

Bruxelles, décembre 2022

Le gouvernement fédéral en échec face à la crise de l'accueil : crise humanitaire et atteinte à l'Etat de droit

La situation en matière d'accueil des demandeurs d'asile est extrêmement préoccupante. Chaque jour, des personnes se voient refuser l'accueil, malgré les efforts du personnel des administrations et partenaires concernés, qui travaille sous une très forte pression. Les personnes refusées s'ajoutent à celles qui sont déjà à la rue par centaines, faute d'avoir pu obtenir une place plus tôt. Ces personnes vivent ainsi dans des conditions dangereuses, insalubres et dégradantes, sans accès aux services de base. En outre, la loi et l'État de droit sont bafoués.

Si le gouvernement a promis d'ouvrir des centres d'accueil (d'urgence) supplémentaires, cette mesure est appliquée avec lenteur et peut se résumer ainsi : *trop peu, trop tard*, et c'est encore euphémisme. Il est vrai que les demandes d'asile sont particulièrement nombreuses en Belgique aujourd'hui, auxquelles s'ajoutent un grand nombre de bénéficiaires de protection temporaire (surtout ukrainiens), mais cela n'explique pas tout. Depuis octobre 2021 déjà — soit, bien avant la grande affluence de demandeurs d'asile et avant la crise ukrainienne — la Belgique manque cruellement de places d'accueil pour les demandeurs d'asile. En outre, cela fait des années que notre réseau d'accueil n'est pas adapté pour faire face aux fluctuations du nombre de demandes, qui sont pourtant inhérentes à la réalité de l'asile.

Dans la présente note, Myria se penche sur la crise actuelle de l'accueil. Avec d'autres institutions des droits humains comme l'Institut fédéral des droits humains, le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris (Commissariat flamand aux droits de l'enfant), il exhorte l'ensemble du gouvernement fédéral à prendre de toute urgence l'ensemble des mesures nécessaires pour faire face à cette crise humanitaire.

1. Fournir un accueil. L'atteinte à la dignité humaine dure depuis plus d'un an

Dans de nombreux cas, des gens n'ont pas accès à l'accueil auquel ils ont droit et sont contraints de dormir dans la rue, sans toit, sans commodités ni nourriture, sans assistance ni information des autorités.

La loi belge sur l'accueil et la législation européenne prévoient que les personnes qui demandent une protection internationale (asile) aient également droit à l'accueil¹ mais, depuis plus d'un an, ce n'est souvent pas le cas. Pendant toute cette période, la pénurie de places d'accueil a particulièrement touché les hommes seuls en quête de protection internationale. Dans de nombreux cas, ils n'ont pas eu accès à l'accueil auquel ils ont droit et ils ont été contraints de

dormir dans la rue, sans toit, sans commodités ni nourriture, sans assistance ni information des autorités. Depuis le début du mois d'octobre 2022, la situation est telle qu'il n'y a même plus assez de places d'accueil pour les mineurs non accompagnés, les femmes seules, les familles et autres profils particulièrement vulnérables, non plus.

Myria a également reçu des signalements de personnes qui n'avaient pas reçu d'accueil jusqu'à ce qu'elles soient reconnues comme réfugiées, avec toutes les conséquences que cela implique, car pour obtenir une carte de séjour, il faut en principe avoir une adresse.

2. Augmenter la capacité d'enregistrement des demandes d'asile, prévoir au moins une évaluation de la vulnérabilité.

Indépendamment du manque d'accueil, de nombreuses personnes ne parviennent pas à obtenir de l'OE une preuve de leur volonté de demander l'asile. En pratique, la capacité d'enregistrement des demandeurs de protection internationale est également limitée à quelque 200 personnes par jour. En semaine, les portes (le volet au bâtiment Pacheco) s'ouvrent brièvement à 8 h 30. Les personnes vulnérables (mineurs, femmes seules, familles, etc.) sont admises en premier à l'enregistrement, tant que la capacité d'enregistrement le permet. Ce n'est qu'ensuite que les hommes seuls peuvent se présenter, s'il reste de la place. Ensuite, des formulaires de rendez-vous (non personnalisés) sont distribués en nombre limité pour enregistrer la demande dans l'après-midi ou l'un des jours ouvrables suivants. Les personnes encore dans la file d'attente après distribution des formulaires de rendez-vous ne reçoivent pas de document et doivent à nouveau faire la file un autre jour ouvrable, sans aucune information. Certains jours, le manque de capacité d'enregistrement génère également des tensions parmi les personnes qui attendent.

Pour les bénéficiaires de la protection temporaire fuyant l'Ukraine, plusieurs centaines — voire milliers les premiers jours — pouvaient être enregistrés chaque jour (week-end compris si nécessaire), grâce à une mobilisation des services et une flexibilité des lieux et des horaires. Face à cette bonne pratique, comment expliquer que l'enregistrement des demandeurs de protection

¹ L'accueil ne peut être refusé que dans des cas spécifiques par le biais d'une décision motivée individuellement.

internationale, fuyant des persécutions ou d'autres conflits, puisse encore être limité pour un prétendu manque de capacité ?²

Pour les personnes qui se retrouvent sans accueil, aucun examen médical et aucun screening des vulnérabilités n'est organisé par les autorités. De longues périodes en rue peuvent provoquer ou aggraver des problèmes de santé sérieux : gale, diphtérie, interruption de traitement du VIH, stress post-traumatique ou troubles de santé mentale. Il s'agit donc bel et bien d'une situation d'urgence humanitaire. Pour combler ce manque, l'ONG Médecins Sans Frontières (MSF) a ouvert en octobre 2022 une « clinique temporaire de rue » à proximité du lieu d'enregistrement des demandes d'asile par l'OE³. L'absence d'accueil, même pour une seule nuit, place les personnes dans une situation d'insécurité : une jeune femme a subi une agression sexuelle parce qu'elle était obligée de passer la nuit en rue. Pour ce cas documenté par MSF, impossible de savoir combien d'autres existent sans être signalés.

Ceci est d'autant plus préoccupant que des personnes se déclarant mineures sont concernées. Dès qu'un doute est émis sur l'âge déclaré, les personnes sont considérées comme majeures en attendant leur test d'âge et restent sans accueil lorsqu'aucune place n'est disponible. Les autorités violent ici l'intérêt supérieur de l'enfant et le principe selon lequel le doute doit profiter au jeune. De plus, le Service des Tutelles refuse de procéder à des tests d'âge dans ces circonstances depuis le 26 octobre⁴. Le droit à l'accueil des jeunes ne doit pas dépendre d'un éventuel test d'âge⁵.

Pour rappel, le gouvernement a la responsabilité de fournir un accueil à toute personne dès la présentation⁶ de la demande de protection internationale. La loi accueil⁷ prévoit que — « lorsque

² IFDH, Myria, Unia, le Service de la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, le Kinderrechtencommissaris (Commissariat flamand aux droits de l'enfant) et le Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE), « De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles : Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays » (communiqué conjoint), septembre 2022, disponible sur [Accueil_Ukraine.pdf \(myria.be\)](https://myria.be).

³ MSF, [Crise de l'accueil : un mois après, quel bilan pour MSF à Pachéco ?](#) 15 novembre 2022. Il est prévu que la Croix-rouge reprenne cette mission à partir de janvier 2023, avec un financement des autorités.

⁴ Voir explication du Service des Tutelles : Myria, [Réunion de contact novembre 2022](#), compte-rendu à paraître. Le Service des Tutelles fait référence à la situation inhumaine et plus particulièrement au fait que :

- les jeunes sont à la rue jour et nuit, sont fatigués et affamés ;
- les jeunes sont amenés à l'hôpital sans contrôle médical préalable ;
- il existe un risque de contamination (gale, diphtérie) des autres jeunes, autos, chauffeurs...
- sortir des jeunes de la rue pour les y remettre ensuite mène à des situations compliquées.

⁵ Sur le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans cette crise de l'accueil, voir la note du Kinderrechtencommissariaat (Commissaire flamand aux droits de l'enfant), déposée à la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et affaires administratives du Parlement fédéral : <https://www.kinderrechten.be/advies/geef-in-de-opvangcrisis-gewicht-aan-kinderrechten>

⁶ Pour rappel, « la présentation d'une demande de protection internationale est l'expression verbale du souhait d'obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire. Dès le moment où un étranger a exprimé son souhait de demander une protection internationale, il doit être considéré comme un demandeur » (Doc. Parl. Ch., 54, 2548/001, p. 62 ; Myria, La migration en chiffres et en droits 2020. Cahier protection internationale, p. 16.). Le droit à l'accueil existe dès ce moment. En ce sens, l'absence de possibilité d'enregistrer la demande d'asile pose problème.

⁷ Article 18 de la [loi du 12 janvier 2007](#) sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers

les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile » — il soit possible de fournir un accueil d'urgence avec accompagnement social limité, et ce uniquement pour « une période raisonnable aussi courte que possible ». Les besoins fondamentaux doivent être satisfaits et les besoins spécifiques évalués, indique la loi.

Dans la situation actuelle, où le gouvernement se trouve en situation de défaut très grave (même pas d'hébergement d'urgence !), ce dernier affirme donner la priorité aux plus vulnérables pour l'accès à l'accueil. Dans la pratique, il faut parfois choisir entre des groupes qui sont clairement tous vulnérables.

De plus, ce screening de vulnérabilité se fait à vue, sans examen médical et sans attention aux vulnérabilités moins visibles. La minorité d'un jeune est évaluée sur base des caractéristiques physiques et d'une conversation, il n'y a pas de screening des besoins médicaux et un homme seul est quasi automatiquement catégorisé comme « non vulnérable ». Un screening devrait se faire systématiquement lors de la présentation de la demande de protection internationale. Les autorités doivent s'efforcer de fournir les soins élémentaires, notamment des soins médicaux, y compris aux personnes qui se voient refuser l'accès à un accueil (ce qui est illégal, pour rappel).

3. L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile ne dispense pas le gouvernement de ses obligations

Il faut rappeler que, selon la Cour européenne des droits de l'homme⁸, « les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les États contractants de leurs obligations » à fournir un accueil digne aux demandeurs d'asile. La Belgique, comme tous les pays du Conseil

Des autorités qui laissent un demandeur d'asile un certain temps dans l'incapacité de répondre à ses besoins les plus élémentaires, comme se nourrir, se laver et se loger, dans l'angoisse permanente d'être attaqué et volé, se rendent coupables de traitement dégradant

de l'Europe, doit respecter l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prohibe en termes absolus la torture et les traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les circonstances et les agissements de la personne concernée. Depuis la condamnation de la Belgique et de la Grèce en 2011 dans l'affaire M.S.S.⁹, des autorités qui laissent un demandeur d'asile un certain temps dans l'incapacité de répondre à ses

besoins les plus élémentaires, comme se nourrir, se laver et se loger, dans l'angoisse permanente d'être attaqué et volé, violent cette règle absolue et se rendent coupables de traitement dégradant.

⁸ Cour eur. D. H., N. H. et autres c. France, 2 juillet 2020, § 156, 157, 162, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-203295>

⁹ Cour eur. D.H. (GC), M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, § 232.

La Cour a rappelé plus récemment que « les demandeurs d’asile peuvent être considérés comme vulnérables du fait de leur parcours migratoire et des expériences traumatiques qu’ils peuvent avoir vécues en amont »¹⁰.

4. État de droit menacé : certaines décisions judiciaires ne sont pas respectées

Les gens doivent de plus en plus souvent faire valoir leur droit à l’accueil devant les tribunaux, alors qu’ils y ont fondamentalement droit dès l’instant où ils présentent une demande d’asile. Outre la dignité humaine, le respect de l’État de droit est également menacé. En effet, les décisions de justice ne sont pas toujours respectées. Par ailleurs, toutes ces décisions de justice n’ont pas entraîné de changement structurel non plus.

Depuis lors, les autorités (Fedasil et parfois aussi l’Etat belge) se sont vu ordonner par le tribunal du travail de fournir un accueil aux demandeurs d’asile concernés des milliers de fois, sous peine d’une astreinte pour chaque jour où il ne fournit pas de logement. Or, dans la pratique, les demandeurs d’asile doivent à nouveau attendre des mois après une condamnation avant d’être accueillis, et depuis quelque temps, ils ne sont même plus assurés de l’être. En outre, les astreintes imposées ne sont pas payées.

Ce non-respect des décisions de justice pose aussi sérieusement question au regard du respect de l’État de droit.

Ce non-respect des décisions de justice pose aussi sérieusement question au regard du respect de l’État de droit, au-delà même de la politique migratoire. Si le pouvoir exécutif se soustrait à l’exécution des jugements et des décisions, dans quelle mesure peut-il s’attendre à ce que les justiciables respectent la loi ? Le 31 octobre et le 15 novembre, la Cour européenne des droits de l’homme a exigé que la Belgique fournisse une place d’accueil à 149 demandeurs d’asile¹¹. Ces hommes isolés avaient déjà obtenu une condamnation du Tribunal du travail de Bruxelles pour obtenir une place, mais ceci n’avait rien changé à leur situation. Les demandeurs se sont tournés vers cette Cour, en invoquant notamment l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme. En attendant de traiter l’affaire au fond, la Cour a décidé d’indiquer une mesure provisoire à la Belgique. Les autorités doivent donc fournir un accueil et respecter les décisions de justice prononcées. À défaut, l’État belge s’expose à d’autres condamnations futures.

¹⁰ Cour eur. D. H., N. H. et autres c. France, 2 juillet 2020, § 162.

¹¹ Un le 31 octobre et 148 autres le 15 novembre 2022. Voir les deux communiqués de presse de la Cour européenne des droits de l’homme, « La Cour applique une mesure provisoire concernant 148 demandeurs d’asile sans hébergement en Belgique » (Msallem et 147 autres c. Belgique, requête n° 48987/22), 16 novembre 2022 ; « La Cour applique une mesure provisoire concernant un demandeur d’asile sans hébergement depuis son arrivée en Belgique » (Camara c. Belgique, requête no 49255/22), 2 novembre 2022.

5. Un nombre exceptionnellement élevé de demandes de protection

5.1 Demandeurs de protection internationale

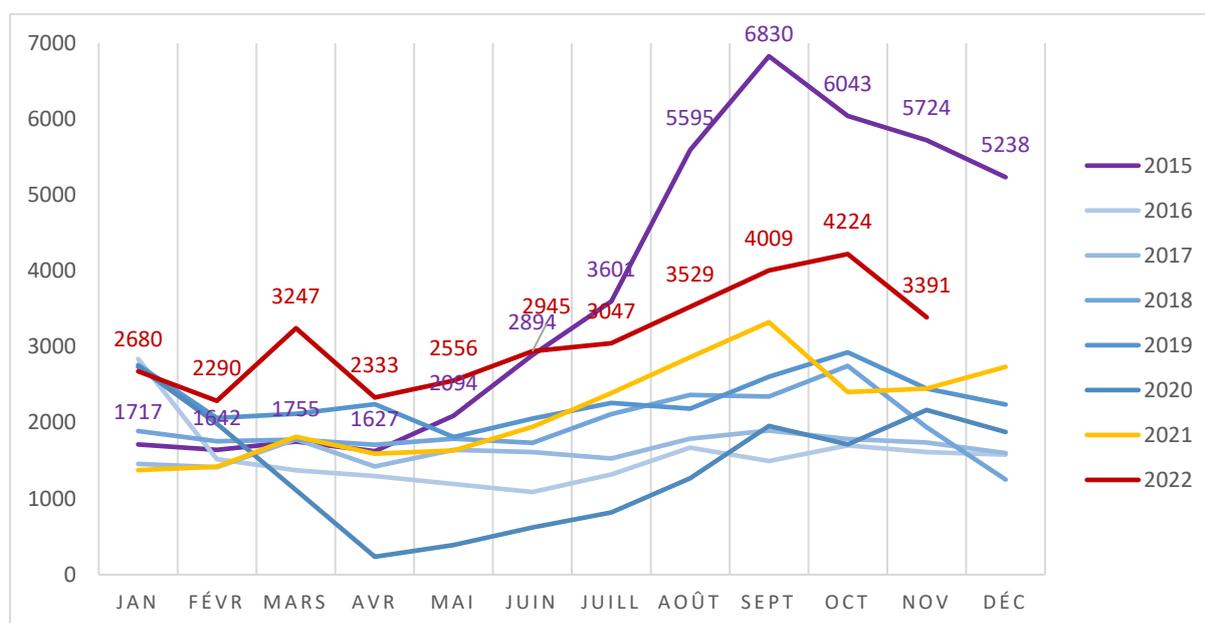
Les défis auxquels sont confrontées les autorités aujourd'hui sont considérables, c'est certain. Le nombre de demandes de protection internationale se situe actuellement parmi les plus élevés

Il est vrai que le nombre de demandeurs d'asile est très élevé depuis de nombreux mois. Cette affluence est venue s'ajouter à un système d'accueil en crise, sans l'avoir causé.

que la Belgique a connus, à l'exclusion des pics de 2015 et de 1999-2000. Entre janvier et octobre 2022, on a recensé 30.860 demandes, premières demandes et demandes ultérieures confondues, hors demandes de protection temporaire (voir ci-dessous). On n'assiste pas (encore?) au pic particulièrement élevé du nombre mensuel de demandeurs de fin 2015, mais le nombre mensuel de demandeurs en 2022 (ligne rouge du graphique 1) se situe systématiquement au

niveau le plus élevé de ces dernières années, à l'exception du second semestre 2015 (ligne violette du graphique 1). En septembre et octobre, les chiffres étaient même particulièrement élevés (plus de 4.000 demandes mensuelles à chaque fois).

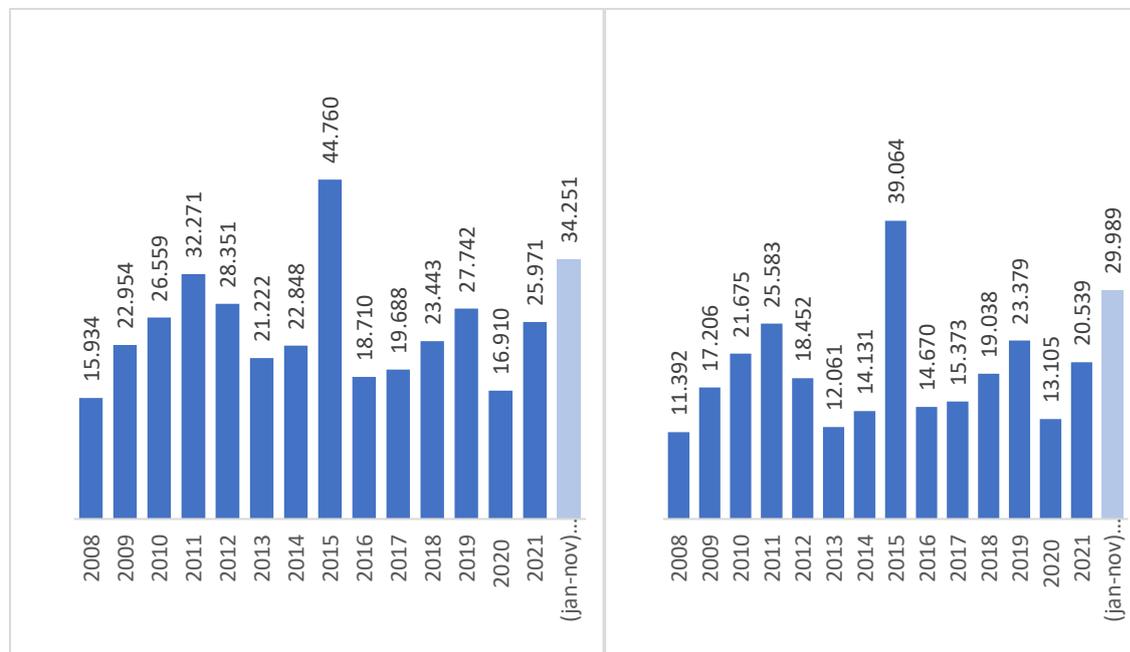
Graphique 1 : Nombre mensuel de demandes de protection internationale (total des premières demandes et des demandes ultérieures), 2015-2021 et 11 premiers mois de 2022. Source des données : OE, graphique Myria).



Outre l'évolution du nombre total de demandes d'asile, celle des premières demandes est également représentée ici. Dans le contexte de la crise de l'accueil, les chiffres relatifs aux

premières demandes d’asile sont aujourd’hui plus déterminants encore pour le nombre de personnes qui obtiennent une place dans le réseau d’accueil¹².

Graphique 2 : Demandes de protection internationale, 2008-2021 et 11 premiers mois de 2022. Source des données : OE, graphique Myria). À gauche : total des demandes (premières et ultérieures) ; à droite : premières demandes.



Une forte augmentation du nombre de demandes d’asile est également visible au niveau européen, même si la répartition n’est pas égale entre les États membres. Le nombre mensuel de premières demandes de protection internationale a augmenté de 58 % en Belgique entre 2021 et 2022¹³. Parmi les autres pays d’accueil européens, cette augmentation est **moins élevée** pour certains d’entre eux (21 % pour l’Allemagne, 23 % pour la France, 30 % pour les Pays-Bas et 45 % pour l’Italie). Elle est par contre beaucoup **plus élevée** pour d’autres (83 % de demandes mensuelles en plus en 2022 pour l’Espagne et 147% pour l’Autriche).

Lorsque l’on tient compte de la taille de la population de ces pays européens, la plupart d’entre eux comptaient entre 1 et 1,5 demandeur de protection chaque mois pour 10.000 habitants (sauf l’Italie : 0,6 et l’Autriche qui avait déjà un nombre plus élevé : 3,5). L’augmentation récente des demandes de protection

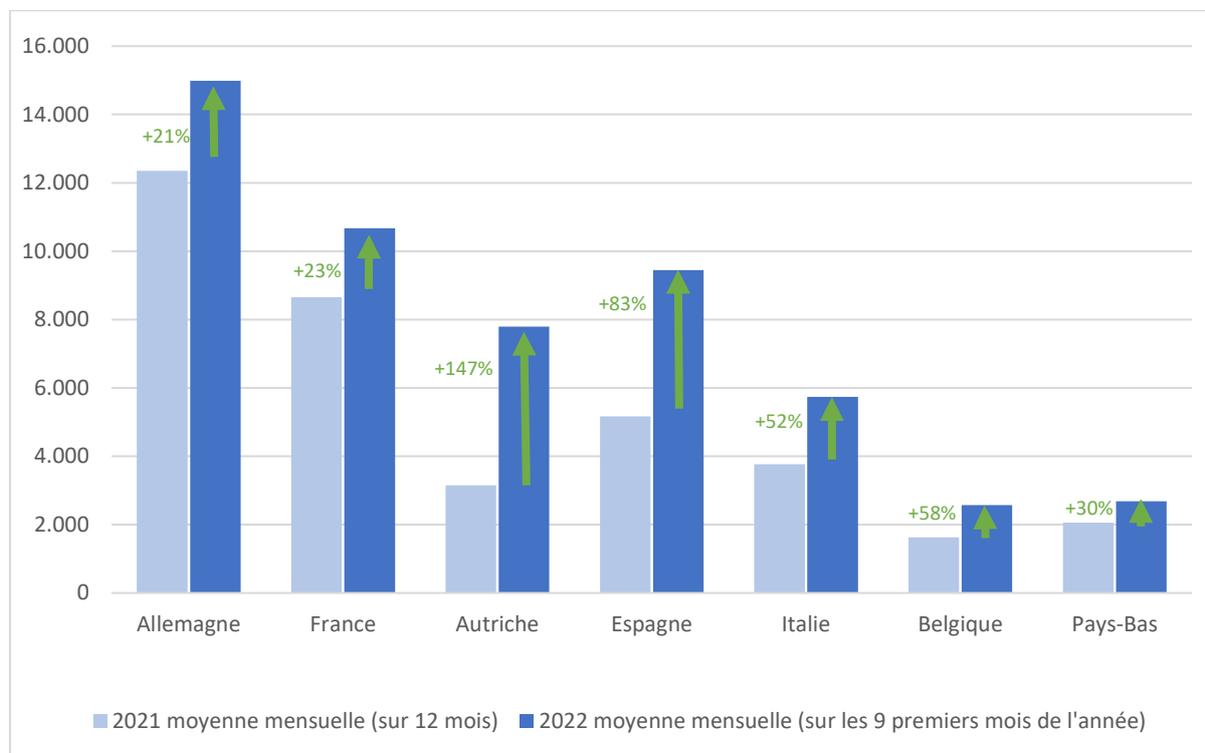
Le nombre mensuel de premières demandes de protection internationale a augmenté de 58 % en Belgique entre 2021 et 2022. Lorsque l’on tient compte de la taille de la population, la Belgique passe de 1,4 demandeur pour 10.000 habitants en 2021 à 2,2 pour les premiers mois de 2022.

¹² Les personnes qui introduisent une demande ultérieure ont en principe également droit à l’accueil, sauf en cas de décision individuelle qui le limite. Une telle décision ne peut être prise qu’en cas d’abus. En pratique, Fedasil adopte des décisions insuffisamment motivées, ce qui est contraire à la loi, comme Myria l’a déjà relevé (Myria, *La migration en chiffres et en droits 2020*, cahier protection internationale p. 14).

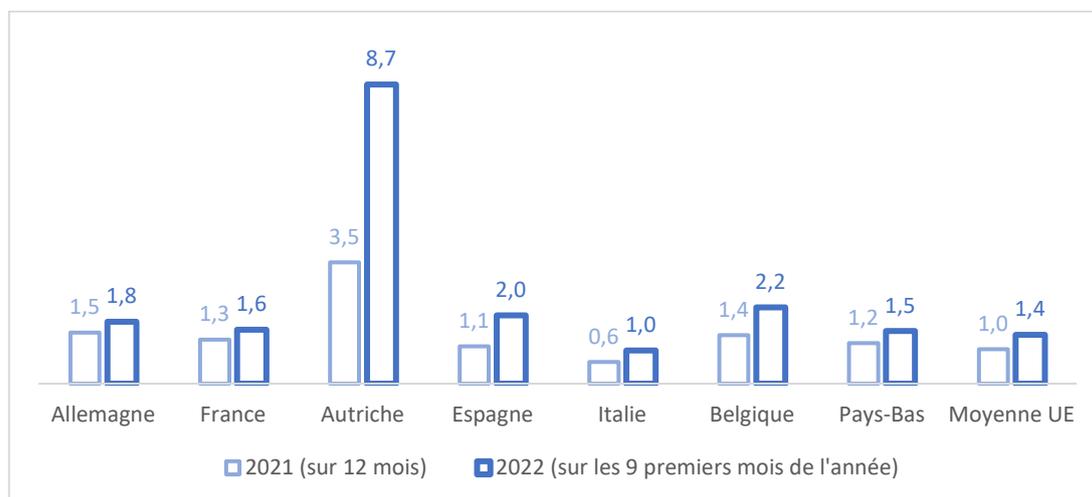
¹³ Le nombre mensuel est calculé sur les 12 mois de l’année en 2021 et sur 8 ou 9 mois pour 2022 (selon la disponibilité des données des pays concernés).

a également des répercussions sur cet indicateur : la Belgique passe de 1,4 demandeur pour 10.000 habitants en 2021 à 2,2 pour les premiers mois de 2022.

Graphique 3 : Nombre mensuel de demandes de protection internationale (premières demandes) en 2021 et 2022 (1-9) pour la Belgique et quelques autres États membres de l'UE (Source : Eurostat)



Graphique 4 : Nombre mensuel de demandes de protection internationale (premières demandes) pour 10.000 habitants en 2021 et 2022(1-9) pour la Belgique et quelques autres États membres de l'UE (Source : Eurostat)



5.2 Bénéficiaires ukrainiens de protection temporaire

Le nombre de demandes d'asile s'ajoute aux près de 62.000 personnes bénéficiant d'une protection temporaire que la Belgique a accueillies entre mars et novembre 2022. Ces personnes ont reçu immédiatement un statut de séjour et le droit de travailler si elles remplissent certaines conditions (par exemple avoir fui l'Ukraine après le déclenchement de la guerre et avoir la nationalité ukrainienne, d'autres nationalités étant aussi protégées si elles remplissent des

conditions supplémentaires). Ces personnes n'ont donc pas dû suivre de procédure d'asile et ne dépendaient pas de Fedasil pour leur accueil, assuré principalement des particuliers et par des autorités régionales et locales. Fedasil n'intervient ici que pour le premier accueil d'urgence.

En outre, il n'échappe à personne que les autorités, et les pouvoirs locaux en première ligne sont aussi fortement sollicités en raison du contexte socio-économique général difficile et de l'inflation provoquée par les prix de l'énergie. On peut donc estimer que la situation actuelle est exceptionnelle.

6. La crise de l'accueil n'a pas été générée par la recrudescence de demandeurs d'asile

Comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'homme, on ne peut pas raisonnablement exiger des autorités nationales « qu'elles prévoient à l'avance l'échelle et la chronologie d'une vague migratoire »¹⁴.

Cependant, cette crise de l'accueil n'est pas une fatalité provoquée par une augmentation subite et incontrôlable des demandes d'asile. En effet, le réseau d'asile et d'accueil est en crise depuis plus

d'un an. En octobre 2021 déjà, il était totalement saturé, alors que le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile n'était au-dessus de la moyenne que depuis 3 mois (la ligne verte indique la moyenne du nombre mensuel de demandeurs sur dix ans, de janvier 2012 à octobre 2022). Pourtant, cela s'est produit après une période d'arrivées en nombre relativement faible en 2020 (pandémie) et au début de 2021 (quelques mois avant que n'éclate la guerre en Ukraine.). Cela étant, nous ne perdons pas de vue les autres difficultés auxquelles les autorités ont été

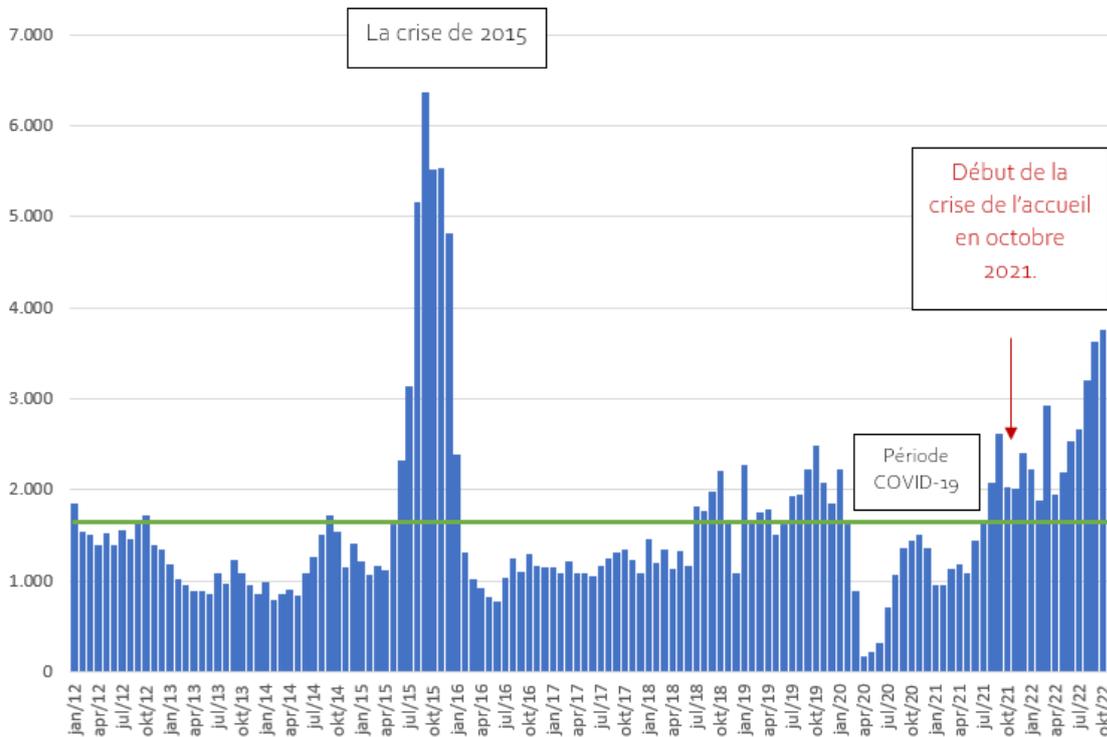
L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile est venue s'ajouter à une crise de l'accueil en cours.

En octobre 2021 déjà, le réseau d'accueil était totalement saturé, alors que le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile n'était au-dessus de la moyenne que depuis 3 mois à peine.

confrontées en raison de l'impact de la COVID-19 sur les structures d'accueil et d'asile et de l'impact des inondations de l'été 2021. Néanmoins, ces chiffres révèlent que l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile est venue s'ajouter à une crise de l'accueil en cours, sans en être à l'origine.

¹⁴ Cour eur. D.H. (GC), Khlaifia et autres c. Italie, 15 décembre 2016, § 180.

Graphique 5 : Évolution du nombre mensuel de premières demandes de protection internationale, janvier 2015- septembre 2022, et nombre moyen de demandes par mois 2012-2022 (ligne verte) (source des données : OE, graphique Myria).

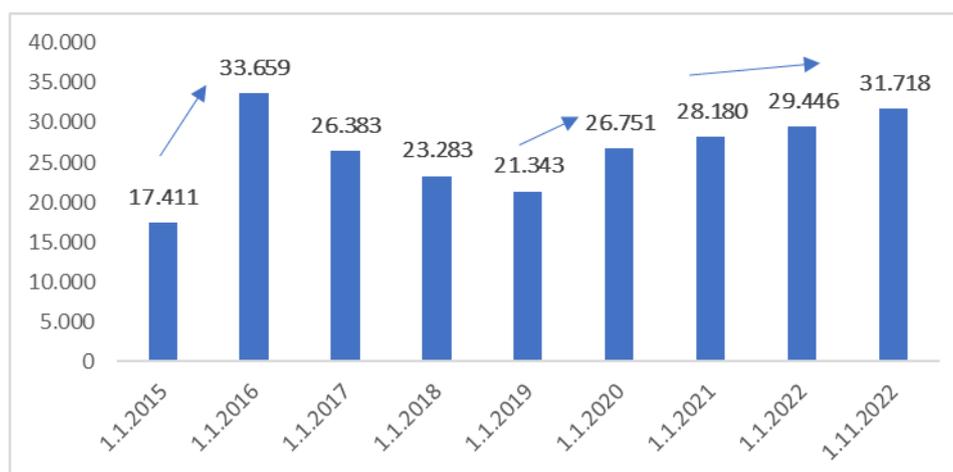


7. De nombreuses places d'accueil créées, sans pour autant augmenter de manière spectaculaire la capacité d'accueil depuis la fin de l'année 2021

Face à la pénurie de places d'accueil, de nombreux efforts ont été fournis pour ouvrir des places supplémentaires¹⁵. Ainsi, entre janvier et octobre 2022, plus de 2.000 places supplémentaires ont été créées, sans que le réseau d'accueil n'ait été considérablement étendu pour répondre à la crise de l'accueil qui s'est déclarée dès octobre 2021. Nous constatons effectivement que l'augmentation du nombre de places s'est poursuivie, une augmentation amorcée en 2019. Au 1^{er} janvier 2016, en réponse à la crise de 2015-2016, le réseau comptait près de 34.000 places, soit presque deux fois plus qu'en janvier 2015, et ce grâce à l'ouverture de nombreuses places d'accueil d'urgence. Ces places ont été supprimées dans les années qui ont suivi. En 2019, la capacité a été à nouveau considérablement augmentée.

¹⁵ La dernière note de politique générale « Asile et Migration » indique : « L'an dernier uniquement, 5.132 nouvelles places d'accueil ont déjà été créées ». (Note de politique générale Asile et Migration, 28 octobre 2022, [Chambre des représentants de Belgique \(lachambre.be\)](http://Chambre-des-representants-de-Belgique.lachambre.be)). Myria ne remet pas ces chiffres en question, mais tient à ajouter une remarque importante : le réseau d'accueil est en effet une donnée fluctuante et si des places s'ouvrent, d'autres se ferment aussi régulièrement. L'expansion nette du réseau d'accueil est donc plus limitée, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 6 : Évolution de la capacité d'accueil du réseau de Fedasil (source des données : Fedasil, graphique Myria).



8. Le nombre de places d'accueil nécessaires est déterminé non seulement par le nombre d'arrivées, mais aussi par la rapidité du traitement des demandes d'asile

En effet, outre l'augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale, le traitement rapide des demandes pour que les personnes puissent quitter le réseau d'accueil représente également un défi.

Les personnes quittent en principe l'accueil soit après une décision négative et un ordre de quitter le territoire, soit après une décision positive quant à leur demande d'asile.

Le graphique ci-dessous montre clairement que le nombre de personnes qui intègrent le réseau d'accueil chaque mois est supérieur au nombre de personnes qui le quittent. Si l'on tient compte des personnes qui devraient théoriquement arriver dans le réseau, en supposant que chacun puisse exercer son droit à l'accueil (pas de crise de l'accueil), cette différence est encore plus marquée¹⁶.

Un gouvernement n'a pas beaucoup de prise sur le nombre de personnes qui demandent l'asile au cours d'une période donnée, mais son impact sur le nombre de personnes qui quittent l'accueil est important. En effet, ce dernier dépend du nombre de décisions définitives (positives et négatives).

¹⁶ Fedasil peut recenser ce groupe grâce à l'attribution d'un « code no-show technique » à ces personnes. Notez que cela ne concerne que les premières demandes.

Graphique 7 : Évolution du nombre de demandeurs d'asile qui intègrent chaque mois le réseau d'accueil (IN), simulation du nombre de demandeurs d'asile qui devraient théoriquement arriver (IN_théorique) et du nombre de demandeurs d'asile qui quittent (OUT) le réseau d'accueil (source et graphique Fedasil).



La rapidité avec laquelle ces décisions sont prises (le délai de traitement) joue également un rôle crucial. Chaque mois d'attente supplémentaire d'un demandeur d'asile pour une décision est un mois de privation de nouvelle place d'accueil par les autorités. De nombreux résidents séjournent longtemps dans le réseau d'accueil aujourd'hui.

D'après les chiffres de Fedasil de début novembre 2022, 6.242 personnes résidaient dans un centre d'accueil depuis plus de deux ans.

D'après les chiffres de Fedasil de début novembre 2022, 6.242 personnes résidaient dans un centre d'accueil depuis plus de deux ans. Parmi elles, 3.430 personnes depuis plus de 2 ans, 2.250 depuis plus de 3 ans et 561 depuis plus de 4 ans.

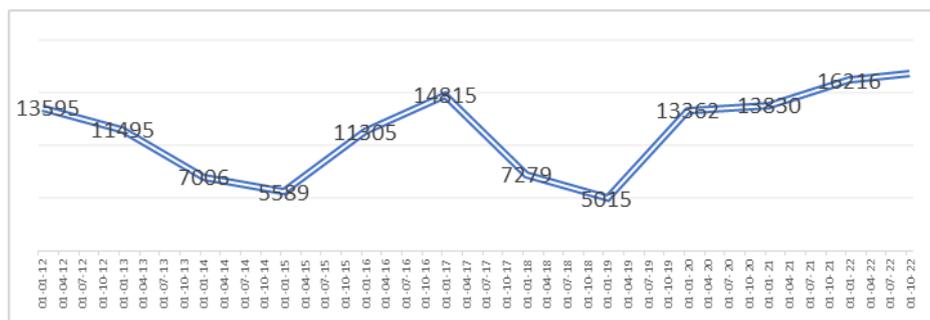
Le long délai de traitement des demandes est également lié à l'important arriéré de dossiers. Fin octobre 2022, la charge de travail totale était de 17.050 dossiers (20.016 personnes) au CGRA.¹⁷ Cet arriéré était déjà important avant le début de l'actuelle crise de l'accueil¹⁸. Depuis, l'arriéré a aussi augmenté une nouvelle fois à l'OE, pour atteindre 15.747 dossiers de protection internationale en traitement à l'OE fin octobre 2022¹⁹.

¹⁷ CGRA, [Les statistiques d'asile du mois d'octobre 2022](#). Le CGRA y indique : « Au vu de l'afflux actuel et de l'élargissement du cadre du personnel (ce qui signifie plus de dossiers en cours de traitement), l'on peut considérer 4.800 dossiers comme une charge de travail normale. Le véritable arriéré est donc de 12.250 dossiers. »

¹⁸ Fin septembre 2021, la charge de travail totale se montait à 15.772 dossiers (19.432 personnes), parmi 11.572 dossiers constituaient la véritable arriéré. [Les statistiques d'asile du mois de septembre 2021](#).

¹⁹ OE, [Demandeurs de protection internationale, statistiques mensuelles](#), octobre 2022.

Graphique 8 : Évolution de la charge de travail au CGRA (1/2012 – 1/2022) dans les dossiers, source des données : rapports annuels CGRA ; graphique Myria)



Les autorités doivent donc continuer à rechercher des mécanismes permettant de **limiter les retards dans le traitement des dossiers** et veiller, dans la mesure du possible, à ce que les délais de traitement des demandes d’asile restent raisonnables. Cela allège la charge de l’accueil et profite tant au demandeur concerné qu’à la société. La durée de chaque étape de la chaîne d’asile doit être prise en compte (traitement par l’OE, par le CGRA, par l’instance de recours, ainsi que le temps nécessaire pour que la personne quitte l’accueil avec un statut de protection ou un OQT en cas de décision négative).

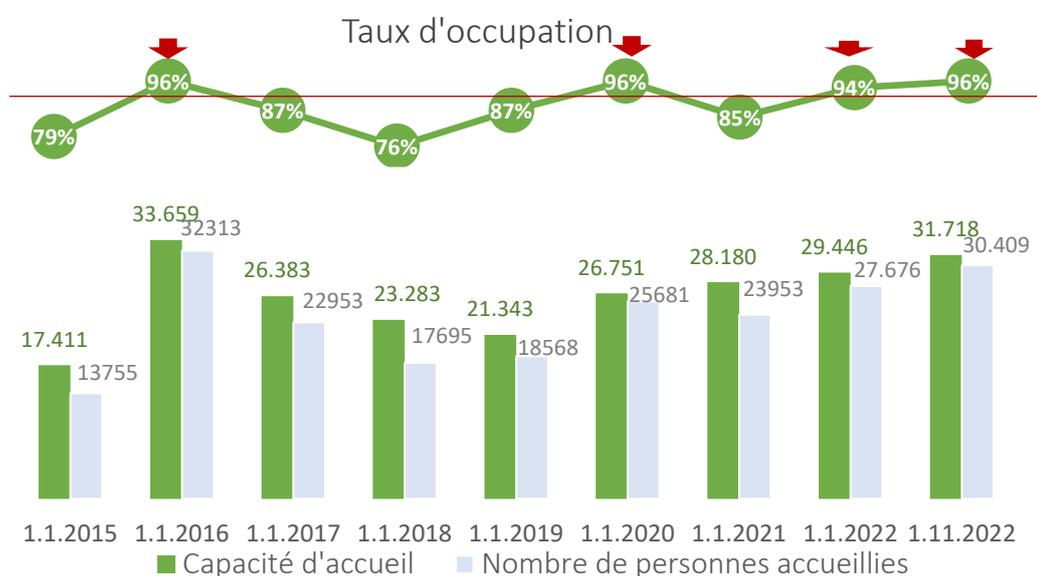
Il faut reconnaître que de nombreuses mesures ont été et sont prises par les instances pour augmenter le nombre de décisions, et que le gouvernement a investi massivement dans des effectifs supplémentaires.

9. Un système d’accueil solide doit être flexible et anticiper les fluctuations

Outre la gestion des arriérés, le système d’accueil doit également être solide et anticiper les fluctuations des arrivées. En effet, ces fluctuations sont propres à la réalité de l’asile. Malheureusement, au fil des ans, le système d’accueil actuel s’est révélé insuffisamment solide, trop peu préparé et a « pataugé », pour ainsi dire, d’une crise de l’accueil à l’autre. Plusieurs fois ces dernières années, le taux d’occupation a dépassé le seuil critique du taux de saturation de 94 % (la petite marge est nécessaire, car en pratique, toutes les places ne sont pas utilisables)²⁰. En outre, ce niveau de saturation ne tient compte que des personnes effectivement accueillies, et non de toutes les personnes qui auraient dû l’être.

²⁰ Chaque système comporte des « pertes de places » : une famille de trois personnes affectée à une chambre pouvant en accueillir quatre engendre ainsi la perte d’un lit (vous ne pouvez pas y loger une quatrième personne). En outre, il peut toujours y avoir une pièce ou un logement qui a besoin d’être rénové ou qui présente un problème technique. Enfin, il est parfois nécessaire d’isoler une personne dans une pièce pendant un certain temps (maladie, etc.). Par conséquent, il y a toujours des pertes de places.

Graphique 9 : Évolution de la capacité d'accueil du réseau de Fedasil, nombre de personnes accueillies et taux d'occupation (source des données : Fedasil, graphique Myria).



En 2019, une précédente crise de l'accueil avait touché la Belgique. À l'époque aussi, le nombre de demandeurs d'asile avait (relativement) augmenté et était combiné à un délai de traitement plus long des demandes d'asile. Une période difficile a suivi avec la COVID, à laquelle la situation actuelle a rapidement emboîté le pas. Les précédentes crises de l'accueil que nous avons connues remontaient à 2015-2016 et 2009-2012.

Une fois la crise de 2015 résolue, le gouvernement en place à l'époque a décidé de faire fermer de nombreuses places d'accueil, dont près de 3.000 places entre juillet et septembre 2018, au moment même où s'observait une augmentation des demandes d'asile. Beaucoup de places individuelles furent supprimées. Il s'agit d'appartements ou de maisons mis temporairement à disposition des personnes pendant la procédure, principalement par des CPAS sous la forme d'Initiative locale d'accueil (ILA). Cette forme d'accueil est moins chère, plus respectueuse de la vie privée, et favorise davantage l'intégration à la communauté locale. Ces suppressions de places ont entraîné une perte d'expertise et des relations de confiance développées depuis des années avec certaines communes. Les deux dernières années ont montré que la rupture de ces relations à l'époque a eu un impact non négligeable sur la capacité des autorités locales à réinvestir dans les places d'accueil individuelles.

Néanmoins, il semble opportun d'organiser le réseau d'accueil de manière à ce qu'il y ait le plus de marge possible et donc une capacité suffisante sous le seuil de saturation²¹. Par ailleurs, il est très important de créer des places tampon lorsqu'il n'y a pas de crise : les places tampon sont des places disponibles, non actives, mais qui peuvent être rapidement activées en cas d'urgence. Le gouvernement fédéral a décidé à l'été 2021 qu'une capacité tampon structurelle de 5.400 places serait prévue pour faire face aux fluctuations, mais cette mesure importante est arrivée trop tard et n'a pas pu être réalisée dans la pratique. Le réseau était déjà en mode pré-crise, et donc chaque nouvelle place disponible a (évidemment) été exploitée immédiatement, ne laissant aucune marge de sécurité²². Plus d'un millier de places tampon ont été trouvées, mais ont dû être activées immédiatement²³.

En résumé, pour être prêt à affronter les fluctuations, il est donc nécessaire de disposer d'une capacité tampon suffisante pour les réseaux d'accueil, ainsi que de suffisamment de stabilité, de confiance et de coopération avec les autres administrations et partenaires.

10. Des places d'accueil individuelles, également pour éviter un séjour prolongé en centre d'accueil collectif

Aujourd'hui, pour l'ensemble du réseau d'accueil, le personnel de Fedasil, de la Croix rouge et des autres partenaires doit travailler dans des conditions particulièrement difficiles et sous une pression extrême. Le réseau est saturé. Cela pèse lourd sur le personnel et les résidents.

Comme dit plus haut, la durée de séjour de nombreux résidents, souvent dans des centres d'accueil collectif, est longue. Dans son cahier [Protection internationale](#) de septembre 2022, Myria faisait déjà référence aux conséquences d'un séjour prolongé en centre collectif.

Le modèle actuel d'accueil est organisé de telle sorte que les personnes sont essentiellement hébergées dans des centres collectifs. Pourtant, la loi prévoit qu'après six mois dans un centre collectif, les personnes puissent passer à un accueil individuel, notamment à une initiative locale d'accueil (ILA) organisée par un CPAS. Le législateur affirme ainsi tenir compte de l'avis du HCR selon lequel au-delà d'un séjour de six mois dans une structure communautaire, la dignité humaine et le respect de la vie privée ne peuvent plus être garantis.

Aujourd'hui, la priorité absolue doit être de rétablir le droit à l'accueil, mais à moyen terme, il est également important de rétablir l'équilibre entre l'accueil collectif et l'accueil individuel. Alors que le gouvernement s'est engagé en 2020 à un meilleur équilibre, le réseau d'accueil n'a jamais

²¹Un communiqué de Fedasil a laissé entendre que sur le plan politique, au fil des ans, la tendance a été de rester plutôt proche du seuil de saturation pour des raisons de rentabilité. Toutefois, cela présente des risques importants faute de temps et de marge pour activer des places ou rechercher des capacités supplémentaires. L'ouverture de capacités supplémentaires risque alors d'être également plus coûteuse (absence de leviers de négociation, solutions alternatives plus coûteuses, condamnations, etc.) En ce sens, il peut être plus intéressant de maintenir la capacité existante à un taux d'occupation légèrement inférieur.

²² Par ailleurs, les inondations survenues en Wallonie à cette époque ont nécessité de recourir aux places d'accueil du réseau à cette fin également.

²³ Notamment à Coxyde et Auderghem, mais également dans les centres existants comme celui de Spa. Voir [site internet de Fedasil](#), actualité du 28/10/2021.

compté aussi peu de logements individuels qu'en 2011 : 5.800 en 2011 contre 8.500 en 2007 (20 % du total contre 54 % en 2007).

L'accueil individuel offre une meilleure garantie de la dignité humaine et du droit à une vie privée et familiale des demandeurs d'asile. Il est aussi moins cher pour la collectivité que les centres collectifs: entre 8 et 19 euros moins cher par personne et par jour, selon la Cour des comptes²⁴.

Parallèlement à la suppression d'un grand nombre de places individuelles, une évolution a opéré un renversement de la philosophie origininaire de la loi avec l'introduction d'un « nouveau modèle d'accueil » en 2016, sans modification de la loi, sans large débat et sans concertation approfondie avec les acteurs de l'accueil. Des places individuelles en ILA, auparavant occupées par des demandeurs d'asile en procédure, ont donc été réservées pour des personnes ayant obtenu un séjour de plus de trois mois, pour une période de transition leur permettant de trouver un logement auprès d'un bailleur privé.

Malgré son vœu de redonner une place à l'accueil individuel, le gouvernement actuel n'a pas remis en cause ces mesures. Myria se joint aux acteurs publics locaux et aux organisations de la société civile pour réclamer un débat approfondi et public sur le modèle de l'accueil.

²⁴ Cour des comptes, *Accueil des demandeurs d'asile*, octobre 2017, tableau 11, p. 42 (chiffres publiés sur base des données de Fedasil). Coût moyen réel d'une nuitée entre 2013 et 2015.

Conclusion — Vers une solution

Dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, ce dernier s'est expressément engagé à mener une politique d'asile et de migration respectant les droits de l'homme.

Une crise humanitaire est en cours et la détermination à résoudre la situation est insuffisante. Des personnes en fuite dorment dans la rue. C'est inhumain de les abandonner ainsi à leur sort.

En outre, il est crucial de viser une politique cohérente qui tienne compte du contexte général, ainsi qu'une consultation et une coopération structurelles entre le gouvernement fédéral et les autres gouvernements, compte tenu de la situation déjà tendue du marché du logement et celle de la crise actuelle. Ceci, notamment pour permettre aux personnes bénéficiant d'un statut de protection internationale de trouver plus rapidement un toit pour libérer des places d'accueil.

Myria, l'Institut fédéral des droits humains, le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant en de Kinderrechtencommissaris (Commissariat flamand aux droits de l'enfant), demandent instamment de prendre toutes les mesures nécessaires pour résoudre cette crise.

1. Organiser l'accueil (d'urgence) en concertation avec les autres autorités, pour que personne ne doive dormir dans la rue ;
2. Ne pas faire dépendre l'accueil des jeunes d'un test d'âge. D'abord fournir un accueil (d'urgence) et ensuite éventuellement procéder à un test d'âge.
3. Fournir la capacité administrative et la flexibilité nécessaire pour enregistrer immédiatement et dans des conditions plus humaines toutes les demandes d'asile, sur le modèle des demandeurs de protection temporaire ayant fui l'Ukraine ;
4. Lors de l'enregistrement, faire immédiatement une première évaluation des vulnérabilités des personnes concernées pour donner un accueil (adapté) en priorité aux plus vulnérables ;
5. Travailler parallèlement sur des solutions à long terme, notamment prévoir un système d'accueil solide, capable de s'adapter aux fluctuations, inhérentes au phénomène de l'asile ;
 - a. Respecter des délais de traitement raisonnables pour les demandes d'asile et résorber les arriérés ;
 - b. Créer une capacité tampon suffisante (places à activation rapide) en dehors des moments de crise et ne pas supprimer trop rapidement des places ;
6. Prévoir un modèle d'accueil qui permette effectivement aux demandeurs d'asile de passer à l'accueil individuel après six mois dans un centre collectif, comme le prévoit la loi, et comme le recommande le HCR pour préserver la dignité humaine et la vie privée des personnes.