s par regroupement familial et qui sont victimes de violences conjugales et/ou intrafamiliales de demander le maintien de leur titre de séjour.

Sur le terrain, nous constatons cependant que les victimes migrantes sont confrontées à des

9 Voir : http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/schema_ue_rf_avec_ue.pdf
10 Cour Const arrêt n°95/2014, B.55.12
11 Voir : http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/2014_08_05_omzendbrief_artikel_57_qq_fr_signee.doc et http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/schema_rf_avec_belge_-_a4.pdf
12 Art. 57 § 2 de la loi CPAS du 8 juillet 1976
13 Cour Constitutionnelle, arrêts n° 51/94, B.4.3. ; n°43/98, B.31. ; n°106/2003, B.7.4. ; n°131/2005, B.3.2.
14 International Law Commission : http://legal.un.org/ilc/texts/9_12.htm

difficultés qui les empêchent souvent d'avoir accès à cette protection : isolement (absence de réseau familial ou social en Belgique), dépendance administrative à l'égard du conjoint (titre de séjour dépendant de la vie commune), connaissance parfois faible de la langue, peur de s'adresser aux autorités, contexte actuel de suspicion à l'égard des migrants, … En raison de leur situation de séjour précaire (car dépendante de la cohabitation avec leur époux), beaucoup de ces femmes se voient contraintes de choisir entre subir la violence conjugale et ne pas perdre leur titre de séjour et quitter le domicile pour se mettre à l'abri et risquer de se le voir retirer. Le séjour conditionnel de 3 ou 5 ans introduit par la réforme de la loi belge sur le regroupement familial de 2011 crée une dépendance administrative entre conjoints qui est propice à la violence conjugale et qui constitue souvent une arme supplémentaire pour les auteurs de violence, la personne venue par regroupement familial étant placée dans une situation de totale vulnérabilité.

A côté de la dépendance administrative entre conjoints découlant du statut de personne regroupante, d'autres lacunes existent obstacles aujourd'hui en Belgique dans la lutte contre les violences faites aux femmes : le manque de places en centre d'hébergement,, le manque de collaboration entre les acteurs et autorités en charge de ces questions (communes, police, Office des étrangers, services sociaux, justice), le manque d'information et de formation de ces acteurs, la priorité mise à la lutte contre les situations de complaisance au détriment de la lutte contre les violences faites aux femmes.

La violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits humains et des libertés fondamentales. Toutes les femmes en Belgique doivent pouvoir jouir des mêmes droits, quelle que soit leur situation de séjour. Des différences de traitement dans la lutte contre les violences faites aux femmes selon la nationalité ou la situation administrative des personnes ne sont pas acceptables dans un Etat de droit. Le besoin de protection des victimes migrantes de violences conjugales doit passer avant leur statut de migrant-e.

4. Protection des étrangers gravement malades sans accès aux soins dans leur pays d'origine

La pratique de l'Office des étrangers en matière de régularisation pour raisons médicales pose aujourd'hui sérieusement question. De nombreux dysfonctionnements dans la façon dont les demandes de régularisation médicale (sur base de l'article 9 ter de la loi du 15/12/1980 sur le séjour des étrangers) sont traitées actuellement sont constatés (appréciation trop stricte de la « gravité » de la maladie, examen peu rigoureux et peu individualisé de l'état des soins dans le pays d'origine, absence de débat contradictoire devant les instances en charge de ces demandes, ineffectivité des recours, ...). Sur la question de l'ineffectivité des recours, la Belgique a d'ailleurs été condamnée à plusieurs reprises par la CourEDH sur la question du recours effectif pour des personnes gravement malades sous le coup d'une mesure de renvoi vers leur pays d'origine.15 La Cour de Justice de l'Union européenne a, récemment, dans son arrêt ABDIDA contre Belgique

15 Cour Eur. D.H., 20 décembre 2011, Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique, req. 10486/10, §§106-107. Cour Eur.D.H., 27 février 2014, S.J. c. Belgique, req. 70055/10.

également jugé que la personne qui faisait face à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé en cas de retour devait pouvoir bénéficier d'un recours suspensif de la mesure d'expulsion16. Malgré ces condamnations, la procédure de recours reste toujours aussi compliquée et technique.

En Belgique aujourd'hui, la grande majorité des **personnes atteintes d'une maladie qui peut mettre leurs jours en danger et qui n'ont pas accès aux soins dans leur pays d'origine** n'obtiennent pas de titre de séjour sur base de leur demande de régularisation médicale et sont renvoyées vers des pays où elles n'auront pas la possibilité d'être soignées de manière adéquate.

Les décisions négatives prises actuellement par l'administration belge menacent directement la dignité et la vie de ces malades et remettent en question les engagements internationaux de la Belgique vis-à-vis du respect des droits de l'homme et en particulier du droit à la santé.

5. Détention

Le gouvernement belge en place depuis l'été 2014 fait **des centres fermés un pilier de sa politique** d'asile et migration. Il a en ce sens le projet d'ouvrir de nouvelles places dans ces centres et d'y redétenir les familles, alors que les gouvernements précédents avaient renoncé à la détention de mineurs en centre fermé et que cette pratique avait déjà valu à la Belgique plusieurs condamnations par la Cour Européenne des Droits de l'Homme[17].

On retrouve dans les centres fermés belges des personnes sans titre de séjour (soit qui ne se sont jamais faites connaitre de l'administration, soit qui ont été déboutées d'une demande de séjour, ou encore qui ont perdu leur titre de séjour) mais aussi de **nombreux demandeurs d'asile**, à savoir l'ensemble des personnes qui ont introduit leur demande à la frontière, de nombreux demandeurs d'asile en voie d'être renvoyés vers un autre pays européen en vertu du Règlement Dublin, et des personnes dont la demande est jugée suspecte par l'administration.

Le **contrôle judiciaire** de la détention administrative est largement **ineffectif** en Belgique. Contrairement à ce qui existe pour la détention préventive en matière pénale, le contrôle juridictionnel de la mesure de détention prise par l'administration n'est pas automatique. Par conséquent, plus de trois mesures de détention sur quatre ne sont jamais contrôlées par un juge, faute pour le détenu d'avoir eu un avocat disposé à introduire une requête de mise en liberté devant la juridiction compétente. L'interdiction faite au juge de contrôler l'opportunité de la mesure de détention limite également considérablement l'efficacité du contrôle mis en place par la loi. Enfin, le maintien sous écrou de l'étranger dont la décision de remise en liberté fait l'objet d'un appel par l'administration en charge de la détention, contribue également à rendre le contrôle de la détention en centre fermé ineffectif.

16 CJUE, 18 décembre 2014, CPAS d'Ottignies LLN c. Moussa Abdida

17 Arrêts : Tabitha, 12.12.2006 ; Muskhadzhiyeva, 19.1.2010; Kanagaratnam, 13.12.2011

En Belgique, la **durée légale de détention** d'un étranger qui a fait l'objet d'une arrestation administrative, est de deux mois, prolongeables de deux mois supplémentaires si l'administration estime que l'expulsion pourra avoir lieu dans ce délai ; puis d'un cinquième mois sur décision ministérielle uniquement ; et, enfin, de trois fois un mois encore, en cas de menace à l'ordre public. Ces balises légales sont cependant ineffectives puisque les compteurs sont remis à zéro à chaque renouvellement du titre de détention. Ainsi, l'échec d'une tentative d'expulsion suite à la résistance du détenu engendre la prise d'un nouveau titre de détention, qui ouvre un nouveau délai de deux mois. De même, la demande d'asile introduite depuis un centre fermé ou le constat qu'une demande relève/pourrait relever du Règlement Dublin, engendre la prise d'une nouvelle décision qui ne prend pas en compte les durées de détention déjà écoulées. Ces pratiques rendent la durée possible de détention, de facto, illimitée, si ce n'est par les 18 mois imposés par la directive retour. On rencontre régulièrement des personnes détenues depuis plus de 4 mois.

La détention administrative et l'éloignement occasionnent très fréquemment la **séparation de familles**, qu'il s'agisse des conjoints ou partenaires, ou bien d'un parent par rapport à ses enfants. Ces mesures contraires aux principes du droit à la vie familiale, consacré par la CEDH, et au respect de l'Intérêt supérieur de l'enfant, sont régulièrement prises sans aucune mention de l'existence d'une famille ou ni justification de la dérogation à ces principes fondamentaux. La séparation causée est d'autant plus lourde de conséquences lorsque – et c'est en général le cas – cette décision s'accompagne d'une interdiction d'entrée, qui ne tient pas compte de la situation familiale et complique fortement la possibilité de faire valoir un droit au regroupement familial.

6. Conclusions

Ces restrictions des droits sociaux les plus fondamentaux des personnes migrantes soulèvent notre plus vive inquiétude. En effet, elles touchent un nombre important des personnes vulnérables tels que des demandeurs d'asile, des enfants mineurs, des personnes d'origines dites Roms, des personnes malades ou victimes de violences. De plus, nombre de ces restrictions sont le résultat de pratiques administratives dépourvues de toutes base légale ce qui portent directement atteinte aux principes de l'État de droit. Pour finir, ces droits sociaux fondamentaux sont utilisés comme de véritables mesures d'expulsion alors qu'ils sont censés garantir les principes de dignité humaine et du droit d'asile. Ceci nous semble être en contradiction avec certaines des recommandations (100.13, 100.49, 100.51, 100.52, 100.53, 100.54, 100.57, 100.58) acceptées par la Belgique lors du précédent examen périodique.

7. Propositions de recommandations à l'égard de la Belgique

S’assurer que tous demandeurs d’asile, les enfants migrants, les personnes d’origine dite Rom, les travailleurs migrants et les autres migrants qui se trouvent régulièrement sur le territoire bénéficient en toutes circonstances de conditions de vie digne (logement, habillement, nourriture, soins de santé, accompagnement social)

S’assurer qu’il soit mis fin aux pratiques administratives qui restreignent sans aucune base légale les droits sociaux fondamentaux des personnes migrantes

S’assurer que les droits sociaux fondamentaux aient pour objectif d’assurer à tous la dignité humaine et le droits d’asile et qu’ils ne soient pas refusés dans le but de contraindre les migrants en séjour irrégulier à quitter le territoire

Ratifier la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (dite Convention d'Istanbul) qui prévoit des mesures spécifiques de protection à l’égard des femmes migrantes victimes de violences conjugales, d’un mariage forcé ou de violences liées à l’honneur et mettre effectivement ces mesures en œuvre en Belgique en permettant notamment l'obtention d'un séjour autonome le plus rapidement dans la procédure

S'assurer que la procédure de régularisation pour raisons médicales en Belgique soit rapide, contradictoire et garante des droits des malades, donner l’accès aux droits sociaux aux demandeurs de régularisation médicale et aux membres de leur famille, ouvrir un recours effectif de plein droit suspensif en cas de refus et garantir de manière individualisée, effective et concrète la continuité des soins dans les pays d’origine en cas de décision de refus définitif et d’éloignement du territoire

Inscrire dans la loi l’interdiction absolue du recours à la détention à l’égard de tous les enfants (MENA ou Mineurs accompagnés)

Veiller à ce que le recours à la détention d’un demandeur d’asile soit réellement une mesure exceptionnelle

S’assurer que toute décision de privation de liberté soit contrôlée par un juge (au minimum un fois par mois et très rapidement) et ce, tant sur le plan de la légalité que sur celui de l’opportunité

S’assurer que les délais légaux de détention ne soient pas contournés

Renoncer à la détention administrative des personnes ayant une famille en Belgique, au nom du respect de l’unité familiale (art 8 CEDH) ainsi que de l’intérêt supérieur de l’enfant et, dans le cas contraire, justifier cette décision en prouvant son caractère proportionné.