

LE STATUT SOCIAL ET JURIDIQUE DES REFUGIES RECONNUS EN BELGIQUE

PAR | **MATTIJS VANMARCKE**

| Avocat chez Bloom Law

1. INTRODUCTION

1.1. OBJET DE L'ARTICLE

Le présent article vise à étudier le statut social et juridique des personnes qui tentent d'obtenir une protection internationale conformément à la Convention relative au statut des réfugiés¹. L'étude comprend des questions juridiques qui dépassent les frontières nationales. La description du statut social et juridique des personnes qui recherchent une protection internationale ne serait pas complète si l'on omettait de traiter l'approche du droit international.

L'objectif n'est pas de rédiger un manuel pratique pour le (candidat) réfugié, mais bien de définir un cadre juridique de ses droits et obligations effectifs et sous quelles conditions le candidat réfugié pourrait les exercer. Les problèmes importants rencontrés par le candidat réfugié dans son parcours seront abordés.

La première partie de l'article met l'accent sur les données statistiques sur les réfugiés ou les demandeurs d'asile en général. De cette manière, nous pouvons créer un contexte plus large pour mieux clarifier la problématique. Dans ce cadre, l'attention est également portée sur les opportunités des réfugiés sur le marché du travail belge et européen.

Dans la deuxième partie, le statut social et juridique belge des réfugiés sera abordé dans les grandes lignes. Vu la concision de l'article, il n'est pas possible

(1) Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 13, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, *United Nations Treaty Series*, vol. 606, 267.

d'examiner en profondeur tous les aspects de la question, mais cette partie peut servir de guide au lecteur pour une étude éventuellement plus approfondie.

Enfin, la troisième partie aborde la situation du retour volontaire ou non des candidats réfugiés dans leur pays d'origine. Dans ce cadre, l'accent est mis sur les aides disponibles accordées aux personnes qui partent volontairement. En guise de conclusion, la problématique relative à l'exportation des droits de sécurité sociale des réfugiés rapatriés sera expliquée.

1.2. REFUGIES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL : PRESENTATION CHIFFREE

Au moment d'écrire, aucun chiffre n'était encore connu concernant l'intégration sur le marché du travail de la génération actuelle de réfugiés qui sont issus de l'afflux de réfugiés qui a commencé vers 2014. Un aperçu des tendances et des chiffres les plus marquants de la période 2003-2010 est donné ci-dessous en vue d'avoir une représentation des chances de réussite d'un (candidat) réfugié pour s'intégrer sur le marché du travail belge. Les pays les plus concernés à cet égard sont : la Russie, la Serbie, le Kosovo, le Congo, le Rwanda, l'Iran, l'Irak et l'Afghanistan. Les demandeurs d'asile sont principalement étudiés dans le présent contexte. En revanche, les candidats réfugiés qui font l'objet d'un refus à la fin de la procédure ne sont pas pris en considération dans la présente étude.

GRAPHIQUE 1 : TAUX D'EMPLOI CHEZ LES ETRANGERS



Le graphique 1² donne un aperçu du taux d'emploi de trois catégories d'étrangers depuis leur arrivée en Belgique. Il s'agit des migrants économiques, des regroupants et des réfugiés. Les données du graphique datent de la période 2003-2010. La catégorie dans laquelle le taux d'emploi est systématiquement le plus élevé est logiquement celle des migrants économiques. Pour les réfugiés, la situation est sensiblement plus défavorable dans les premières années qui suivent leur arrivée. Les réfugiés trouvent systématiquement un emploi plus tard que les autres groupes contrôles, à savoir les migrants économiques et les regroupants. Après quatre ans, le taux d'emploi chez les réfugiés atteint plus ou moins le même niveau que les regroupants. A long terme, il ressort que les regroupants sont les plus éloignés du marché du travail belge.

L'étape logique suivante consiste à suivre les réfugiés qui ont pu commencer à travailler et qui ont donc cotisé à la sécurité sociale. De cette manière, il est possible d'identifier le nombre de réfugiés qui bénéficient des allocations de chômage belges (en supposant qu'ils satisfont aux conditions).

GRAPHIQUE 2 : POURCENTAGE D'ETRANGERS BENEFICIANT D'UNE ALLOCATION DE CHOMAGE



Le graphique 2³ donne un aperçu du pourcentage d'étrangers qui ont recours à l'assurance-chômage. Tel qu'évoqué préalablement, les migrants économiques

(2) D. Lens, I. Marx et S. Vujic, *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past?*, Anvers, Centre for Social Policy, 13, 2017.

(3) D. Lens, I. Marx et S. Vujic, *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past?*, Anvers, Centre for Social Policy, 2017, 23.

trouvent du travail plus tôt, ce qui implique que ce groupe est surreprésenté dans ce graphique puisqu'il a déjà payé des cotisations. Le nombre de réfugiés qui ont recours à une assurance-chômage après avoir résidé quelques années en Belgique augmente de manière considérable. Après 7 ans, le nombre de réfugiés qui ont droit à une allocation de chômage dépasse même le nombre de migrants économiques qui ont droit à une allocation de chômage.

Pendant la première période qui suit la demande d'asile, les demandeurs d'asile sont plutôt dépendants de l'aide sociale au sens large.⁴ Dans les premières années de leur résidence en Belgique, les demandeurs d'asile ont fortement recours à ce seul filet de protection sociale pour lequel le paiement préalable de cotisations n'est pas requis. Après trois ans, le nombre de bénéficiaires atteint un pic, de presque 70 %, pour finalement chuter à 20 % après 9 ans. Ces chiffres restent élevés en comparaison avec le pourcentage de migrants économiques, à savoir 3 %.

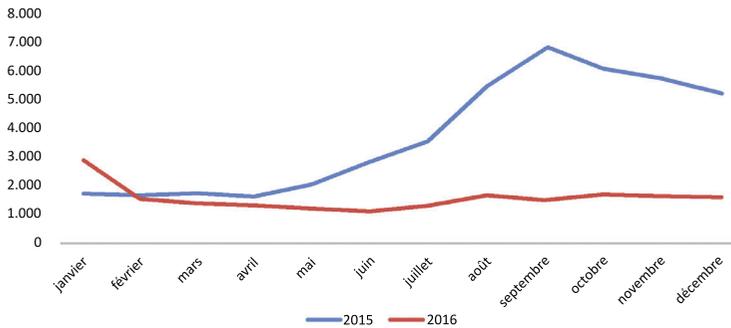
En 2016, 18.710 personnes au total ont introduit une demande d'asile. Parmi ces chiffres, 14.670 demandes d'asile ont été uniques et 4.040 demandes d'asile ont été multiples.⁵ Cela constitue une baisse significative en comparaison avec l'année 2015, au cours de laquelle 44.760 demandes d'asile ont été

(4) D. Lens, I. Marx et S. Vujic, *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past?*, Anvers, Centre for Social Policy, 2017, 14.

(5) CGRA, *Statistiques d'asile 2016*, Bruxelles, CGRA, janvier 2017, 1.

enregistrées.⁶ Le graphique 3 donne un aperçu de l'évolution des demandes d'asile en 2015 et 2016. Dans ce contexte, il est frappant de constater que le point culminant de la crise migratoire se situe à l'été 2015, dont le mois le plus touché est le mois de septembre au cours duquel 6.830 demandes d'asile ont été enregistrées.⁷ La majorité des demandeurs d'asile viennent d'Afghanistan et de Syrie, avec respectivement 2.767 et 2.766 demandes.⁸

GRAPHIQUE 3 : EVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE (PERSONNES) EN 2015-2016



2. STATUT SOCIAL ET JURIDIQUE DES REFUGIES RECONNUS EN BELGIQUE

2.1. LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS SOCIAUX ET ECONOMIQUES DES REFUGIES

La Convention internationale relative au statut des réfugiés, soit la Convention sur les réfugiés, constitue la base de la protection dont les réfugiés peuvent bénéficier.⁹

(6) CGRA, *Statistiques d'asile 2016*, Bruxelles, CGRA, janvier 2017, 2.

(7) CGRA, *Statistiques d'asile 2016*, Bruxelles, CGRA, janvier 2017, 2.

(8) CGRA, *Statistiques d'asile 2016*, Bruxelles, CGRA, janvier 2017, 6.

(9) Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 13, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, *United Nations Treaty Series*, vol. 606, 267. (Ci-après : Convention sur les réfugiés).

La Convention sur les réfugiés prévoit plusieurs dispositions fondamentales relatives aux droits sociaux et économiques des réfugiés. Le chapitre III de la Convention sur les réfugiés est consacré aux « emplois lucratifs ». ¹⁰ Le chapitre IV prévoit quelques dispositions relatives au bien-être des réfugiés, dont l'éducation. ¹¹ En outre, les (candidats) réfugiés ont plusieurs obligations vis-à-vis du pays qui les accueille, conformément à la Convention sur les réfugiés. Les réfugiés s'engagent à se conformer aux lois et prescriptions et à respecter les mesures visant à protéger l'ordre public. ¹²

L'obligation de ce recours explicite à des droits sociaux et économiques était double. D'une part, l'objectif était de garantir une dignité minimale aux (candidats) réfugiés. D'autre part, la Convention visait à intégrer le plus rapidement possible le réfugié dans la société de l'Etat d'accueil. ¹³

Traditionnellement, il existe encore deux autres solutions pour résoudre le problème des réfugiés, à savoir le rapatriement volontaire dans leurs pays d'origine ou la *réinstallation* dans des pays tiers. ¹⁴ Les auteurs de la Convention sur les réfugiés avaient manifestement pour objectif d'intégrer les réfugiés le plus rapidement possible au niveau local. ¹⁵ Le choix de cet objectif doit être examiné à la lumière du contexte dans lequel on se trouve au moment de l'élaboration de la Convention sur les réfugiés. Ce choix semblait évident à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, étant donné que la majorité des réfugiés étaient originaires d'Europe à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale. Les chances de réussir l'intégration dans l'Etat d'accueil local étaient à l'époque probablement plus élevées que maintenant. La deuxième raison, bien que moins évidente, est toutefois importante : l'accueil des réfugiés des Etats communistes a renforcé les objectifs idéologiques et stratégiques

(10) Art. 17 et suivants de la Convention sur les réfugiés.

(11) Art. 20 et suivants de la Convention sur les réfugiés.

(12) Art. 2 de la Convention sur les réfugiés.

(13) J. Fitzpatrick, *Revitalizing the 1951 Refugee Convention*, *Harv. Hum. Rts. J.*, 250, 1996.

(14) E. Desmet, *Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans*, *Jura Falconis*, 39, 3, 2002-2003. Voir également la liste des pays dans le programme de *Réinstallation* de l'UNHCR : <http://www.unhcr.org/559ce97f9>.

(15) I.C. Jackson, *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection*, *Int. J. Refug. L.*, 406., 1991.

de « l'Occident », des Etats capitalistes.¹⁶ Enfin, les réfugiés pouvaient aider à résoudre le problème de la pénurie de main-d'œuvre d'après-guerre.¹⁷ Ce dernier argument est encore souvent évoqué aujourd'hui pour démontrer que l'intégration locale des réfugiés a encore des chances de réussir aujourd'hui.

2.1.1. Emplois lucratifs

La Convention sur les réfugiés prévoit que, dans les mêmes circonstances, les réfugiés doivent être traités de la même manière que les ressortissants d'un pays étranger.¹⁸ Des mesures restrictives vis-à-vis des réfugiés pour accéder au marché du travail sont exclues lorsque le réfugié réside depuis déjà trois ans dans le pays.¹⁹ Des mesures restrictives sont également exclues lorsque le réfugié est marié à un ressortissant de l'Etat contractant ou qu'il a des enfants ayant la nationalité de l'Etat contractant. La Convention sur les réfugiés décrit un principe de non-discrimination pour les réfugiés. Les Etats contractants doivent « envisager avec bienveillance » d'élaborer un régime visant à fixer des salaires équitables pour les réfugiés. Bien que ce droit constitue l'un des moyens les plus importants pour aider les (candidats) réfugiés à s'intégrer dans le pays d'accueil, la plus grande réserve formulée dans la convention concerne le droit à la profession salariée.

La Convention sur les réfugiés prévoit que les Etats liés doivent accorder « un traitement le plus favorable possible » aux travailleurs indépendants et aux personnes exerçant une profession libérale.²⁰ Avant que les réfugiés puissent s'installer en tant que travailleurs indépendants, ils doivent pouvoir démontrer qu'ils se trouvent régulièrement sur le territoire de l'Etat contractant. Cela n'implique pas qu'ils doivent résider en permanence dans le même Etat contractant.

La Convention sur les réfugiés prévoit des conditions de résidence plus strictes pour les professions libérales.²¹ L'objectif est que les réfugiés aient au moins

(16) E. Desmet, Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis*, 39, 3, 2002-2003.

(17) J.C. Hathaway et R.A. Neve, Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, *Harv. Hum. Rts. J.*, 119, 1997.

(18) Art. 17, 1 de la Convention sur les réfugiés.

(19) Art. 17, 2 de la Convention sur les réfugiés.

(20) Art. 18 et 19 de la Convention sur les réfugiés.

(21) Art. 19 de la Convention sur les réfugiés.

leur domicile ou leur résidence dans le pays ou qu'ils résident régulièrement sur le territoire. Le fait de résider régulièrement est un concept vague qui est abordé plus en détail par la doctrine. L'auteur éminent dans cette matière, Goodwin-Gill, décrit que la résidence « régulière » implique plus que la simple présence légale sur le territoire. Les (candidats) réfugiés qui voudraient exercer une profession libérale, conformément à la Convention sur les réfugiés, devront démontrer qu'ils resteront un certain temps dans l'État contractant. Par ailleurs, la résidence doit être durable et régulière, et ce sans conditions.²²

2.1.2. Bien-être

La Convention sur les réfugiés prévoit que les réfugiés ne peuvent pas être traités moins favorablement que les ressortissants en ce qui concerne le logement²³ et l'enseignement primaire.²⁴ Cette formulation relative au principe de non-discrimination est reprise à plusieurs reprises dans la législation secondaire de l'UE relative au SAEC (Système d'asile européen commun). En outre, les États s'engagent à accorder aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, la reconnaissance de certificats d'études ou de diplômes et de titres universitaires et l'attribution de bourses d'étude.²⁵

2.1.3. Application en Belgique

L'application du droit interne visé dans la Convention sur les réfugiés n'est pas toujours claire. Il peut être vérifié pour chaque disposition séparément si elle a un effet direct ou non et si un (candidat) réfugié peut puiser des droits (et des obligations) dans ces dispositions internationales. Avant que cette matière ne soit principalement harmonisée au niveau du droit européen, l'application de la Convention sur les réfugiés dans l'ordre juridique interne faisait souvent l'objet de discussions. La Cour de cassation^{26 27} a jadis rendu deux arrêts importants sur les droits et obligations possibles des candidats réfugiés en Belgique. Les articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés, à savoir le

(22) Goodwin-Gill, G.S., *The Refugee In International Law*, Oxford, Clarendon Press, 584 p., 1996.

(23) Art. 21 de la Convention sur les réfugiés.

(24) Art. 22, 1 de la Convention sur les réfugiés.

(25) Art. 22, 2 de la Convention sur les réfugiés.

(26) Cass. 13 mai 1996 (Rosa A./Rijksdienst voor Kinderbijslag), *T.Vreemd.*, 339, note de D. Vanheule, 1996.

(27) Cass. 13 mai 1996 (Vasa G./C.P.A.S.. Evere), *T.Vreemd.*, 342, note de D. Vanheule, 1996.

principe de non-discrimination pour les réfugiés par rapport aux ressortissants nationaux, étaient au centre des débats. La Cour estime que le principe de non-discrimination s'applique uniquement « éventuellement avec effet rétroactif, à la personne qui a la qualité de réfugié en vertu de la législation en la matière *et qui est reconnue en tant que tel* ». Selon la Cour, l'absence d'une reconnaissance en tant que réfugié entraînerait également la non-application des articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés, de sorte que les candidats réfugiés n'auraient plus les mêmes droits et obligations que les ressortissants nationaux pour ce qui concerne les systèmes de sécurité sociale et les aides pour subvenir à leurs besoins. La Cour ne justifie pas ce raisonnement.

L'auteur E. Desmet²⁸ se pose la question de savoir si le candidat réfugié n'a pas le droit d'invoquer les articles susmentionnés parce qu'il n'est pas encore reconnu et n'aurait donc pas qualité de réfugié ou parce qu'il ne dispose pas (encore) d'un droit de séjour régulier à défaut de reconnaissance, comme les articles l'imposent à titre de conditions de séjour complémentaires. Si la Cour suit le premier raisonnement, la Cour confère alors en fait un caractère constitutif à la reconnaissance. Dans le droit des réfugiés, il est généralement pris pour acquis que la reconnaissance a un caractère purement déclaratif.²⁹ Le deuxième raisonnement est plus admissible, à savoir que la Cour lie la possibilité d'invoquer les articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés au caractère régulier ou non du séjour du candidat réfugié. La Cour ne tient toutefois pas compte de la possibilité que le candidat réfugié dispose éventuellement d'autres titres de séjour illimités.

Selon D. Vanheule³⁰, les candidats réfugiés auraient toutefois la possibilité d'invoquer les articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés. Comme toujours, deux conditions doivent être respectées avant que les candidats réfugiés puissent invoquer une telle protection internationale. Premièrement, ils doivent pouvoir démontrer qu'ils ont la qualité de réfugié conformément à la Convention sur les réfugiés.³¹ Dans ce cadre, la demande de reconnaissance

(28) E. Desmet, Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis*, 39, 3, 2002-2003.

(29) Art. 1, 2, 1 de la Convention sur les réfugiés.

(30) Note sous Cass. 13 mai 1996 (Rosa A./Rijksdienst voor Kinderbijslag) et Cass. 13 mai 1996 (Vasa G./C.P.A.S., Evere), D. Vanheule, De status van kandidaat-vluchtelingen: is de declaratieve erkenning van de hoedanigheid van vluchteling in België constitutief?, *T.Vreemd.*, 345-355, 1996.

(31) Art. 1 de la Convention sur les réfugiés.

constitue une présomption réfragable de la possession du statut. Deuxièmement, ils doivent pouvoir démontrer qu'ils disposent d'un droit de séjour régulier, inconditionnel et illimité.³² La majorité des candidats réfugiés ne peuvent pas encore satisfaire à la deuxième condition étant donné qu'ils peuvent uniquement avoir recours à un droit de séjour provisoire. Tel que démontré préalablement, il doit être question d'un séjour régulier durable et inconditionnel.

2.1.4. La Convention sur les réfugiés est-elle encore d'actualité ?

Telle que déjà mentionnée précédemment, la Convention sur les réfugiés a été établie dans un contexte très spécifique, à savoir après la Deuxième Guerre mondiale. Les auteurs pensaient que cette convention constituerait seulement une mesure temporaire pour résoudre cette crise spécifique. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *United Nations High Commissioner for Refugees* (ci-après : UNHCR), avait reçu un mandat de trois ans pour aider les réfugiés de la Deuxième Guerre mondiale.³³ La Convention avait pour objectif d'accueillir les réfugiés européens. Pour ce qui concerne le contexte de la guerre froide, aucune solution n'avait encore été prévue au moment de l'élaboration de la convention. Après trois ans, le nombre de réfugiés a toutefois continué d'augmenter et le problème des réfugiés a connu des changements.

En 1967, un nouveau protocole a été joint à la Convention sur les réfugiés, à savoir le Protocole de New York de 1967.³⁴ De cette manière, les restrictions géographiques et temporelles visées dans la Convention initiale sur les réfugiés ont été supprimées.³⁵ Les Européens non occidentaux pouvaient désormais également invoquer la définition de réfugié et la protection visées dans la Convention sur les réfugiés. Au moment d'écrire le présent article, 142 pays sont aussi bien membres du nouveau Protocole que de la Convention initiale sur les réfugiés. 146 pays, dont les États-Unis d'Amérique, sont uniquement

(32) UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1979, *HCR/IP/4/Eng/REV.1*, n° 28, 1992

(33) UNHCR, The 1951 Refugee Convention (fact-sheet), A 'Timeless' Treaty Under Attack: A New Phase, *UNHCR*, 3., 2011.

(34) Protocole de New York de 1967 relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967, 606 UNTS 267.

(35) M. Morel, 60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?, *Wereldbeeld*, 4, p. 1, 2011.

membres du nouveau Protocole. Cela implique que la Convention sur les réfugiés est l'une des conventions qui a été signée par le plus grand nombre de pays.³⁶

L'adoption d'un nouveau Protocole n'empêche pas que le problème des réfugiés de 1951 n'est plus de la même nature que celle de l'actuelle crise migratoire. Premièrement, il est maintenant davantage question d'une migration « massive ». Bien que la problématique de la migration contrainte fût autrefois en grande partie individuelle, nous observons aujourd'hui dans l'actuelle crise migratoire que la problématique est devenue collective.

Deuxièmement³⁷, les causes de la migration massive n'ont cessé d'être de plus en plus compliquées. Il n'existe pas une cause claire et facilement démontrable concernant le phénomène, mais il existe bien plusieurs causes complexes et multiples. Les flux migratoires actuels ne se limitent d'ailleurs pas uniquement à des persécutions, mais comprennent également des situations de guerre comme aujourd'hui en Syrie et en Afghanistan, des réfugiés climatiques et des réfugiés qui fuient des catastrophes socio-économiques.

Troisièmement, de plus en plus de personnes prennent la fuite au sein des frontières nationales de leur propre Etat. L'UNHCR applique pour ces personnes la description de « Internally Displaced People », pour lesquelles il a dû élaborer un propre régime complet.³⁸

Quatrièmement, les flux de réfugiés se produisent de plus en plus entre les pays en voie de développement au sein de la même région. Ces pays ne peuvent souvent pas prévoir une assistance et un accueil suffisants pour ces grands flux de réfugiés. Les droits visés dans la Convention sur les réfugiés sont eurocentrés. Beaucoup de pays en voie de développement ne sont pas capables

(36) Voir UNCHR, States parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>.

(37) E. Desmet, Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis*, 39, 5, 2002-2003.

(38) UNHCR, The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR, 2007, <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45dd5a712.pdf>.

par exemple de garantir les droits fondamentaux sociaux et économiques de la convention, même à leur propre population.³⁹

Enfin, il est aujourd'hui souvent difficile de pouvoir encore faire une distinction entre les réfugiés *sensu stricto* d'une part et les migrants économiques d'autre part.⁴⁰ Le champ d'application personnel de la Convention sur les réfugiés est trop limité pour protéger les « nouvelles » catégories de réfugiés. C'est pourquoi l'UNHCR prévoit une extension de la définition et a également accordé une protection par exemple aux déplacés internes et aux réfugiés rapatriés, à savoir les personnes qui ne relevaient pas initialement du champ d'application de l'UNHCR (et qui ne relevaient donc pas non plus du champ d'application de la Convention sur les réfugiés).⁴¹

La critique relative à la Convention sur les réfugiés augmente également au fur et à mesure que des afflux de réfugiés surgissent suite à certaines activités. Différents auteurs évoquent à cet égard divers arguments qui sont souvent réfutés à leur tour par des auteurs éminents dans le domaine du droit international.

Premièrement, des voix s'élèvent dans l'actualité et dans la doctrine pour exprimer que la convention serait obsolète et ne serait plus adaptée à notre époque. B. De Wever estimait ainsi au moment le plus important de la crise de l'asile que la Convention sur les réfugiés devait être adaptée, étant donné que notre sécurité sociale ne pourrait pas faire face à l'afflux important de réfugiés. Il a en outre justifié ses points de vue en disant que notre système de sécurité sociale est aujourd'hui très différent de celui de 1951.⁴² Des propositions similaires ont par ailleurs été posées sur la table aux Pays-Bas. Différents partis politiques estiment que la convention accorde trop de droits aux réfugiés et

(39) Par exemple l'article 24 de la Convention sur les réfugiés relatif à la sécurité sociale.

(40) M. Morel, 60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?, *Wereldbeeld*, 4, p. 3, 2011.

(41) UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1979, *HCR/IP/4/Eng/REV.1*, n° 28, 1992.

(42) Belga, Om Schengenzone opnieuw tot leven te wekken, moeten buitengrenzen dicht, *Knack*, 22 septembre 2015, consulté sur <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-om-schengenzone-opnieuw-tot-leven-te-wekken-moeten-buitengrenzen-dicht/article-normal-607201.html>.

souhaitent modifier la convention.⁴³ Etant donné que cette convention date de 1951, ces auteurs estiment que nous avons aujourd'hui besoin d'une autre convention adaptée puisque la problématique relative à l'actuelle crise migratoire est différente.

La définition élargie du concept « réfugié » constitue un deuxième argument souvent utilisé pour critiquer la Convention sur les réfugiés. Selon certains, trop de catégories de personnes pourraient « profiter » de la convention et entrer dans l'Europe. Ces critiques souhaitent dès lors une limitation de la définition. L'auteur Morel estime que la définition reprise dans la Convention sur les réfugiés est trop vague et laisse dès lors trop de place à l'interprétation pour les Etats contractants.⁴⁴ Le grand nombre d'Etats donne lieu à de nombreuses possibilités différentes pour interpréter le concept « persécution », Cela génère selon elle une absence de cohérence au niveau international. La procédure de reconnaissance n'est pas définie explicitement dans la convention, ce qui a pour conséquence, même au sein de l'UE, que les procédures diffèrent fortement entre les Etats concernés. D'autre part, il est également un fait que la définition générale est souvent interprétée de manière plus restrictive qu'initialement prévu. Les idées politiques relatives à la politique de migration nationale s'appuient sur ces interprétations.

Troisièmement, il est évoqué que la Convention sur les réfugiés requiert une approche trop individuelle, ce qui implique que les administrations ne pourraient plus traiter les dossiers convenablement. Elles estiment qu'un important afflux de réfugiés génère une trop grande pression sur les systèmes d'asile et les tribunaux. Enfin, les différentes critiques affirment également que la Convention sur les réfugiés ne prévoit pas une répartition suffisante des « charges » qu'une crise migratoire génère.⁴⁵

Dans la doctrine, différents auteurs éminents dans le droit international réfutent (en partie) cette critique. Goodwin-Gill⁴⁶, un auteur faisant autorité dans le droit international des réfugiés, souligne que l'interprétation du

(43) P. Gruppen, *Waarom de kritiek op het Vluchtelingenverdrag geen hout snijdt*, *Trouw*, 2017, <https://www.trouw.nl/home/waarom-de-kritiek-op-het-Vluchtelingenverdrag-geen-hout-snijdt-acc2cf54>.

(44) M. Morel, *60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?*, *Wereldbeeld*, 4, 7, 2011.

(45) M. Morel, *60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?*, *Wereldbeeld*, 4, 8, 2011.

(46) Goodwin-Gill, G.S., *The Dynamic of International Refugee Law*, *Int'l J. Refugee L.*, 17, 2013.

concept « réfugié » dans un contexte international différera toujours au niveau étatique.⁴⁷ Il estime que l'évolution et l'interprétation du concept font partie de l'évolution normale du droit en général et que cela ne doit pas nécessairement constituer un problème. L'évolution générale de la globalisation que le monde ne connaissait pas encore en 1951 ne doit pas former un obstacle à cet égard. L'auteur indique que les Etats parties à la Convention sur les réfugiés interprètent plus souvent le concept « réfugié » de manière plus restrictive en raison de la menace terroriste actuelle. Pourtant, il était déjà convenu en 1994⁴⁸ que les Etats prendraient des mesures claires pour identifier les réfugiés qui ont déjà participé à des activités liées au terrorisme et pour évidemment ne pas accorder à ces réfugiés les mesures de protection prévues dans la Convention sur les réfugiés.

L'auteur fait ensuite référence à la dynamique du droit international des réfugiés. La protection des réfugiés ne porte pas uniquement sur l'autorisation d'entrer dans un pays spécifique ou d'obtenir un droit de séjour dans ce pays, bien que cela soit parfois le seul moyen de pouvoir garantir la protection prévue dans la convention. Le droit international ne prévoit pas encore pour le moment un droit d'asile ou de séjour au sens formel du terme. Les pays sont toutefois tenus de respecter des obligations internationales, conformément à un Etat de droit. En 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé⁴⁹ que les Etats pouvaient prendre des mesures pour lutter contre l'immigration illégale et qu'ils pouvaient légitimement être préoccupés par le détournement de plus en plus fréquent de la législation relative aux étrangers. D'autre part, la Cour a estimé que les Etats devaient veiller à ne pas négliger leurs obligations internationales.

Un deuxième auteur, K. Walker⁵⁰, avance également que la Convention sur les réfugiés ne garantit pas qu'un réfugié dispose d'un droit de séjour ou d'asile. Bien que de nombreux Etats s'inquiètent du fait que la Convention sur les réfugiés générerait un grand afflux incontrôlable de réfugiés, la seule obligation

(47) Goodwin-Gill, G.S., *The Continuing Relevance Of International Refugee Law In A Globalized World*, *Hum. Rts. L. Rev.*, 19, 2015.

(48) U.N.G.A., *Declaration on Measures to Eliminate Terrorism*, Res. 49/60, 1994.

(49) CEDH, *MSS c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09.

(50) K. Walker, *Defending the 1951 Convention Definition Of Refugee*, *Immigr. L. J.*, 12, 2002-2003.

qui incombe aux Etats membres est le *non-refoulement*.⁵¹ Conformément à la Convention sur les réfugiés, les Etats se sont engagés à ne pas renvoyer les réfugiés dans le pays où la menace est réelle. Cela ne veut pas strictement dire que les Etats sont obligés d'accorder un droit de séjour permanent ou non aux personnes qui demandent une protection internationale. Selon la Convention sur les réfugiés, il est juridiquement parfaitement possible de déplacer des réfugiés reconnus vers des pays tiers (sûrs !). Lorsque cela est toutefois impossible dans la pratique, l'Etat qui a reconnu le réfugié est dès lors également tenu de prévoir un accueil. Selon l'auteur, l'ampleur du groupe de réfugiés est directement proportionnelle à l'interprétation de la définition du concept « réfugié » par les Etats contractants. La définition est initialement établie afin de trouver un compromis entre, d'une part, les droits de l'homme et, d'autre part, la souveraineté des Etats en matière de droit de migration.

Contrairement à l'idée reçue, Hathaway estime que la convention n'a pas nécessairement pour objectif de satisfaire aux besoins spécifiques des réfugiés individuels, mais bien de réguler le flux de migration international dans l'intérêt des Etats.⁵² La définition élargie et générale de la convention ne doit donc pas nécessairement constituer un problème si les Etats veulent donner une interprétation plus restrictive au concept « réfugié ». Par ailleurs, le concept était encore limité temporellement et personnellement aux situations européennes avant l'établissement du Protocole.

Selon Walker, les aspects touchant aux droits de l'homme ne peuvent toutefois pas être ignorés dans ce contexte. La convention garantit, pour les personnes qui demandent une protection internationale et qui sont finalement reconnues, plusieurs droits sociaux et économiques qui auraient pu être un peu plus limités si l'objectif de la convention consistait uniquement à réguler les flux de migration dans l'intérêt des Etats. Il ressort des travaux préparatoires de la Convention sur les réfugiés que les auteurs y ont prêté attention. Lors de son élaboration, la délégation française a ainsi souligné que tant les droits des Etats que les droits des réfugiés devaient être protégés.⁵³

(51) Art. 3 de la Convention sur les réfugiés.

(52) J. Hathaway, *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*, Harv. Int'l. L.J., 129, 1990.

(53) U.N. ESCOR, 11th Sess., 406th mtg., at 276, U.N. Doc. E/OR(XI) (1950).

Selon le même auteur, la définition actuellement reprise dans la Convention sur les réfugiés est encore suffisamment d'actualité.⁵⁴ Bien que différentes personnes ne relèvent pas du champ d'application de la définition, comme celles qui bénéficient d'une protection subsidiaire, cet auteur estime que la convention ne doit pas être adaptée. La première raison à cet égard réside dans le fait qu'il peut être justifié que les Etats imposent des restrictions à leur politique d'immigration. Bien que de mauvaises raisons ou des motifs fallacieux soient souvent formulés à ce sujet, les Etats peuvent craindre à juste titre que leurs propres ressortissants soient lésés si un trop grand nombre de réfugiés sont accueillis dans le pays. Si ces Etats devaient toutefois refuser des personnes qui demandent la protection internationale conformément à la Convention sur les réfugiés, ils doivent veiller à ne pas agir en contradiction avec le principe de *non-refoulement*.

En guise de conclusion, il peut être affirmé que la Convention sur les réfugiés a voulu trouver un compromis entre les questions fondamentales relatives au droit de l'homme et la viabilité des Etats signataires pendant une crise migratoire. Bien que la définition actuelle ne soit pas parfaite, différents auteurs estiment qu'elle peut encore être maintenue, et ce même pendant l'actuelle crise migratoire. La Convention sur les réfugiés n'a pas pour objectif d'accorder un droit de séjour permanent aux candidats réfugiés. L'idée principale était d'accorder une protection temporaire en adoptant le principe de *non-refoulement* comme mesure principale.⁵⁵

2.2. ACCES AU MARCHÉ DU TRAVAIL EN BELGIQUE

2.2.1. Généralités et sixième réforme

Le cadre réglementaire relatif à l'emploi des étrangers en général est régi par la Loi du 30 avril 1999 et l'Arrêté royal du 9 juin 1999. Entre-temps, les régions sont devenues en partie compétentes pour l'emploi des travailleurs étrangers et plus spécifiquement pour la politique du marché du travail et les permis de travail A et B.

A ce jour, la compétence pour l'édiction des normes relatives aux permis de travail A et B relève des régions. Elles peuvent par ailleurs contrôler

(54) K. Walker, *Defending the 1951 Convention Definition Of Refugee*, *Immigr. L. J.*, 15, 2002-2003.

(55) C.J. Harvey, *Reconstructing Refugee Law*, *J.C.L.*, 32, 1998.

personnellement l'utilisation de ces permis de travail ainsi que l'utilisation du permis de travail C, bien qu'elles ne soient pas compétentes pour établir les normes relatives à ces permis de travail.

Les questions portant sur la situation particulière de séjour du travailleur ainsi que la réglementation relative au permis de travail C demeurent une compétence fédérale. Le contrôle de l'application correcte des normes relatives aux permis de travail A, B et C demeure toujours une compétence fédérale⁵⁶, bien que les régions soient compétentes pour constater les infractions.⁵⁷

2.2.2. Permis de travail

A partir du 8 juillet 2016, les réfugiés reconnus ont été dispensés de l'obligation d'obtenir un permis de travail.⁵⁸ Il s'agit d'une conséquence de l'introduction d'un droit de séjour à durée limitée moyennant une carte de séjour A.

Auparavant, les réfugiés obtenaient toujours un droit de séjour à durée indéterminée une fois qu'ils avaient été reconnus. En raison d'une modification récente de la loi⁵⁹, cette réglementation a été annulée et un droit de séjour limité de cinq ans est prévu. Pendant cette période, les réfugiés reconnus ne reçoivent plus automatiquement une carte de séjour B étant donné que cette carte est liée au droit de séjour illimité. Depuis la modification de la loi, les réfugiés reçoivent une carte de séjour A.

Il ressort de la préparation parlementaire⁶⁰ que l'objectif du législateur était de subordonner explicitement le droit de séjour des réfugiés pendant les cinq premières années à la situation du pays d'origine. Le législateur confirme la validité juridique de cette modification de la loi en faisant premièrement référence à la Convention sur les réfugiés qui ne contient aucune disposition explicite relative à la durée du statut du réfugié. Deuxièmement, la Directive

(56) Art. 22, 3° de la Loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État.

(57) Art. 22, 4° de la Loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État.

(58) Art. 2, alinéa 1, 5° AR 9 juin 1999.

(59) Art. 7 de la loi du 1er juin 2016 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 28 juin 2016.

(60) *Doc. Parl.*, Chambre, 2015-16, 21 mars 2016, n° 1730/001.

qualification⁶¹ contient uniquement une norme minimale relative au séjour des réfugiés reconnus. L'article 24⁶² prévoit en effet qu'un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans doit être délivré aux personnes ayant un statut de réfugié. Ce titre peut être renouvelé, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

Le Conseil d'Etat⁶³ a indiqué dans l'avis législatif que la limitation dans le temps du droit de séjour ne peut pas entraîner une restriction des droits auxquels ces personnes peuvent prétendre conformément à leur statut de réfugié. Le législateur garantit la conformité de la proposition de loi avec le droit à l'accès au travail⁶⁴, l'accès à la protection sociale⁶⁵ et aux soins de santé, qui sont garantis par la Directive qualification.

A l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date de l'introduction de la demande d'asile, le réfugié reconnu est admis au séjour pour une durée illimitée, à moins que le statut de réfugié n'ait entre-temps été abrogé ou retiré.⁶⁶ A l'issue de cette période de cinq ans, le réfugié reconnu obtient une carte B.

2.2.3. Recherche d'emploi

a. Flandre

En juillet 2016, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) et le Service flamand pour la recherche d'emploi et la formation professionnelle (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding - VDAB) ont annoncé qu'ils avaient conclu un accord de coopération relatif à l'intégration des candidats réfugiés et des réfugiés reconnus par le biais de l'emploi. Dans ce cadre, Fedasil⁶⁷ a établi des instructions qui rendent cet accord opérationnel. Cet

(61) Directive du Conseil n° 2011/95/UE, 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *Pb. L.* 20 décembre 2011, vol. 337, 3.

(62) Art. 14 de la Directive qualification.

(63) CE, 13 janvier 2016, 758/4 avis n° 58.

(64) Art. 26 de la Directive qualification.

(65) Art. 29 de la Directive qualification.

(66) Art. 49, §1, deuxième alinéa de la Loi relative aux étrangers.

(67) Fedasil, *Instructie betreffende de tewerkstelling van asielzoekers-samenwerking tussen VDAB en Fedasil*, février 2016, voir également http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/instructie_samenwerking_vdab_20170206.pdf.

accord se concentre spécifiquement sur les candidats réfugiés et les personnes qui ont obtenu un titre de séjour, comme les réfugiés reconnus ou les personnes qui bénéficient d'une protection subsidiaire. Les instructions ont pour objectif d'informer tous les résidents des centres d'accueil néerlandophones sur l'accès au marché du travail et de fournir aux structures d'accueil les moyens et informations nécessaires concernant l'accompagnement du VDAB.

Il ressort de l'accord précité que Fedasil ainsi que le VDAB mettent l'accent sur le travail en tant que clé d'intégration dans notre société pour les réfugiés reconnus. Le VDAB⁶⁸ se concentrera spécifiquement pour ce groupe cible sur l'accès accéléré au marché du travail, en prévoyant notamment des formations et en informant les employeurs sur la législation et les possibilités d'emploi des réfugiés reconnus.

Il ressort de ce qui précède qu'il existe de nombreuses initiatives pour aider les réfugiés reconnus à trouver un travail et ainsi les intégrer. La modification de la loi de 2016 qui adapte la durée du droit de séjour des réfugiés reconnus, de durée indéterminée à automatiquement temporaire, semble contraire à l'idée d'intégrer le plus rapidement possible les réfugiés reconnus sur le marché du travail belge.

b. Wallonie

Quelque temps plus tard, le mardi 29 août 2017, Fedasil et l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem) ont également signé un accord de coopération⁶⁹ visant à favoriser l'insertion socio-professionnelle des demandeurs d'asile en Région wallonne. Cette coopération fait suite à la coopération susmentionnée conclue entre Fedasil et le VDAB et y fait écho au niveau du contenu.

c. Bruxelles

Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, Fedasil a exprimé l'intention de coopérer plus étroitement avec Actiris, l'Office régional bruxellois de l'Emploi, mais aucun accord spécifique n'a encore été conclu.

(68) Voir http://www.integratie-inburgering.be/sites/default/files/atoms/files/Integratie%20via%20werk_VDAB.pdf

(69) <https://www.fedasil.be/fr/actualites/collaboration-entre-le-forem-et-fedasil>.

d. Communauté germanophone

Actuellement, il n'y a pas de données connues sur une possible coopération entre Fedasil et l'*Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*.

2.2.4. Carte professionnelle pour l'exercice d'une activité indépendante par les étrangers

Tout comme ils sont dispensés de l'obligation d'être titulaires d'un permis de travail, les réfugiés reconnus peuvent également être dispensés de l'obligation d'être titulaires d'une carte professionnelle pour exercer une activité professionnelle indépendante.⁷⁰

2.2.5. Activités de volontariat

Les réfugiés reconnus sont normalement titulaires d'un titre ou d'un document de séjour. Une fois que le droit de séjour temporaire de 5 ans a été accordé, ils reçoivent une carte A électronique. En cas de droit de séjour à durée indéterminée, ils reçoivent une carte électronique B. Pour cette raison, la dispense de l'obligation d'être titulaire d'un permis de travail est d'application, ce qui implique que les réfugiés volontaires peuvent exercer une activité de volontariat sans formalités administratives.⁷¹

2.3. SECURITE SOCIALE**2.3.1. Principe de non-discrimination**

La reconnaissance en tant que réfugié a un caractère déclaratif, ce qui signifie que les réfugiés peuvent à partir de ce moment-là invoquer les droits et obligations prévus dans la Convention sur les réfugiés.⁷² Cela a pour conséquence que le principe de non-discrimination commence à produire ses effets à partir de ce moment-là. En principe, les réfugiés reconnus sont totalement assimilés aux ressortissants nationaux au niveau de la sécurité sociale et de la législation relative au travail. Sur le plan du contenu, l'article énumère une série de dispositions sur la législation relative au travail. Il s'agit notamment des dispositions relatives au salaire minimum, à la durée du travail, aux congés, à l'âge minimum, aux formations ainsi qu'à toutes les revendications qui découlent des conventions collectives de travail. Par ailleurs, le principe de non-discrimination englobe

(70) Art. 1, 4^e de l'Arrêté Royal du 3 février 2003 dispensant certaines catégories d'étrangers de l'obligation d'être titulaires d'une carte professionnelle pour l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, *M.B.* 4 mars 2003, 10517.

(71) Art. 9, §2 de la Loi relative aux droits des volontaires.

(72) Art. 48 de la Loi relative aux étrangers.

toutes les branches belges disponibles en matière de sécurité sociale et d'aide sociale. En outre, les réfugiés reconnus ne peuvent pas non plus être exclus du champ d'application des conventions internationales ou bilatérales éventuelles relatives au maintien des droits acquis au niveau de la sécurité sociale.⁷³

La seule condition applicable à cet égard est que le réfugié reconnu doit séjourner « régulièrement » sur le territoire de l'Etat membre. Selon Goodwin-Gill, le caractère régulier du séjour implique qu'un certain degré d'établissement et de durée soit lié au séjour.⁷⁴ En revanche, la Cour de cassation a lié une notion propre du droit interne au concept qui se base sur les objectifs des Etats contractants, à savoir que le séjour est régulier lorsque les réfugiés reconnus y séjournent conformément à la loi nationale, sans que ce séjour ne soit soumis aux conditions relatives à la durée.⁷⁵ Grâce à cet arrêt, la modification récente de la loi, qui prévoit que le séjour des réfugiés reconnus soit temporaire dans un premier temps, n'a aucun impact sur l'applicabilité du principe de non-discrimination.

2.3.2. Lieu de travail

L'assujettissement à la sécurité sociale belge est basé sur le principe du pays de travail, ce qui implique que le lieu de travail est utilisé comme point de départ.⁷⁶ Tous les réfugiés reconnus qui sont occupés en Belgique au service d'un employeur établi en Belgique ou attachés à un siège d'exploitation établi en Belgique relèvent donc du champ d'application de la sécurité sociale belge *sensu lato*.

Pour ce qui concerne les réfugiés reconnus qui exercent une activité indépendante, une même règle est applicable : la législation de l'Etat dans lequel les activités professionnelles sont exercées, indépendamment de la nationalité, est d'application. Toute personne qui exerce en Belgique une activité professionnelle en raison de laquelle elle n'est pas engagée dans les liens

(73) Art. 24, 3° de la Convention sur les réfugiés.

(74) Goodwin-Gill, G.S., The Continuing Relevance Of International Refugee Law In A Globalized World, *Hum. Rts. L. Rev.*, 19, 2015.

(75) Cass. 16 avril 1984, *TVR.*, 83-85, 1985.

(76) Art. 3 de la Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* 2 juillet 1981.

d'un contrat de louage de travail ou d'un statut est considérée par la sécurité sociale belge comme travailleur indépendant.⁷⁷

2.3.3. Soins de santé et incapacité de travail

a. Droit à des soins de santé

Le principe de non-discrimination visé dans la Convention sur les réfugiés s'applique également au régime belge relatif au droit aux prestations de santé. La loi ne fait aucune distinction entre les Belges et les réfugiés reconnus ou autres étrangers. Cette protection peut également être considérée comme une transposition dans le droit belge de l'article 30 de la Directive qualification.⁷⁸

Comme toujours, les bénéficiaires sont les travailleurs salariés ou les travailleurs indépendants qui doivent obligatoirement, conformément à la loi ONSS⁷⁹, s'affilier à une assurance-soins de santé. La loi prévoit également explicitement une affiliation des étrangers mineurs non accompagnés afin d'éviter qu'ils puissent passer à travers les mailles du filet.⁸⁰ Un droit aux prestations de santé s'applique également aux enfants qui sont considérés comme personnes à charge du titulaire.⁸¹

Le droit aux prestations de santé est toutefois lié au droit de séjour de l'étranger. Les personnes qui peuvent séjourner moins de trois mois en Belgique sont ainsi exclues du régime.⁸² Cette exception est de nouveau tempérée par un arrêté d'exécution⁸³ qui accorde dispense des conditions de séjour aux candidats réfugiés, dont la demande a été initialement déclarée recevable par l'Office des étrangers.

(77) Art. 3 A.R. n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, *M.B.* 29 juillet 1967.

(78) Art. 30, 1 de la Directive qualification.

(79) Art. 32 de la Loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (Loi relative à l'assurance-soins de santé), *M.B.* 27 août 1994, 21524.

(80) Art. 32, 22° de la Loi relative à l'assurance-soins de santé.

(81) Art. 32, 23° de la Loi relative à l'assurance-soins de santé, j° 123, 3° AR 3 juillet 1996.

(82) Art. 32, 15° de la Loi relative à l'assurance-soins de santé, j° 128quinquies, §1 AR 3 juillet 1996.

(83) Art. 128quinquies, §1 Arrêté Royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.* 31 juillet 1996, 20285.

b. Incapacité de travail

Tout comme pour le régime relatif aux prestations de santé, la loi relative à l'assurance-soins de santé ne prévoit pas de distinction entre les Belges et les étrangers pour ce qui concerne les indemnités d'incapacité de travail. Il peut toutefois survenir une série de problèmes spécifiques pour les réfugiés reconnus en ce qui concerne le stage et le montant des indemnités.

Premièrement, le stage⁸⁴ de 12 mois durant lequel 180 jours de travail ou assimilés doivent être exécutés peut constituer un obstacle. Une maladie au début des activités en tant que travailleur salarié ou travailleur indépendant peut avoir pour conséquence que le réfugié reconnu n'ait pas droit à des indemnités d'incapacité de travail. Les réfugiés reconnus ne peuvent pas compter comme jours de travail les activités qu'ils ont effectuées dans le pays d'origine.

Deuxièmement, la hauteur du montant, comme c'est souvent le cas dans le calcul des prestations de sécurité sociale, est calculée en fonction du nombre de membres de la famille⁸⁵ qui sont établis à la même adresse. Pour les réfugiés reconnus dont les membres de la famille sont restés chez eux, l'indemnité d'incapacité de travail peut être réduite jusqu'à 40 % du salaire de référence.

2.3.4. Accidents de travail et maladies professionnelles

La réglementation relative aux accidents du travail et la réglementation relative aux maladies professionnelles n'utilisent pas la nationalité comme point de départ, mais bien l'assujettissement en tant que travailleur à la loi ONSS.⁸⁶ Pour les réfugiés reconnus, cela signifie qu'il sont assujettis, tout comme les Belges, aux dispositions des deux lois.

2.3.5. Assurance-chômage

En théorie, les réfugiés reconnus peuvent s'inscrire comme demandeurs d'emploi tout comme les Belges et autres étrangers. Les deux catégories doivent

(84) Art. 128, §1 de la Loi relative à l'assurance-soins de santé.

(85) Art. 93 de la Loi relative à l'assurance-soins de santé.

(86) Art. 1 de Loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, *M.B.* 24 avril 1971, 5201 ; j° art. 2, §1, 1° des lois du 3 juin 1970 relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, *M.B.* 27 août 1970, 8712.

remplir les conditions d'admissibilité⁸⁷ et les conditions d'octroi⁸⁸. Les réfugiés reconnus connaissent une situation d'immigration spécifique qui peut causer la naissance d'une série de problèmes.

Un premier obstacle pour être admis au bénéfice des allocations de chômage concerne l'accomplissement d'un stage⁸⁹. En outre, les prestations étrangères peuvent uniquement être prises en considération si elles ont été exécutées dans les limites des conventions bilatérales et internationales.⁹⁰ Actuellement, seuls les ressortissants d'Algérie, de Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, du Kosovo, de Macédoine, de Saint-Marin et de Turquie^{91 92} peuvent prendre en compte le travail accompli à l'étranger comme temps de travail au sens de la réglementation du chômage. Il est également possible pour les réfugiés reconnus de prendre en compte comme temps de travail les activités exécutées dans les Etats avec lesquels la Belgique est partie contractante.

Deuxièmement, la réglementation du chômage requiert depuis le 9 novembre 2016⁹³ que le réfugié reconnu ait en plus travaillé comme salarié pendant au moins trois mois, conformément au régime belge.⁹⁴ Cette condition supplémentaire s'inscrit dans une opération d'économie.

2.3.6. Pensions de retraite et de survie

Les mêmes conditions pour obtenir une prestation de pension s'appliquent aussi bien aux réfugiés reconnus qu'aux Belges. Le travailleur ayant été occupé

(87) Art. 30 et suivants de l'AR portant réglementation du chômage.

(88) Art. 44 et suivants de l'AR portant réglementation du chômage.

(89) Art. 30 de l'AR portant réglementation du chômage.

(90) Art. 37, §2 de l'AR portant réglementation du chômage.

(91) <http://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t31>.

(92) Y. Jorens, Sociale Zekerheid, *Adm. Wegwijz. Voor Vreemd. Vluchtel. Migr.*, 71, 2005.

(93) Arrêté royal du 11 septembre 2016 modifiant les articles 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 133 et 153 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et y insérant un article 139/1, insérant un article 3/1 dans l'arrêté royal du 2 juin 2012 portant exécution du Chapitre 6 de la loi du 12 avril 2011 modifiant la loi du 1er février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel et insérant un article 5/1 dans l'arrêté royal du 9 janvier 2014 relatif à l'indemnité en compensation du licenciement, visant des économies et des dispositions contre l'abus de droit, *M.B.* 20 septembre 2016, 63550.

(94) Art. 37, §2 de l'AR portant réglementation du chômage.

en Belgique en exécution d'un quelconque contrat de louage de travail⁹⁵ ou le travailleur indépendant⁹⁶ qui a exercé ses activités en Belgique a droit à des prestations de pension. Ce raisonnement est confirmé par le principe général de non-discrimination⁹⁷ des Belges par rapport aux réfugiés, en ce qui concerne la législation sociale.

Aucun problème significatif ne survient pour le calcul des pensions lorsque le réfugié reconnu a déjà construit (en partie) une carrière dans le pays d'origine. Le régime belge des pensions considère, le cas échéant, que la personne peut obtenir une pension partielle dans les deux pays.^{98 99}

2.3.7. Allocations familiales

Le critère pour avoir droit à une forme d'allocation familiale ne dépend pas de la nationalité, mais bien (principalement) du lieu de travail¹⁰⁰. En 2014¹⁰¹, de nouvelles conditions de séjour ont toutefois également été liées au droit à une allocation familiale. Les réfugiés reconnus qui sont occupés et établis en Belgique ont en principe droit à une allocation familiale. L'allocation familiale peut toutefois être combinée avec des indemnités d'incapacité de travail, des allocations de chômage ou des prestations de pension.

(95) Art. 1 de l'Arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, *M.B.* 27 octobre 1967, 11246.

(96) Art. 1 de l'Arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, *M.B.* 10 novembre 1967, 11840 ; art. 1 de l'Arrêté royal n° 38 organisant le statut social des travailleurs indépendants, *M.B.* 29 juillet 1967, 8071.

(97) Art. 24 de la Convention sur les réfugiés.

(98) Art. 10bis, §1, 2° de l'AR n° 50 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

(99) Y. Jorens, *De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europees socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, 70-73, 1997.

(100) Art. 1/1, 1° de la Loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939, *M.B.* 22 décembre 1939.

(101) Loi du 4 avril 2014 portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, *M.B.* 5 mai 2014, 36144.

Les réfugiés reconnus indépendants peuvent également avoir droit à des allocations s'ils paient des cotisations conformément aux dispositions relatives à la sécurité sociale des travailleurs indépendants.¹⁰²

À partir du 1^{er} janvier 2019, les autorités flamandes reprendront la régie et le paiement des allocations familiales de l'Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED). Le régime actuel subira de grands changements, ce qui explique que le régime existant ne sera pas abordé plus en détail dans le cadre du présent article.

2.3.8. Protections sociales minimales

Outre les assurances sociales qui sont appliquées via le système normal de cotisations, la Belgique prévoit également un grand nombre de protections qui couvrent certains risques, dont les indemnités ne dépendent pas des cotisations. Ces indemnités sont financées par des ressources communautaires, ce qui implique qu'elles ne sont pas automatiquement accessibles à chaque étranger qui séjourne ou non sur le territoire belge.¹⁰³

Il ressort d'une étude de S. Carpentier¹⁰⁴ qu'une fois que les réfugiés ont recours à un système d'aide sociale, il leur est difficile de retrouver une place sur le marché du travail régulier. Ils sont dès lors surreprésentés dans les chiffres relatifs aux revenus d'intégration sociale accordés par les Centres publics d'aide sociale (CPAS), en comparaison avec les autres catégories d'étrangers. Carpentier conclut en outre que les réfugiés recourent (doivent recourir) plus rapidement à ce filet de protection une fois qu'ils ont bénéficié de prestations d'aide sociale. Les principaux éléments des protections sociales minimales qui sont disponibles ou non pour les réfugiés reconnus sont abordés ci-après.

a. Intégration sociale — Revenu d'intégration sociale

Le droit à l'intégration sociale, dont le revenu d'intégration sociale, est régi par la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.¹⁰⁵ Les Belges ne sont

(102) Art. 1/1, 2^o de la Loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre, *M.B.* 22 décembre 1939, 8702, j^o art. 20, §1 AR n^o 38 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

(103) S. Bouckaert, *Sociale Minimumvoorzieningen*, *AMV*, 62, 47, 2012.

(104) S. Carpentier, *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Anvers, *essai inédit*, 12, 2016.

(105) Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.* 37 juillet 2002, 33610.

pas les seuls à faire partie des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, la loi prévoit également une disposition explicite pour les réfugiés reconnus¹⁰⁶ et les personnes qui bénéficient de la protection subsidiaire¹⁰⁷. En outre, les réfugiés reconnus doivent être majeurs¹⁰⁸, ne pas disposer de ressources suffisantes¹⁰⁹, être disposés à travailler¹¹⁰ et répondre aux conditions de résidence¹¹¹ que la loi prévoit.

Le respect de la condition « résidence effective en Belgique » est régi par l'AR portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.¹¹² Toute personne qui séjourne habituellement et en permanence (légalement !) sur le territoire, même si elle ne dispose pas d'un logement ou si elle n'est pas inscrite dans les registres de la population, est considérée comme ayant sa résidence effective en Belgique. La condition visant à avoir une résidence régulière en Belgique a été contestée, mais a été confirmée par le tribunal du travail¹¹³ de Bruxelles. Le tribunal estime que les conditions de résidence sont conformes à la Directive 2004/38/CE (circuler et séjourner librement dans l'UE) et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Cour de travail de Bruxelles¹¹⁴ estime que l'AR du 11 juillet 2002 n'impose pas de conditions supplémentaires pour satisfaire au droit à l'intégration sociale. Selon la Cour, il est logique que les personnes qui ne résident pas régulièrement en Belgique soient exclues du droit au revenu d'intégration sociale étant donné que leur situation de résidence est très précaire.

Les réfugiés reconnus qui sont reconnus par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, mais qui ne disposent pas d'un droit de séjour

(106) Art. 3, 3^e, cinquième tiret de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

(107) Art. 3, 3^e, sixième tiret de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, suite à une récente modification de la loi en juillet 2016.

(108) Art. 3, 2^e de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

(109) Art. 3, 4^e de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

(110) Art. 3, 5^e de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

(111) Art. 3, 1^e de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

(112) Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *M.B.* 37 juillet 2002, 33622.

(113) Trib. Trav. Bruxelles, 13 janvier 2006, R.G. n° 16.378/08, *inédit*; j° S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, 56, 2012.

(114) Cour Trav. Bruxelles, 13 septembre 2006, R.G. n° 46.496, *inédit*; j° S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, 56, 2012

valable conformément à l'art. 49 de la Loi relative aux étrangers, ne peuvent pas prétendre au droit à l'intégration sociale.¹¹⁵

b. Intégration sociale — emploi

Le CPAS peut intervenir en tant qu'employeur ou rechercher un autre employeur approprié pour cette forme d'intégration sociale. L'objectif est d'aider les personnes démunies à gagner plus rapidement leur propre revenu plutôt que de leur octroyer un revenu d'intégration sociale. Ce droit à l'emploi reste maintenu tant que l'intéressé n'est pas admis au bénéfice d'une allocation sociale d'un montant au moins égal au revenu d'intégration auquel il pourrait prétendre en fonction de sa catégorie.¹¹⁶

Cette forme d'intégration sociale constitue d'ailleurs la seule possibilité pour les personnes âgées de moins de 25 ans. Elle peut exister sous la forme d'un contrat de travail ou d'un projet individualisé d'intégration sociale qui conduira à un contrat de travail endéans une certaine période.¹¹⁷

c. Prestation familiale garantie

La prestation familiale garantie forme un filet de protection pour les réfugiés reconnus qui n'ont pas droit à la prestation familiale dans le cadre du régime relatif aux travailleurs salariés ou aux travailleurs indépendants. Toute personne physique qui réside en Belgique peut, en faveur de l'enfant qui est exclusivement ou principalement à sa charge, introduire une demande pour obtenir l'octroi d'une prestation familiale garantie.¹¹⁸

Le délai de cinq ans de résidence effective et ininterrompue qui s'applique normalement aux étrangers étant donné qu'ils pourraient avoir droit à la prestation familiale garantie ne s'applique pas aux réfugiés reconnus. Le droit à une prestation familiale garantie prend cours à la date à laquelle la qualité de réfugié reconnu est accordée à la personne concernée, mais pas pendant la période antérieure, à savoir pendant la procédure de demande d'asile.¹¹⁹ De

(115) Trib. Trav. Bruxelles, 18 octobre 2006, R.G. n° 2.182/06, *inédit*; j° S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, 66, 2012.

(116) Art. 8 de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

(117) Art. 6, §§1-3 de la loi concernant le droit à l'intégration sociale.

(118) Art. 1 de la Loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, *M.B.* 7 août 1971, 9302.

(119) Trib. Trav. Bruxelles 12 avril 2002, *J.T.T.*, 845, 16, note de O. De Leye, 2003.

cette manière, les candidats réfugiés sont exclus du droit à une prestation familiale garantie. Pour le reste, les réfugiés reconnus qui veulent être bénéficiaires doivent satisfaire aux conditions qui sont également applicables aux Belges.

La prestation familiale garantie est seulement accordée lorsque le réfugié reconnu ne dispose pas de ressources suffisantes. A cet égard, toutes les ressources, même celles du conjoint ou de la personne avec laquelle le demandeur forme un ménage, sont prises en compte dans les limites prévues par la loi.

L'enfant bénéficiaire doit également satisfaire à toutes les conditions. L'enfant doit d'abord être « à charge » du demandeur, mais aucun lien de parenté ou d'alliance n'est requis.¹²⁰ Le fait d'être à charge ou non du demandeur implique une question de fait. Le tribunal du travail de Bruxelles a ainsi considéré que la condition est remplie si, dans le cas d'une famille de demandeurs d'asile, le demandeur a contribué à plus de la moitié de l'entretien de l'enfant.¹²¹ Ce raisonnement découle d'une présomption légale, qui est applicable jusqu'à preuve du contraire lorsque l'enfant est inscrit dans le registre de la population à la même adresse que celle des parents.

Une condition de résidence s'applique également pour l'enfant bénéficiaire. En principe, l'enfant doit avoir résidé de manière effective et ininterrompue en Belgique pendant cinq ans avant la demande. Cela impliquerait une limitation pratique du droit à une prestation familiale garantie pour les familles qui sont en fuite et reconnues. De ce fait, ce qui précède ne semble pas loin d'être en contradiction avec l'art. 24 de la Convention sur les réfugiés, à savoir le principe de non-discrimination. Pour cette raison, le législateur a notamment prévu une dispense de cette condition pour les réfugiés et les personnes qui bénéficient du statut de protection subsidiaire.¹²²

d. Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)

La garantie de revenus aux personnes âgées constitue un filet de protection pour les personnes qui ont atteint l'âge légal de la pension, mais qui ne peuvent pas prétendre au régime des pensions de la sécurité sociale classique en raison

(120) Art. 2, 1^o, a) de la loi instituant des prestations familiales garanties.

(121) Trib. Trav. Bruxelles 3 août 2007, RG n^o 11.728/09, *inédit*.

(122) Art. 1, cinquième alinéa, 3^o de la loi instituant des prestations familiales garanties.

de circonstances particulières. Cette protection minimale est régie par la loi du 22 mars 2001.¹²³

Les réfugiés reconnus appartiennent au groupe de réfugiés qui sont considérés par la loi du 22 mars 2001 comme bénéficiaires du droit à la garantie de revenus aux personnes âgées.¹²⁴ Le bénéficiaire est toutefois tenu d'avoir sa résidence principale en Belgique.

Jusqu'il y a peu, le demandeur de la GRAPA ne devait pas satisfaire à une durée minimum de séjour obligatoire en Belgique. Les demandes introduites à partir du 1^{er} septembre 2017 seront toutefois évaluées sur la base de la durée de séjour du demandeur. Cette nouvelle condition s'applique à tous les demandeurs, ce qui implique que les réfugiés reconnus doivent également y satisfaire. A partir du 1^{er} septembre 2017, le bénéficiaire de la garantie de revenus doit avoir sa résidence principale en Belgique et avoir eu une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq ans de manière ininterrompue. Pour les demandes introduites antérieurement à cette date, seule l'existence d'une résidence permanente et effective devait être démontrée.¹²⁵

Toutes les conditions d'octroi, à savoir la condition relative à l'âge et la condition relative aux ressources insuffisantes, s'appliquent tant aux réfugiés reconnus qu'aux Belges.

e. Allocations aux personnes handicapées

Les allocations aux personnes handicapées englobent trois types d'allocations qui sont régies par la loi du 27 février 1987¹²⁶, à savoir l'allocation de remplacement de revenus, l'allocation d'intégration et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées.

Seules des catégories spécifiques de réfugiés peuvent bénéficier des différentes formes d'allocations, dont notamment les ressortissants des Etats membres de

(123) Loi du 22 mars instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001, 10244.

(124) Art. 4 de la loi du 22 mars 2001.

(125) Art. 4 de la loi du 22 mars 2001.

(126) Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.* 1 avril 1987, 4832.

l'UE, les ressortissants des Etats membres de l'EEE¹²⁷ et les réfugiés reconnus¹²⁸. Cette assimilation des réfugiés reconnus découle du principe de non-discrimination visé dans la Convention sur les réfugiés.¹²⁹ Après une longue discussion dans la jurisprudence (inter)nationale, le champ d'application personnel de la loi du 27 février 1987 a été étendu à toutes les personnes qui sont inscrites comme étranger dans le registre de la population.¹³⁰

Depuis le 1er juillet 2018, le demandeur doit avoir eu une résidence effective en Belgique pendant dix ans, dont au moins cinq ans de manière ininterrompue.¹³¹ Cette condition de résidence résulte d'une modification récente de la loi du 26 mars 2018.

2.3.9. Aide sociale

Le droit à l'aide sociale ne dépend pas de la possession de la nationalité belge. La loi CPAS¹³² prévoit ce droit à « toute personne ». Une exception est prévue pour les candidats réfugiés, à savoir le régime relatif à l'aide matérielle. Le droit à l'aide sociale comprend l'aide financière (sous la forme notamment d'un revenu d'intégration, d'une allocation de loyer, du remboursement des frais d'énergie...) et l'aide sociale (guidance budgétaire).

2.3.10. Aide aux personnes

Contrairement aux secteurs précités de la sécurité sociale qui relèvent en tout ou en partie de la compétence fédérale, le droit relatif à l'aide aux personnes relève de la compétence exclusive des communes. Les secteurs pertinents pour les réfugiés reconnus dans le cadre de l'aide aux personnes sont la politique

(127) EEE : l'Espace économique européen.

(128) Cour Trav. Bruxelles 11 mai 1992, *Rev.dr.etr.*, 192, 1992 ; *T.Vreemd* 1992, 269 j° S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, p. 120, 2012.

(129) Art. 24 de la Convention sur les réfugiés.

(130) Arrêté royal du 9 février 2009 modifiant l'Arrêté royal du 17 juillet 2006 exécutant l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.* 6 mars 2009.

(131) Art. 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.* 1 avril 1987, 4832, telle que modifiée par la loi du 26 mars 2018 relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale, *M.B.* 30 mars 2018.

(132) Art. 1 de la Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.* 5 août 1976, 9876.

des minorités, l'aide spéciale à la jeunesse, l'aide aux personnes handicapées et l'assurance-soins.¹³³

2.4. LE POUR ET LE CONTRE D'UN STATUT SOCIAL A PART

2.4.1. Proposition de Bart De Wever

Pendant le point culminant de la crise migratoire en 2015, le président de la N-VA B. De Wever a proposé d'introduire un statut social à part pour les réfugiés. Dès lors, les réfugiés reconnus ne pourraient pas disposer immédiatement de tous les droits sociaux. De Wever dénonce le fait que les réfugiés bénéficient du droit à différentes prestations de la sécurité sociale (*sensu lato*, en ce compris l'aide sociale) dès qu'ils obtiennent une reconnaissance.¹³⁴ La proposition a été rejetée après un ouragan de critiques, ce qui implique qu'aucune idée ou proposition de loi concrète ne peut encore être abordée.¹³⁵ Une réflexion sur les (im)possibilités juridiques pour introduire un tel statut différent (hypothétique) est présentée ci-après.

2.4.2. Compatibilité avec l'article 24 de la Convention sur les réfugiés

La Convention sur les réfugiés prévoit que les réfugiés qui ont séjourné régulièrement sur le territoire des Etats membres doivent être traités de manière équitable en ce qui concerne la législation du travail et la sécurité sociale.¹³⁶ Ainsi, les réfugiés reconnus ont les mêmes droits et obligations que les ressortissants nationaux. La Convention sur les réfugiés spécifie explicitement les aspects de la sécurité sociale pour lesquels le principe de non-discrimination s'applique.

Un statut social à part comprenant différents droits et obligations pour les réfugiés reconnus semble difficilement compatible avec le principe de non-discrimination visé à l'art. 24 de la Convention sur les réfugiés. Cette disposition ne prévoit pas la possibilité d'introduire des exceptions (légales), au contraire de la Constitution.

(133) S. Bouckaert, *Welzijnszorg, AMV*, 57, p. 49, 2010.

(134) <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-wil-apart-sociaal-statuut-voor-vluchtelingen-video/article-normal-597605.html>, consulté le 24 avril 2017.

(135) <http://www.demorgen.be/binnenland/bakken-kritiek-op-voorstel-de-wever-voor-apart-sociaal-statuut-vluchtelingen-b5a6bf0e/>, consulté le 24 avril 2017.

(136) Art. 24 de la Convention sur les réfugiés.

2.4.3. **Compatibilité avec le principe constitutionnel d'égalité**

La Constitution belge n'interdit pas en principe que les Belges et les réfugiés soient traités différemment. Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.¹³⁷

Selon Y. Jorens, cette disposition implique que la priorité va au traitement égal des étrangers et des Belges, mais que le législateur peut prévoir des exceptions éventuelles pour permettre une différence de traitement. L'auteur estime que cette disposition prévue dans la Constitution ne signifie pas que chaque distinction légale puisse être légitimée, mais ne signifie pas non plus que chaque distinction légale entre les Belges et les étrangers serait contraire à la Constitution.¹³⁸

Il conviendra donc de tenir compte de l'article 191 de la constitution lors de l'établissement d'un nouveau statut social « à part » pour les étrangers. De ce fait, chaque exception légale spécifique devra satisfaire aux principes de légalité et de proportionnalité. Chaque distinction doit comprendre une motivation approfondie, tenant compte de l'objectif et des conséquences de la mesure.

3. **RETOUR ET EXPORTATION DES DROITS DE SECURITE SOCIALE**

3.1. **GENERALITES**

Cette partie traite de la possibilité (l'impossibilité) d'exporter les droits de sécurité sociale en cas de retour des réfugiés dans leur pays d'origine. Dans ce cadre, l'attention est portée sur les différentes possibilités et modalités pour le retour volontaire des réfugiés dans leur pays d'origine, avec l'aide y afférente.

3.2. **RETOUR VOLONTAIRE**

3.2.1. **Concept**

Le concept de retour volontaire comprend les situations dans lesquelles une personne retourne dans son pays d'origine ou dans un pays tiers, où elle est autorisée à séjourner sur le territoire. Il s'agit d'une décision autonome prise

(137) Art. 191 de la Constitution.

(138) Y. Jorens, *De rechtspositie van niet-EU onderdanen in het Europese socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, 21, 1997.

par cette personne moyennant laquelle elle peut solliciter un programme d'aide en cas de retour, qui est élaboré par les autorités du pays d'accueil.¹³⁹

3.2.2. Chiffres

Le nombre de candidats réfugiés et autres migrants qui retournent volontairement dans leur pays d'origine continue d'augmenter. En 2016, 4.267 personnes sont retournées dans leur pays d'origine via le « programme de retour volontaire ». Ce nombre s'élevait à 4.053 personnes en 2015. Environ la moitié de ces personnes reçoivent une aide matérielle pour s'établir à nouveau dans leur pays d'origine. Les plus grands nombres de personnes retournant volontairement sont recensés chez les Iraquiens et les Afghans. Il s'agit à cet égard de demandeurs d'asile.¹⁴⁰

Les autorités octroient ainsi des subventions¹⁴¹ à des organisations telles que Caritas International et l'Organisation internationale pour les migrations afin de permettre ce retour.

3.2.3. Aide en cas de retour volontaire

Fedasil est compétent pour la coordination des programmes de retour volontaire. Avec l'aide des organisations subventionnées telles que Caritas International, Fedasil a développé une propre politique en 2012, sans cadre légal présent. Des nouveaux critères ont ainsi été introduits pour déterminer quelles catégories desdits « rapatriés » peuvent solliciter une aide à la réintégration. L'aide en cas de retour volontaire est actuellement composée de trois volets : l'aide en cas de retour, la prime de retour et l'aide à la réintégration.¹⁴²

a. Aide en cas de retour et prime de retour

Un migrant qui souhaite retourner dans son pays et qui ne dispose pas de ressources financières pour payer le voyage retour peut demander une aide à Fedasil. Fedasil peut alors prendre à sa charge, avec l'Organisation internationale

(139) Voir le site web de l'Agentschap integratie & inburgering, sur : <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/terugkeer/vrijwillige-terugkeer>.

(140) <http://fedasil.be/nl/nieuws/retour-volontaire/vrijwillige-terugkeer-stijgende-lijn>.

(141) Voir l'Arrêté royal du 17 mai 2016 modifiant l'Arrêté royal du 26 février 2015 visant l'octroi de subventions par l'Agence fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile dans le cadre de la coordination du « Retour volontaire assisté », *M.B.* 9 juin 2016, 35026.

(142) Voir Myria, Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique, Bruxelles, 2014.

pour les migrations, le prix et l'organisation pratique du voyage retour. Pour ce faire, le migrant doit disposer d'un passeport international valide.

Le rapatrié reçoit une prime de 250 EUR par adulte et de 125 EUR par enfant.¹⁴³ Cette prime peut uniquement être obtenue lorsque le migrant ne dispose pas d'un statut de résident légal.¹⁴⁴

b. Aide à la réintégration

Lorsque les conditions sont remplies, le rapatrié peut bénéficier de l'aide à la réintégration complémentaire pour un projet de retour concret dans le pays d'origine. Il s'agit d'un budget qui est engagé pour les projets individuels dans le pays d'origine, par exemple le lancement d'une propre affaire ou le suivi d'une formation. Les candidats réfugiés, dont les étrangers mineurs non accompagnés et autres personnes vulnérables, entrent en ligne de compte pour ces mesures de réintégration.¹⁴⁵ L'aide de base pour les adultes s'élève au montant de 700 EUR, complété de 350 EUR par enfant. Le complément par dossier peut s'élever à 1.500 EUR pour un projet concret.

c. Aide sur la base de la situation sociale

Une quatrième forme d'aide complémentaire est adaptée à la situation sociale et à la composition de ménage du rapatrié. Le conseiller en retour doit proposer explicitement cette forme d'aide sur la base de la situation personnelle de la personne concernée. Concrètement, les familles avec des enfants peuvent obtenir jusqu'à 500 EUR supplémentaires par dossier. Il en va de même pour les personnes faisant partie des catégories vulnérables, par exemple les femmes enceintes, les personnes âgées, les personnes malades, etc. En outre, lorsqu'il est question d'une situation exceptionnelle, un montant maximum de 1.000 EUR peut être octroyé à titre facultatif par dossier, à condition de motiver cette demande.¹⁴⁶

(143) https://www.fedasil.be/sites/default/files/imce/files/programme_de_retour_et_de_reintegration_tableau_2015.pdf

(144) Voir la brochure Fedasil sur : http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/brochure_vt_nl_druk_3_0.pdf, consultée le 28 avril 2018.

(145) Ibid., 424.

(146) Ibid., 423.

3.3. EXPORTATION DES DROITS DE SECURITE SOCIALE

Des conflits de lois positifs ou négatifs peuvent naître dans le cas des réfugiés rapatriés, à savoir qu'une personne peut, conformément aux critères de la législation nationale, relever de deux ou plusieurs régimes de sécurité sociale ou ne relever d'aucun régime. Cela s'explique d'abord par le fait que l'applicabilité de la législation relative à la sécurité sociale en Belgique, et généralement dans le pays d'origine, dépend de l'exercice d'une activité professionnelle sur le territoire.¹⁴⁷ En principe, la sécurité sociale belge ne s'applique plus aux réfugiés reconnus qui ne sont pas (plus) occupés en Belgique ou qui sont occupés en Belgique, mais au service d'un employeur qui n'est pas établi en Belgique et ne dispose pas d'un siège d'exploitation en Belgique. Les citoyens de l'UE, les citoyens de l'EEE et les ressortissants suisses peuvent également bénéficier d'un régime mieux élaboré, mais les discussions à ce sujet seraient trop approfondies pour l'objet du présent article. Un aperçu du régime concret pour (l'exclusion de) l'exportation des droits de sécurité sociale pour les réfugiés reconnus rapatriés, par secteur de la sécurité sociale, est présenté ci-après.

3.3.1. Allocations de chômage

Une des conditions d'octroi de l'assurance-chômage est l'obligation d'avoir sa résidence habituelle en Belgique et d'y résider effectivement.¹⁴⁸ Cette condition a pour objectif que les réfugiés reconnus qui retournent (volontairement ou non) dans leur pays d'origine ne puissent plus bénéficier de leurs allocations de chômage. Les réfugiés reconnus ne peuvent généralement pas avoir recours aux conventions internationales ou aux textes de loi européens qui pourraient modérer cette non-exportation de principe.

3.3.2. Soins de santé et incapacité de travail

La loi relative à l'assurance-soins de santé limite¹⁴⁹ en principe le champ d'application au territoire belge. Dans des circonstances normales, les réfugiés reconnus rapatriés ne peuvent donc pas bénéficier d'indemnités d'incapacité de travail ou de remboursements pour des prestations de santé. La loi relative à l'assurance-soins de santé confère toutefois la possibilité au pouvoir exécutif de prévoir des exceptions.¹⁵⁰ L'Arrêté royal déjà mentionné du 3 juillet 1996¹⁵¹

(147) W. van Eeckhoutte, *Handboek Sociaal Recht II*, 598-599, 2016.

(148) Art. 66 de l'AR portant réglementation du chômage.

(149) Art. 136, §1 de la Loi relative à l'assurance-soins de santé.

(150) Art. 136, §1, deuxième alinéa de la Loi relative à l'assurance-soins de santé.

(151) Art. 294 AR 3 juillet 1996.

présente plusieurs situations — temporaires — dans lesquelles les indemnités d'incapacité de travail peuvent être accordées ou des remboursements peuvent être obtenus pour des prestations exécutées à l'étranger. Il s'agit notamment de prestations de santé pendant les vacances ou d'opérations pendant les périodes de détachement. Ces situations temporaires ne sont pas pertinentes pour les réfugiés reconnus qui retournent de manière permanente dans leur pays d'origine, ce qui implique que le principe de non-remboursement reste pleinement applicable.

3.3.3. Accidents de travail et maladies professionnelles

Les accidents de travail et les maladies professionnelles concernent uniquement les situations qui ont lieu ou qui ont eu lieu en Belgique. Les deux lois font référence pour leur champ d'application à la loi ONSS, qui utilise un critère propre, à savoir le lieu de travail. En ce qui concerne les questions transfrontalières, la Belgique a conclu plusieurs conventions internationales, mais qui ne sont pas pertinentes pour les réfugiés reconnus puisqu'aucun pays d'origine parmi les nationalités les plus courantes n'apparaît dans la liste de ces conventions. Dans le cas où un réfugié reconnu supporterait les conséquences d'un accident de travail ou serait exposé aux risques d'une maladie professionnelle dans les deux pays, l'assureur accidents de travail ou le Fonds des maladies professionnelles accordera uniquement une indemnité pour la période durant laquelle le régime légal belge était d'application.¹⁵²

3.3.4. Pensions de retraite et de survie

Le principe de non-exportabilité des droits de sécurité sociale est modéré dans le secteur de la pension. En principe, les Belges peuvent prendre en tout état de cause leur pension belge dans n'importe quel pays.¹⁵³ Tel qu'il a déjà été exposé, un principe de non-discrimination¹⁵⁴ en matière de sécurité sociale s'applique aux réfugiés reconnus, ce qui implique que les réfugiés ainsi que les Belges disposent des mêmes possibilités (et sont également soumis aux mêmes conditions) pour l'exportation des pensions.¹⁵⁵ Dans la pratique, une preuve

(152) Y. Jorens, *De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europees socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, p. 106, 1997.

(153) Art. 18bis de l'Arrêté royal n°50 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, *M.B.* 16 janvier 1968, 441.

(154) Art. 24 de la Convention sur les réfugiés.

(155) Voir également pour les autres étrangers : <http://www.onprvp.fgov.be/fr/futur/foreigner/paymentpension/pages/default.aspx>.

de vie est suffisante pour permettre le paiement des pensions dans le pays d'origine.

3.3.5. Allocation familiale

Depuis la subordination des conditions de séjour au droit de bénéficier d'une allocation familiale, il n'est plus possible pour les réfugiés reconnus de bénéficier d'une allocation familiale à l'étranger.

En principe, les enfants de travailleurs salariés ou de travailleurs indépendants qui sont éduqués ou qui suivent des cours en dehors de la Belgique ne peuvent pas prétendre à une allocation familiale.¹⁵⁶ Dans certains cas, il est toutefois possible que les enfants bénéficiaires se trouvent à l'étranger alors que le parent perçoit l'allocation familiale en Belgique. Il s'agit en l'espèce de situations temporaires, comme des vacances, des études dans des pays de l'UE ou un séjour dans un autre Etat membre de l'UE, ce qui implique que ces exceptions ne sont en principe pas pertinentes pour les enfants de réfugiés reconnus qui retournent ou sont restés dans leur pays d'origine. Les réfugiés reconnus peuvent introduire une demande auprès du ministre compétent (ou plutôt du Service public fédéral Sécurité sociale) afin de continuer à bénéficier du droit à l'allocation familiale, lorsque le bénéficiaire se trouve à l'étranger. Le SPF Sécurité sociale peut accorder ou non dispense dans des « cas dignes d'intérêt ».

4. CONCLUSION

Les chiffres précités révèlent que les réfugiés rencontrent souvent des difficultés à s'intégrer dans notre société. Les premières années suivant l'arrivée des réfugiés, ils ne trouvent pas ou quasiment pas de travail permanent, ce qui implique qu'ils doivent avoir recours aux systèmes d'aide sociale. Les services pour la recherche d'emploi, par exemple le VDAB, utilisent certes le slogan « intégration par le travail », mais il reste encore beaucoup de pain sur la planche. Les récentes modifications de la loi qui limitent automatiquement, avec une possibilité de prolongation, le droit de séjour des réfugiés reconnus, contrairement au droit de séjour illimité prévu antérieurement, ne favoriseront probablement pas l'intégration des réfugiés.

(156) Art. 52 LGAF.

Pendant le point culminant en 2015 de l'actuelle crise d'asile, des voix se sont élevées en vue de modifier ou de supprimer la protection prévue dans la Convention sur les réfugiés. Il ressort de la présente étude que la Convention sur les réfugiés a toutefois été établie avec l'idée de pouvoir être appliquée à toute une série de situations. La définition du concept « réfugié » est délibérément vague afin d'éviter que des personnes ne passent à travers les mailles du filet en raison d'une définition trop spécifique. La plus grande confusion règne toutefois sur le contenu de la Convention sur les réfugiés. Plusieurs propositions visant à supprimer ou à modifier la convention sont basées sur l'idée erronée que la convention accorde un droit de séjour illimité à toutes les personnes qui fuient leur pays. La convention impose aux Etats membres la simple obligation de ne pas renvoyer les réfugiés dans leur pays d'origine, à savoir d'appliquer le principe de non-refoulement.

Une deuxième série de propositions qui ont été lancées en pleine crise migratoire concernait les droits sociaux et les obligations sociales des (candidats) réfugiés. Les nombreux réfugiés mettraient à mal le financement de la sécurité sociale, mais des calculs exacts ne sont toutefois pas disponibles. Grâce à la Convention sur les réfugiés, les réfugiés (reconnus !) peuvent bénéficier de la protection sociale de la même manière et aux mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Concrètement, cela signifie évidemment aussi qu'ils doivent payer les cotisations nécessaires avant de pouvoir prétendre au paiement de quelconques prestations. Dans la pratique, le respect des conditions relatives à ces prestations semble souvent constituer un obstacle pour les réfugiés reconnus qui viennent d'arriver dans le pays d'accueil, étant donné qu'ils n'ont pas encore payé de cotisations ou qu'ils ne comptabilisent pas suffisamment de journées de travail. Des réglementations strictes pour bénéficier d'une aide sociale régulière sont applicables aux demandeurs d'asile qui demandent une décision définitive relative à leur statut. Dans la pratique, il semble difficilement réalisable de prévoir un statut social complètement à part pour les (candidats) réfugiés en raison des mécanismes du principe de non-discrimination prévu dans la Convention sur les réfugiés et du principe constitutionnel d'égalité.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

CONTRIBUTIONS DANS LES LIVRES

Carpentier, S., *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*, Antwerpen, onuitg. proefschrift, 105 p., 2016.

Gabriëls, B., Verstrepen, K. et Verrest, M., *Verblijfswetgeving 2014, Wet en Duiding*, Brussel, Larcier, 449 p., 2014.

Goodwin-Gill, G.S., *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 584 p., 1996.

Jorens, Y., *De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europese socialezekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, 824 p., 1997.

van Eeckhoutte, W., *Handboek Sociaal Recht II*, inédit., 2016.

CONTRIBUTIONS DANS LES REVUES

Baeyens, P., Bouckaert, S., De Moor, N., Gabriëls, B. et Nuyts, D., Het verblijf voor meer dan drie maanden voor niet-EU-burgers, *AWVVM*, 73, 53, 2015.

Bouckaert, S., Welzijnszorg, *AWVVM*, 57, 49, 2010.

Bouckaert, S., Maatschappelijke dienstverlening, *AWVVM*, 185, 2012.

Bouckaert, S., Sociale Minimumvoorzieningen, *AWVVM*, 62, 112, 2012.

Croisiau, H., Kandidaat-vluchtelingen en hun rechten op werkloosheidsuitkeringen: gekortwiekt door het Hof van Cassatie of net (nog) niet?, *Soc.Kron.*, 07, 2004.

Dawoud, S., Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien?, *T.Vreemd.*, 35, 2014.

Desmet, E., Vijftig jaar Verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis*, 52, 2002.

Fitzpatrick, J., Revitalizing the 1951 Refugee Convention, *Harvard Human Rights Journal*, 25, 1996.

Geets, J., Pauwels, F., Wets, J., Lamberts, M. et Timmerman, C., Nieuwe migranten op de arbeidsmarkt, *Over.Werk*, 57, 2007.

Hathaway, J.C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law, *Harv. Int'l. L.J.*, 10, 1990.

Hathaway, J.C. et Neve, R.A., Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, *Harvard Human Rights Journal*, 11, 1997.

Jackson, I.C., The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection, *Int. J. Refug. L.*, 3, 10, 1991.

Jorens, Y., Sociale Zekerheid, *AWVVM*, 71, 2005.

Rezaei, S., Goli, M. et Dana, C., An empirical study of the underground economy in the Kingdom of Belgium, *Int. J. Business and Globalisation*, 11, 13, 2013.

Torfs, D., Rechtspraak: Maatschappelijke dienstverlening aan vreemdelingen, *Soc.Kron.*, 2, 2015.

Verhaegen, K., Juridische onzekerheid over de voorwaarden tot gezinshereniging voor subsidiair beschermden, *T.Vreemd.*, 5, 2012.

NOTE SOUS JURISPRUDENCE

Cass. 16 avril 1984, *T.V.R.*, 83-85, 1985

Cass. 15 juin 2009, *J.T.T.*, 324, 2009.

Cour Trav. Bruxelles 11 mai 1992, *Rev.dr.etr.*, 192, 1992 ; *T.Vreemd* 1992 ; j° S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, p. 120, 2012.

Cour Trav. Bruxelles 12 avril 2002, *J.T.T.*, 845, 16, note de O. De Leye, 2003.

Cour Trav. Bruxelles 28 juin 2011, *T.Vreemd.*, 1, 30, 2012.

Vanheule, D., De status van kandidaat-vluchtelingen: is de declaratieve erkenning van de hoedanigheid van vluchteling in België constitutief?, *T.Vreemd.* 1996, 10, note sous Cass. 13 mai 1996 (Rosa A./Rijksdienst voor Kinderbijslag) et Cass. 13 mai 1996 (Vasa G./C.P.A.S.. Evere).

DIVERS

Belga, Om Schengenzone opnieuw tot leven te wekken, moeten buitengrenzen dicht, *Knack*, 22 septembre 2015, consulté sur <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-om-schengenzone-opnieuw-tot-leven-te-wekken-moeten-buitengrenzen-dicht/article-normal-607201.html>

CGRA, *Statistiques d'asile 2016*, Bruxelles, CGRA, janvier 2017.

Gruppen, P., Waarom de kritiek op het Vluchtelingenverdrag geen hout snijdt, *Trouw*, 2017, <https://www.trouw.nl/home/waarom-de-kritiek-op-het-Vluchtelingenverdrag-geen-hout-snijdt-ace2cf54>.

Lens, D., Marx, I., et Vujic, S., *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past*, Centre for Social Policy, Anvers, 27, 2017.

Myria, *Migratie in cijfers en rechten*, Brussel, Myria, 2016.

Myria, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique ?*, Bruxelles, Myria, 2014.

OCDE, *Les indicateurs de l'intégration des immigrants 2015 - Trouver ses marques*, OECD Publishing, Paris, 2015.

OCDE, *Evolutions récentes des marchés du travail et Section spéciale sur le salaire*, Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2016, OECDiLibrary, Paris, 2016.

OCDE, *How are refugees faring in the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module*, OECD Publishing, Paris, 2016.

VDAB, Persbericht, Actieplan Vluchtelingen, 11 janvier 2016, <https://www.vdab.be/nieuws/pers/2016/vdab-zet-actieplan-op-om-vluchtelingen-naar-werk-te-begeleiden>.

TABLE DES MATIERES

LE STATUT SOCIAL ET JURIDIQUE DES REFUGIES RECONNUS EN BELGIQUE

1.	INTRODUCTION	623
1.1.	OBJET DE L'ARTICLE	623
1.2.	REFUGIES SUR LE MARCHE DU TRAVAIL : PRESENTATION CHIFFREE	624
2.	STATUT SOCIAL ET JURIDIQUE DES REFUGIES RECONNUS EN BELGIQUE	627
2.1.	LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS SOCIAUX ET ECONOMIQUES DES REFUGIES	627
2.2.	ACCES AU MARCHE DU TRAVAIL EN BELGIQUE	638
2.3.	SECURITE SOCIALE	642
2.4.	LE POUR ET LE CONTRE D'UN STATUT SOCIAL A PART	654
3.	RETOUR ET EXPORTATION DES DROITS DE SECURITE SOCIALE	655
3.1.	GENERALITES	655
3.2.	RETOUR VOLONTAIRE	655
3.3.	EXPORTATION DES DROITS DE SECURITE SOCIALE	658
4.	CONCLUSION	660
	BIBLIOGRAPHIE	662