

Des discours aux modes de faire hospitaliers

L'accueil des réfugié·es ukrainien·nes en Belgique

Youri Lou Vertongen, Adriana Costa Santos

DANS **LA REVUE NOUVELLE** 2022/6 (N° 6), PAGES 59 À 64

ÉDITIONS **ASSOCIATION LA REVUE NOUVELLE**

ISSN 0035-3809

DOI 10.3917/rn.224.0059

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-nouvelle-2022-6-page-59.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Association la Revue nouvelle.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Des discours aux modes de faire hospitaliers

L'accueil des réfugié·es

ukrainien·nes en Belgique

Youri Lou Vertongen, Adriana Costa Santos

Depuis le début de l'invasion russe en Ukraine à la fin février 2022, plus de 5 millions de personnes ont cherché refuge en Europe¹. Sur fond d'un soutien à l'effort de guerre ukrainien et de sanctions à la Russie voisine, les États de l'Union européenne se sont ainsi engagés à mettre en place des mesures exceptionnelles d'accueil pour les exilé·es ukrainien·nes et des couloirs humanitaires devant permettre le déplacement sûr et légal des déplacé·es forcé·es. Dans ce contexte, l'État belge a dès lors déployé des discours d'accueil et de solidarité inédits, que l'on croirait tirés des plaidoyers des organisations non gouvernementales, et prônant l'accueil inconditionnel des Ukrainien·nes.

Sur le terrain, ce lexique s'accompagne, notamment, de l'action des structures citoyennes d'aide aux réfugié·es, dont la plupart sont nées pour pallier les manquements de l'État en matière d'accueil au lendemain de ladite « crise de l'accueil » des réfugié·es syrien·nes à l'été 2015. Or, à l'inverse de ce qui avait prévalu dans le contexte de 2015 et de ses subséquentes « crises », la solidarité citoyenne semble cette fois bénéficier d'un large soutien des institutions fédérales en charge de la gestion des arrivées des primo-arrivant·es, y compris celles qui, ces dernières années, s'étaient plutôt démarquées par la virulence de leurs pratiques restrictives que par leur tendance à l'ouverture.

Alors qu'on observe le déploiement de solutions sans précédent réservées aux personnes ukrainiennes, les déplacé·es de cette guerre ne pouvant se prévaloir d'une origine ukrainienne demeurent, en revanche, pour beaucoup bloqué·es aux portes de l'Office des étrangers aux côtés des demandeur·ses d'asile qui ne peuvent faire valoir leur droit à l'accueil. La séquence actuelle appuie donc la thèse, largement débattue sur la toile, d'un double standard dans le traitement réservé en matière d'aide et d'accueil aux exilé·es. Cette thèse présenterait dès lors les exilé·es ukrainien·nes comme des privilégié·es du système. Mais que cache ce traitement différentiel et comment se répercute-t-il sur l'action des structures mobilisées en soutien aux exilé·es ?

¹ Voir UNHCR, « Ukraine situation : Flash Update #18 » 24 juin 2022, <https://cutt.ly/Lz6CDZ>.

Les mécanismes de catégorisation et le durcissement de la politique migratoire

Cela n'aura échappé à personne, les États de l'Union européenne ont observé ces dernières années un durcissement progressif de leur politique migratoire. Dans le contexte belge, ce durcissement fut ainsi à l'origine d'une plus grande précarisation des migrant·es, et d'une violence institutionnelle (policière, notamment) grandissante à leur égard, se traduisant notamment par une logique de dissuasion (pour ne pas dire de harcèlement) des primo-arrivant·es. Cette politique migratoire inhospitalière aura également déforcé les structures et centres d'accueil, favorisant le phénomène du « sans-abrisme » parmi les exilé·es, et rendant l'anticipation de nouveaux besoins pour accueillir dignement les nouveaux·elles réfugié·es quasiment impossible.

Pour l'observateur extérieur, ce durcissement tend à mettre en lumière un mécanisme de catégorisation des migrant·es qui structure la politique migratoire. Ce mécanisme, conséquence de l'application des critères de la Convention de Genève de 1951, fait schématiquement émerger trois catégories : le·la « demandeur·se d'asile », qui a présenté une demande de reconnaissance du statut de réfugié ; le·la « réfugié·e », c'est-à-dire un·e demandeur·se d'asile à qui le statut de protection a été attribué ; et « l'étranger·e en séjour illégal », c'est-à-dire un·e immigré·e à qui l'État n'a pas reconnu la demande de protection. L'application de ces catégories légales ainsi que leur traduction en procédures de reconnaissance sont fonction des modalités d'entrée sur le territoire, des motifs présidant à la migration, mais également — et c'est ce que le cas ukrainien nous donne particulièrement à voir — des objectifs de politique nationale dans un contexte géopolitique spécifique.

À chacune de ces catégories du régime migratoire correspond un certain degré de légitimité, qui, disons-le, dépasse les sphères administratives, hors desquelles elle abandonne la dimension légale, pour se fonder sur des principes plus politiques et y associer des connotations plus ou moins dépréciatives. L'imaginaire collectif se montrant perméable aux catégories classificatoires des migrant·es telles qu'elles sont présentées dans les discours politiques et répercutées dans l'opinion publique, la légitimité à obtenir ou à se voir refuser un titre de séjour et à bénéficier d'une série de droits reconnus dans le pays d'accueil se voit donc questionnée en fonction du durcissement de la politique migratoire nationale. Prenons l'exemple de la classification desdits « transmigrant·es », une population largement hétérogène au niveau des parcours, statuts juridiques et motifs de migration, pour beaucoup originaires de pays vers lesquels le renvoi est impossible, et dont la valeur normative de légitimité de séjour est mise en échec par une application stricte du règlement de Dublin III². Dans les cas des personnes qualifiées de « transmigrantes » qui demandent néanmoins l'asile en Belgique, il est alors davantage question de « recevabilité » de la demande, refusée sous couvert de Dublin III, que des catégories de migrant·es proposées par la Convention de Genève. Ainsi, un jugement du tribunal du Travail de Bruxelles du 7 juin 2022 interrogeait la mise en place par le gouvernement fédéral d'une « pratique délibérée, concertée et persistante qui consiste à ne pas accorder le droit à l'accueil à des demandeurs de protections internationales³ ».

2| UE 604/2013, Le règlement de Dublin III détermine selon différents critères l'État membre responsable de la demande d'asile. En général, celle-ci doit être introduite dans le premier pays d'entrée dans l'Union européenne.

3| François A., « Un tribunal bruxellois soupçonne Sammy Mahdi de violer sciemment le droit à l'accueil », VRT, 14 juin 2022, <https://cutt.ly/dLxebCq>.

En dépit d'un discours politique qui chercherait à s'appuyer sur le droit — « de wet is de wet » —, pour délégitimer certaines catégories de migrant·es, le droit universel à la protection assuré par le statut de réfugié se voit donc ici heurtée par la pratique discrétionnaire de l'État en fonction des objectifs politiques de dissuasion. L'usage que l'on fait de la catégorie de « réfugié » apparaît alors d'abord et avant tout politiquement situé, bien que se déclinant dans les discours officiels sous couvert d'universalité. Il n'est dès lors pas rare de se retrouver dans des configurations qui opposent deux demandeur·ses fuyant des situations de guerre à priori analogues au regard des critères de la Convention de Genève, mais qui ne bénéficient toutefois pas de la même protection. Qu'en est-il alors de l'accueil des réfugié-es ukrainien·nes ?

La situation ukrainienne et le double standard

Il faut, en effet, constater que, si du point de vue de la Convention de Genève, rien ne devrait distinguer un·e Ukrainien·ne d'un·e autre migrant·e fuyant une situation de guerre, le régime auquel sont soumis·es les premier·es n'est en effet pas le même que celui qui est adopté pour les autres candidat·es à l'asile. Lorsqu'un·e exilé·e ukrainien·ne obtient sa protection, il/elle l'obtient sous couvert de la directive de l'UE de la « protection temporaire » dont l'activation à l'échelle européenne et transposition dans la législation Belge sont inédites. À la différence du statut officiel de « réfugié », dont les droits et les critères sont contenus dans la Convention de Genève et qui attribueraient une reconnaissance et un droit de séjour illimité, les exilé·es ukrainien·nes se voient reconnaître une protection d'une durée d'un an, renouvelable trois fois. Si ces dernier·es intègrent la catégorie normative de réfugié, dont

les critères d'octroi sont supposés être indépendants de l'origine géographique des demandeur·ses, l'octroi de cette protection temporaire est le premier élément du double standard. Il se manifeste en premier lieu par le fait que le statut est octroyé aux Ukrainien·nes sans besoin d'examen de la « crainte individuelle fondée ». Deuxièmement, ce statut a également la particularité d'être assorti d'un accès direct au revenu d'intégration sociale octroyé par le CPAS de la commune de résidence, à la formation et au marché du travail. En d'autres termes, le·la bénéficiaire ukrainien·ne d'une protection temporaire passe donc directement de l'étape « accueil » à l'étape de « l'intégration », telle qu'elle est définie dans les compétences communautaires et régionales en Belgique (Cocof, Région wallonne et Région flamande).

Une troisième différence fondamentale est l'encouragement des mouvements secondaires. Dans la situation actuelle, et contrairement à la logique du règlement Dublin III dont une application stricte prévaut pour les autres candidat·es à l'asile, les déplacements secondaires (*secondary movements*) des Ukrainien·nes dans l'espace Schengen sont au contraire encouragés. Cette approche permet avant tout des déplacements surs et légaux en Europe, mais aussi de favoriser la répartition des déplacé·es entre les pays d'Europe, pour soulager les pays limitrophes du conflit. Si jusqu'ici la gestion des « dubliné·es » sous-entendait un traitement purement bureaucratique des demandes d'asile, à l'heure actuelle, la possibilité laissée aux Ukrainien·nes de s'installer dans des pays où elles·ils ont des attaches permet de mettre en valeur les liens avec la société d'accueil dans l'intégration des primo-arrivant·es. *In fine*, et sachant qu'une grande majorité des personnes arrivées en premier au début de la guerre ont pu compter sur un accueil

auprès de la communauté ukrainienne de Belgique, cela a également permis à l'État de temporiser dans la recherche de places d'urgence.

Si l'on compare le cas des ukrainien·nes par rapport aux autres cas d'exilé·es, on constate dès lors que la catégorie de réfugié — en dépit de la définition de la Convention de Genève — est amenée à se transformer dans son application concrète au gré des équilibres politiques et des rapports de force qui se constituent dans un pays et au-delà de ses frontières. Ici, ce traitement différencié dans l'accès à la protection est justifié dans les discours officiels par des enjeux géopolitiques d'opposition avec la Russie et la mise en exergue d'un argument portant sur la proximité géographique du conflit.

La capacité de mobilisation et les formes de solidarité

Pour autant, notons que malgré les outils légaux et la volonté politique d'accueil, on observe toutefois une insuffisance de l'État à accueillir largement les Ukrainien·nes, ceci étant une conséquence des dernières années de politique migratoire dissuasive. Au-delà des outils juridiques qui ont pu être déployés dernièrement pour faire face à l'arrivée d'exilé·es ukrainien·nes, et malgré des discours politiques qui contrastent avec une déshumanisation du discours sur la migration, les outils opérationnels pour organiser cet accueil font défaut. Ainsi, aujourd'hui, pour combiner une nouvelle rhétorique de l'accueil et un système d'accueil qui reflète les politiques dissuasives de ces dernières années, l'État manifeste le besoin de s'appuyer surtout sur les méthodes de solidarité qui ont été développées par la société civile.

Il faut, pour comprendre cela, remonter à l'été 2015 et rappeler combien ce contexte avait favorisé l'intensification de la mobilisation solidaire auprès des

personnes exilées en Belgique, développée en réponse à (voire en résistance contre) de nouvelles formes de répression des migrations par l'État fédéral belge. La politique de refus d'accueillir de l'État fédéral a conduit à l'intervention d'ONG humanitaires telles que Médecins du monde, la Croix rouge, Médecins sans frontières. La mise en place d'un « hub humanitaire » regroupant un consortium d'ONG, d'associations et de citoyens, assure en première ligne une prise en charge multidisciplinaire des migrations, à travers un accueil et un accompagnement psycho-médico-social adaptés aux besoins de ce public. Le développement de ces initiatives s'est progressivement effectué en dialogue avec des institutions publiques locales et régionales. Les communes et les Régions, avec une implication plus marquante en Belgique francophone, ont été progressivement amenées à soutenir et à financer les initiatives citoyennes pour répondre à des besoins de gestion du sans-abrisme et de cohésion sociale sur leur territoire. Un exemple de ces nouvelles formes d'action collective émergentes, est celui de l'hébergement citoyen organisé par l'asbl Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés à partir de septembre 2017. Dans une logique d'action publique en réseau, la Plateforme assure actuellement autant l'encadrement d'un réseau citoyen actif dans l'accompagnement des personnes migrantes, que sa professionnalisation en tant que gestionnaire de structures d'accueil et d'accompagnement, financées par la Région bruxelloise, et plus récemment par la Région wallonne.

De ce fait, et paradoxalement pourrait-on dire, le durcissement instillé à l'échelon fédéral fut à la source du développement de nouveaux réseaux d'action publique et d'un nouveau répertoire d'actions pour compenser la défaillance de l'État fédéral en matière de politique

d'accueil, via une articulation progressive entre les citoyens, les ONG, les institutions et le pouvoir politique au niveau local et régional.

Des discours aux moyens

Au regard de la situation actuelle des réfugié·es ukrainien·nes, on peut aisément observer que le changement de rhétorique n'implique pas *per se* une capacité effective d'accueil. Si le double standard est perceptible dans le discours et les mesures, nous pouvons également observer les conséquences des politiques migratoires de ces dernières années sur cette nouvelle situation migratoire. Force est de constater que les crises d'accueil répétées et le désinvestissement dans les structures, lié à des années de politiques migratoires dissuasives et inhospitalières, se font aujourd'hui sentir par un manque de places d'accueil qui accompagnent la nouvelle volonté politique d'accueillir.

À cela s'ajoute le fait que si les bénéficiaires du permis temporaire obtiennent l'accès direct aux mécanismes d'intégration et d'insertion socioprofessionnelle, la stratégie fédérale d'accueil des réfugié·es ukrainien·nes repose principalement sur l'expérience et l'expertise des Régions et des organisations de la société civile qui y opèrent en réseau. Sur le terrain, nous observons que même si la mobilisation citoyenne a gardé son importance, la validation et l'appropriation des modes d'actions solidaires par les pouvoirs publics permettent de promouvoir les nouvelles formes de mobilisation collective de ces dernières années et de les encourager (financièrement, notamment), avec une meilleure articulation de celles-ci avec les structures étatiques. Concrètement, les résultats et les mécanismes des réseaux d'action publique créés aux niveaux local et régional sont aujourd'hui utilisés dans le cadre de la stratégie fédérale de gestion de l'ac-

cueil. Par exemple, alors que l'accueil de réfugié·es chez des particuliers faisait l'objet d'une criminalisation il y a à peine deux ans⁴, il est aujourd'hui reconnu comme une forme de réponse à l'urgence, mais aussi comme un outil de cohésion sociale et d'aide aux primo-arrivant·es pour développer des réseaux sociaux, favorisant leur intégration durable, leur accès à l'éducation et même au marché du travail.

Contrairement à la logique d'universalité des procédures et des clefs de répartition des demandes d'asile en Europe, telles qu'elles se reflètent dans l'application stricte du règlement de Dublin III provoquant un grand nombre de refus de l'accès à la procédure, aujourd'hui on arrive à reconnaître l'importance des liens établis avec la société d'accueil, notamment avec les communautés nationales, les nouvelles connaissances et les citoyen·nes hôte·s. Cela signifie que, en dépit d'un discours politique d'ouverture à l'accueil des Ukrainien·nes, la société civile et les pouvoirs locaux et régionaux continuent d'être en première ligne de la réponse à l'urgence. Autrement dit, l'impact du durcissement de la politique migratoire fédérale dans l'articulation entre différents intervenants de la société civile, acteurs et niveaux de pouvoir locaux, aura permis la création de réseaux et de répertoires d'action spécifiques à la solidarité et de prise en charge des personnes migrantes sur le territoire, qui aujourd'hui sont en première ligne et permettent de faire face à cette nouvelle crise.

Conclusion

Le double standard dans le traitement des réfugié·es ukrainien·nes apparaît dès lors comme une réalité. Il est le fruit d'une confrontation entre l'universalité des droits à la protection et

4 | Voir l'entretien avec Anouk Van Gestel dans ce même dossier thématique.

le pouvoir discrétionnaire de l'État qui favorise certaines catégories au détriment d'autres en fonction d'un contexte géopolitique. Toutefois, nous observons que ce double standard précède l'arrivée des Ukrainien·nes, avec un durcissement progressif de la politique migratoire belge qui a produit de nouvelles catégories d'exilé·es précaires et des manquements d'accueil. Les nouveaux·elles arrivant·es ukrainien·nes sont donc accueilli·es dans un contexte où, malgré les nouveaux outils légaux permettant d'accélérer l'intégration, la capacité d'accueil n'est pas optimale. Cet accueil voit dès lors l'intervention des structures citoyennes et extraétatiques afin de pallier les manquements en matière d'accueil, et sa décentralisation vers les Régions et les communes. Ainsi, nous assistons aujourd'hui à de nouvelles formes de mobilisation et d'articulation multiveaux et multiacteurs mettant en avant la pertinence d'une approche solidaire en opposition au manque d'anticipation de l'État. En d'autres termes, alors que le manque de solutions structurelles et de structures d'accueil se manifestent comme autant de nouveaux défis, la résistance de la société civile et les solutions solidaires sont confirmées comme faisant partie de la réponse à ces défis.

Peut-on pour autant conclure que les Ukrainien·nes sont des privilégiés ? Pas forcément, dès lors que nous sommes logiquement en droit de nous demander ce qu'il adviendra des réfugiés ukrainien·nes lorsque le renouvellement de leur protection aura atteint ses limites (après trois renouvellements donc) mais que ces mêmes exilés ne seront pas en mesure de rentrer dans leur pays d'origine⁵. Qu'en sera-t-il, par exemple, des personnes qui ne seront pas en mesure de retourner dans leur ville d'origine en raison de la destruction

des principales infrastructures ? Ou de celles qui feront le choix de rester en Belgique parce qu'elles y auront noué des attaches sociales durables ? Ces personnes continueront-elles à jouir des privilèges supposés que nous venons de mentionner ? Rien n'est moins sûr. Connaissant les tendances lourdes de l'application restrictive du régime migratoire dont l'État belge est, disons-le, coutumier, nous pouvons émettre l'hypothèse que les exilé·es ukrainien·nes dont la protection aura pris fin après leur troisième renouvellement n'auront d'autre choix que d'intégrer cette fois les structures « classiques » de l'asile. Ils viendront ainsi grossir les files déjà débordantes aux abords de l'Office des étrangers et des réseaux d'entraide. À défaut d'une reconnaissance par ces réseaux, les Ukrainien·nes deviendront par la force des choses des « sans-papiers ». Autrement dit, si cette hypothèse venait à se vérifier, la « crise » à laquelle l'État belge tente aujourd'hui d'échapper en accélérant la reconnaissance de protection des exilé·es ukrainien·nes, se manifestera dans trois ans, et potentiellement dans un contexte où l'enjeu ukrainien apparaîtra moins central dans l'attention politico-médiatique. En d'autres termes, ce qu'on essaie d'éviter aujourd'hui, se posera probablement à la fin des permis de séjour temporaires. Avec des conséquences difficiles à évaluer aujourd'hui.

5 | Voir aussi Maes, R., « Le gouvernement belge, complice de Poutine ? », *La Revue nouvelle*, 2022/3, p. 2-4, <https://cutt.ly/VLxid1X>.