



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



**Kinder  
rechten  
commissariaat**  
Geeft kinderen een stem

## De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles

Propositions politiques à partir de l'exemple de  
l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays

**L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH)** a été créé par la loi du 12 mai 2019, afin de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. L'IFDH a le mandat légal de développer un dialogue pour la promotion et la protection des droits fondamentaux. Dans l'exercice de ses missions, l'Institut stimule une concertation avec et entre tous les acteurs traitant de questions relatives aux droits fondamentaux. Dans le cadre de ces mandats, l'IFDH a facilité l'élaboration de ce note politique, qui a été rédigé avec les institutions compétentes ayant un mandat en matière des droits humains.

**Myria**, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante qui veille aux droits fondamentaux des étrangers, avec une attention particulière pour les étrangers en détention. Myria stimule la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic des êtres humains, est rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains et agit en justice dans des dossiers de traite des êtres humains et de trafic d'êtres humains. Myria informe les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires. Il défend une politique publique fondée sur la connaissance des faits et le respect des droits humains.

Le **Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale** est une institution publique interfédérale et indépendante dont la mission est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté et de précarité. Le Service de lutte contre la pauvreté a été créé par un Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. À cette occasion, les législateurs ont confié au Service de lutte contre la pauvreté un mandat de protection des droits humains. Ce mandat repose sur le constat que la pauvreté porte gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains et sur l'objectif commun fixé par les législateurs, à savoir la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme.

**Unia** est une institution publique indépendante qui lutte contre la discrimination et promeut l'égalité en Belgique, reconnue internationalement comme Institution nationale de protection des droits de l'homme (INDH de statut B). Unia défend la participation égale et inclusive de tous et toutes, dans tous les secteurs de la société, et veille au respect des droits humains en Belgique. Dans ce cadre, Unia aide les personnes qui se sentent discriminées en leur apportant un soutien juridique et lutte entre autres contre les discriminations sur la base du critère protégé de l'origine nationale.

Le **Commissariat flamand aux droits de l'enfant/ Kinderrechtencommissariaat**: Le Kinderrechtencommissariaat (KRC) a été créée en tant qu'institution indépendante par le Parlement flamand et veille sur les droits des enfants en Flandre. Il détecte les signaux émis par les enfants, les jeunes, les parents et les professionnels. Il enquête sur les plaintes relatives aux violations des droits de l'enfant et, sur la base de la convention relative aux droits de l'enfant, il donne des avis au Parlement Flamand et d'autres décideurs politiques.

**Le Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE)** : est une institution publique indépendante instituée en Communauté française par le décret du 20 juin 2002 et l'arrêté du 19 décembre 2002. Il a pour mission générale de veiller à la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants.

## Table de matières

1. Introduction
2. Accès effectif à la demande de protection : Extension de la capacité d'enregistrement et de premier accueil des personnes en exil
3. Droits sociaux
  - a. Droit au logement
  - b. Statut cohabitant
4. Services
  - a. Accès au service bancaire (de base)
  - b. Accès à d'autres biens ou services
5. Accès à l'emploi
6. Conclusions

Liste des recommandations

## 1. Introduction

En mars 2022, le Conseil de l'Union européenne a activé, pour la première fois, la directive sur la protection temporaire de 2001<sup>1</sup>, pour octroyer un statut temporaire principalement pour les Ukrainiens et les personnes bénéficiant d'une protection en Ukraine, ainsi que leurs familles nucléaires.<sup>2</sup> Les autorités belges sont immédiatement passées à l'action. Elles ont très rapidement élaboré une nouvelle procédure, mis en place une infrastructure pour l'enregistrement et déployé massivement du personnel.

Dans les semaines et les mois qui ont suivi, nous avons été témoins d'une solidarité réconfortante. Pouvoirs publics et acteurs privés ont pris toutes sortes d'initiatives pour rendre l'accueil des personnes ukrainiennes et de leurs enfants fuyant la guerre le plus humain et le plus serein possible. Outre les infrastructures mises en place pour l'enregistrement et l'organisation d'hébergements d'urgence, les mesures prises concernent notamment la facilitation de la cohabitation de différentes familles sans perte de revenus, l'accès gratuit ou à tarif réduit aux loisirs (normalement payants) et aux transports en commun, la subvention exceptionnelle pour des tuteurs supplémentaires pour les mineurs non accompagnés, etc.<sup>3</sup>

Nous saluons ces initiatives, tant du gouvernement que des citoyens et des entreprises, car elles aident les personnes à trouver leur place dans notre pays en cette période particulièrement difficile pour elles. Bon nombre de ces mécanismes d'accueil et de soutien ont été mis en place dans le cadre de la directive relative à la protection temporaire. Néanmoins, certaines initiatives, qui strictement parlant se situent en dehors du champ d'application de la directive, peuvent soulever des questions sur les différences de traitement, principalement sur la base de la nationalité. Cette asymétrie, justifiée dans certains cas, peut conduire à des malentendus et à des situations d'inégalité entre les personnes vulnérables belges et non belges, notamment dans le domaine du logement, de l'intégration ou des soins de santé.

Dans ce rapport, l'IFDH, Myria, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant et le Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE) identifient un certain nombre de ces mesures et/ou initiatives temporaires prises dans le cadre de l'accueil des personnes qui fuient l'Ukraine comme de bonnes pratiques qui pourraient être déployées en tant que mesures politiques structurelles pour aider d'autres personnes en exil ou des personnes vulnérables. Des mesures similaires ont déjà vu le jour au lendemain des inondations de juillet 2021, notamment concernant le statut des cohabitants. Les situations de crise prouvent donc la capacité des autorités à trouver rapidement des solutions créatives. En outre, l'approche de cette crise

---

<sup>1</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, disponible sur : <https://bit.ly/3qfhsDc> ; cette décision s'applique 1) aux ressortissants ukrainiens et aux membres de leur famille qui avaient leur résidence principale en Ukraine avant le 24 février 2022 et 2) aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui bénéficiaient d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022, et les membres de leur famille qui avaient leur résidence principale en Ukraine avant le 24 février 2022.

<sup>2</sup> Cette procédure exceptionnelle permet aux États membres d'accorder immédiatement une protection temporaire spécifique à ces personnes déplacées, afin d'éviter de surcharger les autorités chargées de l'asile qui enquêtent sur la situation des demandeurs de protection internationale.

<sup>3</sup> Conseil des ministres, Ukraine : subvention exceptionnelle pour des tuteurs supplémentaires pour les mineurs non accompagnés, 1<sup>er</sup> juillet 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3CYJ7zY>

a également révélé un certain nombre de problèmes structurels qui nécessitent des solutions à long terme.

Plus précisément, les signataires recommandent, entre autres :

- D'élargir la capacité d'enregistrement et de premier accueil des réfugiés afin que les autres personnes déplacées bénéficient également d'un accès immédiat à la procédure de protection (qui leur est applicable) ;
- D'investir dans une politique du logement socialement équitable en s'efforçant, prioritairement et de manière accélérée, d'élargir et de rendre plus accessible l'offre de logements abordables et de qualité, tant sur le marché locatif public que privé ;
- De prévoir — sur la base des expériences acquises lors de différentes crises — la possibilité d'introduire de manière structurelle des mesures relatives aux solutions de logement et au statut cohabitant.

Nous espérons qu'en ce début d'année parlementaire, les décideurs politiques s'inspireront de ces recommandations et qu'ils convertiront certaines des mesures temporaires et spécifiques en mesures structurelles afin que les personnes et les enfants les plus vulnérables puissent bénéficier du soutien nécessaire.

Les Belges, ainsi que leurs gouvernements, sont solidaires des personnes dans le besoin. Il s'agit donc à présent de bâtir sur ce capital au profit de tous les groupes vulnérables.

## **2. Accès effectif à la demande de protection : Extension de la capacité d'enregistrement et de premier accueil des personnes en exil**

### **Quel était le problème ?**

Avec le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février 2022, l'Union européenne et la Belgique ont été confrontées à une arrivée soudaine et massive de personnes fuyant l'Ukraine, à la recherche de protection et d'accueil. Pour la première fois au niveau européen, la directive sur la protection temporaire de 2001 a été activée<sup>4</sup>. Cette directive prévoit un statut temporaire principalement pour les personnes ukrainiennes et pour celles bénéficiant d'une protection en Ukraine, et leurs familles nucléaires.<sup>5</sup> Les autorités belges ont dû élaborer en très peu de temps une nouvelle procédure pour enregistrer des milliers de personnes déplacées et organiser leur accueil (d'urgence).

### **Quelles mesures ont été prises ?**

Les autorités belges ont immédiatement pris des mesures (avant même l'activation effective de la directive), déployé massivement du personnel et, très rapidement, une nouvelle procédure a été élaborée et une infrastructure a été mise en place pour l'enregistrement. Début mars, au lendemain de la décision européenne d'activer la directive et en à peine une semaine, un site temporaire a ouvert

---

<sup>4</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, disponible sur : <https://bit.ly/3cYLTKN>

<sup>5</sup> Cette procédure exceptionnelle permet aux États membres d'accorder immédiatement une protection temporaire spécifique à ces personnes déplacées, afin d'éviter de surcharger les autorités chargées de l'asile qui enquêtent sur la situation des demandeurs de protection internationale.

ses portes (Institut Jules Bordet). Le 14 mars, le centre d'enregistrement a déménagé au Palais 8 du Heysel où la capacité a été étendue de manière spectaculaire en peu de temps. Jusqu'à 3 500 personnes par jour pouvaient y être enregistrées si nécessaire. En quatre mois (entre le 10 mars et le 10 juillet 2022), un peu plus de 50 000 personnes se sont vu délivrer un certificat de protection temporaire.<sup>6</sup>

Le déménagement du centre d'enregistrement a permis de réduire les files d'attente et de bénéficier de plus d'espace et de meilleures installations (toilettes, salles d'attente intérieures, espace de jeu pour les enfants, etc.). En mars 2022, le centre d'accueil du Heysel était ouvert 7 jours sur 7, de 8h30 à 17h30. Devant la diminution du nombre d'arrivées, les heures d'ouverture ont ensuite été ramenées aux jours ouvrables de 8h30 à 16h.

Dès le lancement, un accueil d'urgence<sup>7</sup> a été mis en place et lorsque les heures d'ouverture du centre d'enregistrement ont été adaptées, un accueil d'urgence a été prévu pour les personnes qui arrivaient pendant le week-end. Un appel a été également lancé aux citoyens : ceux qui avaient la possibilité d'offrir un accueil ou un hébergement à leur domicile pouvaient s'inscrire auprès de leur commune.

### **Vers des mesures plus structurelles pour garantir un accès rapide à la protection (internationale)**

L'IFDH, Myria, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant et le DGDE saluent l'attitude proactive des autorités belges pour fournir rapidement une protection aux personnes fuyant la guerre en Ukraine.<sup>8</sup> Les fonctionnaires mobilisés ont fait preuve d'une flexibilité et d'un engagement remarquables. Cependant, la même flexibilité et la même mobilisation s'imposent pour accueillir et enregistrer les personnes demandant la protection internationale<sup>9</sup>, ce qui pose à nouveau problème depuis l'automne 2021. Les capacités d'enregistrement et d'accueil étant insuffisantes, de nombreux hommes isolés doivent passer plusieurs nuits dans la rue. Les infrastructures du centre d'arrivée (Petit-Château) et, depuis fin août, du centre d'enregistrement de l'Office des étrangers (Pacheco) sont en outre beaucoup plus limitées. Le centre est accessible en semaine de 8h30 à 9h. Il n'offre pas d'abri, pas de toilettes initialement et, plus tard, seulement quelques urinoirs (le centre d'enregistrement de l'Office des étrangers bénéficie de quelques toilettes mobiles), ni d'aire de jeu ou de repos.

### **Recommandation**

|   |   |
|---|---|
| Gouvernement fédéral et secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des Étrangers | Offrir à tous les demandeurs de protection internationale les garanties procédurales, la flexibilité et les facilités qui sont également offertes dans le cadre de la protection temporaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir un accès effectif à la procédure (par exemple, en mettant à disposition du personnel supplémentaire en cas d'augmentation du nombre d'arrivés, mais aussi en adaptant les horaires d'ouverture)</li> <li>- Garantir le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale</li> </ul> |
|---|---|

<sup>6</sup> Voir : Office des Étrangers, Statistiques mensuelles de la protection temporaire, disponible sur : <https://bit.ly/3RjzvNu>

<sup>7</sup> Les Régions et les communes se sont immédiatement vu confier la tâche majeure de l'accueil de deuxième ligne.

<sup>8</sup> Voir également : Communication conjointe de Myria, d'Unia, du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), Guerre en Ukraine : travailler ensemble pour assurer une protection efficace des personnes fuyant la guerre, 7 mars 2022, disponible notamment sur : <https://bit.ly/3D4hEg3>

<sup>9</sup> Voir également : Myria, *La migration en chiffres et en droits 2022*, rubrique *Protection internationale*, septembre 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3TJgpsV>

### 3. Droits sociaux

#### Droit au logement

##### Quel était le problème ?

Les personnes fuyant la guerre en Ukraine peuvent se faire enregistrer en Belgique pour bénéficier d'une protection temporaire et, si nécessaire, d'un toit. Les administrations communales sont chargées de fournir et de coordonner les logements temporaires, y compris les logements fournis par des particuliers.<sup>10</sup> Compte tenu de la pénurie de logements décentes et abordables dans notre pays, en particulier pour les groupes les plus vulnérables, les autorités locales sont confrontées à un défi majeur pour organiser l'accueil de crise et la transition vers un logement décent et abordable. Les listes d'attente sont longues et les conditions à remplir sont particulièrement exigeantes.<sup>11</sup> Ils sont confrontés à de longues listes d'attente, à des conditions strictes sur le marché locatif social, à des loyers élevés et à des logements de mauvaise qualité sur le marché locatif privé. En outre, divers mécanismes d'exclusion tels que la sélection et la discrimination, l'expulsion pour cause d'inhabitabilité du logement et le non-recours à certaines mesures d'accompagnement entravent l'effectivité du droit au logement.<sup>12</sup>

##### Quelles mesures ont été prises ?

Les trois Régions et la Communauté germanophone ont déployé des efforts pour créer une capacité supplémentaire sur le marché du logement au bénéfice des personnes fuyant l'Ukraine. La Flandre a mis à disposition des bâtiments publics (avec ou sans rénovations), des hébergements spécifiques (hôtels, auberges, maisons de jeunes, parc de vacances, ...) et de centres d'hébergement d'urgence (notamment à Anvers et à Malines).<sup>13</sup> En Wallonie, les logements se situent dans des établissements collectifs des secteurs public, associatif et privé et des terrains sont recherchés pour y installer des logements modulaires.<sup>14</sup> Des solutions de logements collectifs et modulaires se développent également à Bruxelles.<sup>15</sup> En Communauté germanophone, une partie d'un village de vacances a été mise à disposition.<sup>16</sup>

##### Vers des mesures plus structurelles pour réaliser le droit au logement pour tous

Unia a reçu un certain nombre de signalements de personnes qui s'inquiètent du fait que ces initiatives ne profitent qu'aux personnes fuyant la guerre en Ukraine alors que de nombreuses autres, y compris des réfugiés d'autres origines, éprouvent actuellement de réelles difficultés à trouver un logement en

---

<sup>10</sup> Voir : Office des Étrangers, Enregistrement et accueil des personnes déplacées d'Ukraine, 10 mai 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3cVb8hc>

<sup>11</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017, disponible sur : <https://bit.ly/2HCaH8u>

<sup>12</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017, disponible sur : <https://bit.ly/2HCaH8u>

<sup>13</sup> Vlaanderen.be, Vlaanderen helpt Oekraïne, disponible sur : <https://bit.ly/3cofkW6>.

<sup>14</sup> Wallonie.be, Ukraine : stratégie régionale pour l'accueil des ressortissants ukrainiens, 11 mars 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3RNOpD9>.

<sup>15</sup> Rudi Vervoort, Réfugiés ukrainiens : la Région bruxelloise structure son modèle d'accueil, 9 juin 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3RrQNPI>

<sup>16</sup> BRF Nachrichten, Auffangzentrum für ukrainische Flüchtlinge: Worriken empfängt ab April bis zu 200 Menschen, 23 mars 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3vIbo9p>.

raison d'une grave pénurie de logements abordables, mais aussi parce qu'elles peuvent être victimes de discrimination sur le marché du logement.<sup>17</sup>

Les signataires plaident en faveur d'un renforcement de l'offre de logements afin de répondre aux différents besoins des personnes déplacées ukrainiennes, mais aussi d'autres réfugiés et groupes vulnérables ayant besoin d'un logement en Belgique.<sup>18</sup> Diverses organisations de la société civile demandent également à ce que l'offre de logements temporaires en cours de création pour les personnes déplacées ukrainiennes soit utilisée pour rendre, à terme, le marché locatif plus accessible et abordable pour tout le monde.<sup>19</sup>

## Recommandations

Les signataires appellent les gouvernements à investir dans une politique de logement socialement équitable en s'efforçant, prioritairement et de manière accélérée, de créer une offre plus large et plus accessible de logements abordables et de qualité, tant sur le marché locatif social que privé. Les signataires formulent les recommandations suivantes :<sup>20</sup>

|   |  |
|---|--|
| Ministres régionaux en charge du logement, Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement , et Ministre de la Communauté germanophone en charge du Logement | Investir à un rythme accéléré dans la construction et la rénovation de logements sociaux adaptés aux différentes formes de ménages.  |
|   | Prévoir une allocation loyer pour les ménages en attente d'un logement social, avec une attention maximale au recours effectif à cette allocation.   |
|   | Mettre en place un encadrement des loyers du marché locatif privé, sur la base de la qualité des habitations et de leur contrôle, en combinaison avec des instruments sur le plan de la garantie locative. |
|   | Mettre en place une politique efficace contre l'inoccupation des logements.  |

<sup>17</sup> Pour l'année 2019, dans le domaine du logement, Unia observe que près de la moitié des dossiers ouverts pour discrimination par l'institution relève du critère de l'état de fortune (42,7 %). Viennent ensuite les critères dits « raciaux » (27,2 %) et le critère du handicap (13,9 %). Il est à noter que Unia fait face à une progression du nombre de dossiers dans le secteur du logement avec une hausse de 42 % par rapport à la moyenne de ces cinq dernières années. La problématique des discriminations dans l'accès au logement a encore été confirmée par de récentes études menées dans certaines villes wallonnes\* et à Anvers\*\*. La première recherche a montré que les candidats ayant un nom à consonance marocaine sont discriminés dans 28 % des cas en Wallonie par rapport aux candidats ayant un nom à consonance belge. La seconde que 6 agents immobiliers sur 10 à Anvers ne font pas de discrimination mais que 23 % le font occasionnellement et 18 % de manière systématique.

\* Prof. Dr. Pieter-Paul Verhaeghe, « Ethnic discrimination on the housing market of Wallonia: an explorative study », Departement of sociology, VUB, novembre 2020.

\*\* Prof. Dr. Pieter-Paul Verhaeghe, Billie Martiniello, Abel Ghekiere, « Discriminatie door makelaars op de huurwoningmarkt van Antwerpen : de nulmeting », VUB, décembre 2020.

<sup>18</sup> Voir : Office des Étrangers, Enregistrement et accueil des personnes déplacées d'Ukraine, 10 mai 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3D0wG6z>

<sup>18</sup> Voir également une communication antérieure conjointe de Myria, d'Unia, du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), Guerre en Ukraine : travailler ensemble pour assurer une protection efficace des personnes fuyant la guerre, 7 mars 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3TQops4>

<sup>19</sup> Beweging.net, Vlaams Huurdersplatform, Vlaams Netwerk tegen Armoede, Welzijnzorg, ORBIT vzw, Vluchtelingenwerk Vlaanderen et Reset Vlaanderen, Oproep: Tijdelijke noodoplossingen voor Oekraïense vluchtelingen moeten verder reiken dan de korte termijn, 14 mars 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3yXz4rn>.

<sup>20</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017, disponible sur : <https://bit.ly/2HCaH8u>

## Statut cohabitant

### Quel était le problème ?

Les personnes fuyant la guerre en Ukraine peuvent se faire enregistrer en Belgique pour bénéficier d'une protection temporaire et, si nécessaire, d'un toit. Les administrations communales sont tenues de mettre à disposition et de coordonner les logements temporaires, y compris les logements fournis par des particuliers.<sup>21</sup> Lorsque des particuliers hébergent temporairement des personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire, ce sont en principe les règles relatives au statut cohabitant qui s'appliquent. Nous entendons par là toutes les situations dans lesquelles des personnes, du fait de leur cohabitation, perçoivent un montant d'allocations de remplacement de revenus ou d'aide sociale ou d'allocations sociales, de corrections ou d'avantages inférieur à celui des personnes isolées, ou n'y ont plus droit du tout.<sup>22</sup> Le Service de lutte contre la pauvreté distingue plusieurs situations : la cohabitation avec des membres de la famille, les citoyens solidaires et les colocataires. L'accueil de personnes fuyant l'Ukraine place les personnes dans la deuxième situation.

### Quelles mesures ont été prises ?

Afin de favoriser la solidarité et l'accueil de personnes ukrainiennes et leurs enfants bénéficiant d'un statut de protection temporaire, la cohabitation des ménages pendant la période de protection temporaire est rendue possible, sans perte de revenus — ni pour la famille d'accueil ni pour la famille accueillie — si ces personnes avaient droit à des prestations ou avantages sociaux.

- Dans le Registre national, un nouveau code logement (LOG) 06 « protection temporaire » a été créé temporairement au TI 141 afin de distinguer, en termes de composition de ménage, les ressortissants ukrainiens accueillis au sein du logement de la famille d'accueil<sup>23</sup> et de les enregistrer comme des ménages distincts.<sup>24</sup>
- En outre, en Flandre, la mention de séjour temporaire ou d'accueil temporaire<sup>25</sup> qui indique que des particuliers partagent pendant une période maximale de trois ans une partie de leur logement avec des personnes reconnues réfugiées ou avec des personnes dont le logement a été déclaré inhabitable, s'applique à l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine.<sup>26</sup>

### Vers des mesures plus structurelles pour rendre possible la solidarité par la cohabitation pour tous

Le statut cohabitant constitue un problème majeur dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et est dénoncé par plusieurs acteurs.<sup>27</sup> Il fait obstacle à l'efficacité des droits des personnes en situation de

---

<sup>21</sup> Voir : Office des Étrangers, Enregistrement et accueil des personnes déplacées d'Ukraine, 10 mai 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3Bh0niC>

<sup>22</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Mémoire en vue des élections fédérales et régionales 2019 – Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation, décembre 2018, disponible sur : <https://bit.ly/3x1yit0>

<sup>23</sup> SPF Intérieur, Circulaire Objet : Inscription de la population ukrainienne sous statut de protection temporaire dans les registres de la population, 9 mars 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3cQcV76>

<sup>24</sup> SPF Intérieur, Complément à la circulaire du 9 mars 2022 : Inscription de la population ukrainienne sous statut de protection temporaire dans les registres de la population, disponible sur : <https://bit.ly/3eiCNJ8>

<sup>25</sup> SPF Intérieur, Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, 31 mars 2019, disponible sur : <https://bit.ly/2JHaWzn>

<sup>26</sup> Voir : Vlaanderenwonen.be, U vangt Oekraïense vluchtelingen op in uw eigen woning, disponible sur : <https://bit.ly/3aTLxnS>

<sup>27</sup> Voir, entre autres, les associations où les pauvres prennent la parole, les syndicats, l'ASBL Samenhuizen, la Ligue des familles, Ensemble sous le même toit, 22 novembre 2018, disponible sur : <https://bit.ly/3RMH1lp> ; Vivre Ensemble, Analyses :

pauvreté, non seulement en hypothéquant leur droit à une existence digne, mais aussi en mettant en péril leur droit à une vie de famille et leur droit au respect de la vie privée. Les solutions exceptionnelles ou temporaires à ce problème telles que décrites ci-dessus, ou comme la non-application du statut des cohabitants en cas de chômage temporaire<sup>28</sup> ou le maintien du statut de personne isolée dans le cadre de l'accueil des victimes des inondations de juillet 2021<sup>29</sup>, devraient être appliquées de manière plus structurelle, équitable et cohérente afin d'éviter les inégalités et la discrimination.

## Recommandations

Dans son Mémoire en vue des élections fédérales et régionales de 2019<sup>30</sup>, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a formulé une série de recommandations pour rendre possible la solidarité par la cohabitation pour tous. Les signataires soutiennent ces recommandations et demandent aux décideurs politiques concernés de mettre en œuvre les recommandations suivantes :

|   |   |
|---|---|
| Gouvernement fédéral (dont, entre autres, le ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargé des personnes handicapées, de la lutte contre la pauvreté et de Beliris, et le ministre des Affaires sociales) | Augmenter le montant des allocations de remplacement et d'aide sociale pour les cohabitants, compte tenu des économies d'échelle réelles. Cette augmentation doit être substantielle afin qu'il s'agisse d'une réelle incitation à adopter le statut de cohabitant et que les gens ne se voient plus obligés (pour des contraintes financières) à privilégier le statut d'isolé.  |
| Gouvernement fédéral, gouvernements des Communautés et Régions respectives  | Réaliser une étude au niveau interfédéral dans laquelle les avantages et éventuels inconvénients, aussi bien d'une hausse du montant d'allocation pour le cohabitant sur base des économies d'échelle réelles qu'une mise à niveau du montant pour les isolés, tant sur le plan des dépenses et des revenus publics (suppression de contrôle, libération de logements...) qu'au niveau des personnes concernées (plus de pouvoir d'achat, solidarité, réseau social, ...) et de la société dans son ensemble. Nous obtiendrons ainsi une image fidèle du coût réel. |
| Gouvernement fédéral, gouvernements des Communautés et Régions respectives  | Sur la base des expériences acquises lors de différentes crises, prévoir la possibilité d'introduire de manière structurelle des mesures intéressantes en ce qui concerne les solutions de logement et le statut cohabitant.  |

Statut cohabitant : à quand la fin ?, 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3RN9KNm> ; L'atelier des droits sociaux, Colocation et assurance chômage : vers plus de justice pour de nombreux demandeurs d'emploi ?, disponible sur : <https://bit.ly/3aPrKpw>.

<sup>28</sup> ONEM, Feuille info T2 : Chômage temporaire en raison de la pandémie du coronavirus ou de la guerre en Ukraine - période jusqu'au 30.06.2022, disponible sur : <https://bit.ly/3wXV2u3>

<sup>29</sup> Vivre Ensemble, statut cohabitant à quand la fin ?, 2022, disponible sur : <https://bit.ly/3RN9KNm> ; Karine Lalieux, communiqué de presse : Inondations : pas d'impact de l'hébergement d'un sinistré sur les allocations sociales, 29 juillet 2021, <https://bit.ly/3qjtN9C>

<sup>30</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Mémoire en vue des élections fédérales et régionales 2019 – Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation, décembre 2018, disponible sur : <https://bit.ly/3x49vEC>

## 4. Services

### Accès au service bancaire (de base)

#### Quel est le problème ?

Depuis plusieurs années, Myria est régulièrement contactée, tant par les organisations de la société civile et par les services sociaux que par des particuliers au sujet des problèmes que les étrangers rencontrent lorsqu'ils souhaitent accéder à un service bancaire. Myria a déjà abordé cette problématique dans le passé.<sup>31</sup> Myria a constaté que l'accès au service bancaire (de base) n'est pas non plus évident pour les personnes ukrainiennes.

Febelfin, qui représente le secteur financier, a communiqué au début de la crise ukrainienne que les personnes ayant quitté l'Ukraine à cause de la guerre ont droit à un service bancaire de base.<sup>32</sup> Cependant, cette initiative ne constitue pas une faveur puisque, selon le Code de droit économique, tout consommateur résidant légalement dans un État membre a droit à un service bancaire de base<sup>33</sup>, y compris les demandeurs de protection internationale et les réfugiés. Le fait que les personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire puissent également compter sur un service bancaire de base découle, par conséquent, de la loi.

#### Quelles mesures ont été prises ?

La communication est accrocheuse car dans la pratique, de nombreux demandeurs de protection internationale et réfugiés rencontrent des difficultés à ouvrir un service bancaire de base, même s'ils en ont le droit.<sup>34</sup> Myria a salué l'initiative de Febelfin, mais a souligné que toutes les personnes qui résident légalement dans notre pays devraient continuer à avoir accès au service bancaire de base.<sup>35</sup>

Par ailleurs, il est difficile de justifier que les personnes ukrainiennes en possession d'une carte A ne puissent pas avoir accès à un compte bancaire régulier si elles sont à même de présenter des documents d'identité, par exemple un passeport international. Un renvoi automatique au service bancaire de base, comme le propose Febelfin, ne suffit donc pas. Myria a adressé un courrier en ce sens aux ministres compétents, au Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et à Febelfin.

#### Comment la politique peut-elle évoluer ?

L'IFDH, Myria, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, et Commissariat flamand aux droits de l'enfant, et le DGDE recommandent que l'accès à un service bancaire (de base) soit appliqué le plus largement possible pour les ressortissants étrangers et

---

<sup>31</sup> Voir notamment : Myria, Myriadoc, Être étranger en Belgique en 2016, décembre 2016, p. 11, disponible sur : <https://bit.ly/3KTZpw3> ; Conjointement avec Unia, Myria suit cette problématique depuis des années et les problèmes ont été soulevés à plusieurs reprises auprès des différents acteurs.

<sup>32</sup> Febelfin, « Le service bancaire de base disponible pour les réfugié-e-s ukrainien-ne-s », 9 mars 2022, voir aussi : <https://bit.ly/3ANsrZi>

<sup>33</sup> Art. VII.57, §2 du Code de droit économique.

<sup>34</sup> Voir à ce sujet : Le Soir, « Le service bancaire de base, un droit complexe à exercer pour les demandeurs d'asile », 13 juillet 2021, disponible sur : <https://bit.ly/3PEn8RL>. Voir par ailleurs : Myria, Ouvrir un compte bancaire ordinaire ou un compte bancaire de base ?, disponible sur : <https://bit.ly/3TPrIVB>

<sup>35</sup> Myria, post Twitter du 10 mars 2022, « Myria salue l'initiative de @Febelfin mais rappelle que l'accès au #servicebancairedebase pour l'ensemble des demandeurs d'asile et réfugiés reconnus reste essentiel. », disponible sur : <https://twitter.com/MyriaBe>.

spécifiquement pour les personnes en situation de séjour précaire. Cela nécessite à la fois des mesures politiques – notamment en s’enquérant des problèmes auprès des décideurs politiques – et l’amélioration de l’accessibilité de la procédure de plainte. Quant aux banques, elles devraient également appliquer (plus) correctement la législation existante.

Comme Febelfin l’a rapporté dans le communiqué de presse, l’accès à un compte bancaire est essentiel pour participer à la vie quotidienne de notre société. Nous sommes d’avis que ce raisonnement s’applique bien sûr aux personnes qui ont fui la guerre en Ukraine, mais aussi certainement à d’autres, comme celles qui demandent la protection internationale ou celles qui sont reconnues réfugiées.

### Recommandation

|  |  |
|--|--|
| Les banques, Febelfin, le ministre de l’Économie et du Travail | Appliquer le plus largement possible l’accès à un service bancaire (de base) pour les ressortissants étrangers et spécifiquement pour les personnes en situation de séjour précaire. |
|--|--|

## Accès à d’autres biens ou services

### Quel est le problème ?

Un certain nombre d’entreprises de divertissement, de sociétés de transport et d’écoles proposant des cours de français ou néerlandais ont offert la gratuité ou la réduction de tarifs aux personnes fuyant l’Ukraine. Unia a reçu plusieurs signalements à ce sujet. Même si ces décisions des entreprises sont motivées par les meilleures intentions, elles créent, dans les faits, une situation qui pourrait être considérée comme discriminatoire. Les initiatives en faveur des personnes en situation de vulnérabilité sont indispensables, mais elles ne doivent pas créer de distinction entre elles.

### Vers l’égalité de traitement des personnes se trouvant dans des situations similaires

En l’absence d’un cadre légal ou réglementaire justifiant une différence de traitement, la seule nationalité et/ou le seul titre de séjour ne permet pas de justifier un avantage aux personnes ukrainiennes dans l’accès à des biens ou des services, qu’ils soient privés ou publics. La volonté de se montrer accueillant et/ou généreux vis-à-vis d’une seule catégorie de personnes ne résiste pas à l’examen de légalité, de finalité et de proportionnalité requis par les lois anti-discrimination.

### Recommandation

|   |   |
|---|---|
| Toute entreprise publique ou privée qui offre des biens et services | Offrir les réductions ou les gratuités proposées à toutes les personnes dont le statut peut être assimilé à celui des Ukrainiens (souvent avec un statut de protection temporaire), par exemple à d’autres étrangers, mineurs ou non, disposant d’un droit de séjour pour une raison similaire (protection internationale, statut de mineur étranger non-accompagné, victime de traite ou de trafic d’êtres humains, ...) |
|---|---|

## 5. Accès à l'emploi

### Actions positives

#### Quel est le problème ?

Certains employeurs ont sollicité des services de mise à l'emploi pour leur mettre à disposition des personnes ayant fui l'Ukraine<sup>36</sup>. Il n'est pas toujours clair si seules ces dernières peuvent bénéficier de cette opportunité, mais le risque existe.

Dans cet esprit de donner un accès privilégié à l'emploi, Actiris a reçu une dérogation de la Commission permanente de contrôle linguistique en vue de pouvoir accueillir les personnes ukrainiennes qui bénéficient de la protection temporaire et à la recherche d'un emploi dans une autre langue que le français ou le néerlandais : l'anglais.<sup>37</sup>

#### Des actions positives oui, des offres réservées non

En matière d'emploi, l'arrêté royal du 11 février 2019<sup>38</sup> définit les conditions dans lesquelles des actions positives sont possibles.

Une mesure d'action positive ne peut être mise en œuvre que moyennant le respect des conditions suivantes :

- il doit exister une inégalité manifeste, démontrée par exemple sur base de statistiques d'un secteur ;
- la suppression de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir ;
- la mesure d'action positive doit être de nature temporaire, étant vouée à disparaître dès que l'objectif visé est atteint ;
- la mesure d'action positive ne doit pas restreindre inutilement les droits d'autrui.

L'arrêté royal définit la procédure pour valider une action positive.

À défaut de respecter cette réglementation, réserver des emplois à des personnes sur la base de leur nationalité constitue une discrimination interdite par les lois anti-discrimination.

#### Recommandation

|                |   |
|----------------|---|
| Aux employeurs | Tirer profit des dispositions légales et réglementaires pour mettre en œuvre des actions positives, que ce soit au bénéfice des demandeurs d'emploi Ukrainiens ou de tout autre groupe de personnes qui pourrait en bénéficier. |
|----------------|---|

<sup>36</sup> Melding ontvangen bij Unia.

<sup>37</sup> Voy: Actiris, "Actiris for Ukraine", disponible sur: <https://bit.ly/3B0olsN>

<sup>38</sup> Arrêté royal du 11 février 2019 fixant les conditions de l'action positive, MB 1 Mars 2019.

## 6. Conclusions

L'IFDH, Myria, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant et le DGDE saluent la promptitude avec laquelle l'Union européenne, les autorités belges (l'État fédéral, les entités fédérées et les autorités locales) et les citoyens ont réagi pour faciliter l'accueil des victimes de ce conflit. Nous constatons que les autorités concernées ont réalisé des progrès dans le domaine de l'accès à certains droits sociaux. Dans ce rapport, les signataires ont choisi de souligner un certain nombre de ces bonnes pratiques, qui peuvent donner lieu à des mesures politiques susceptibles de bénéficier à un large groupe de personnes vulnérables et de personnes fuyant leur pays. Si certaines pratiques peuvent apporter une réponse rapide aux situations problématiques qui se présentent actuellement (possibilités d'enregistrement et d'hébergement d'urgence pour tous les demandeurs de protection internationale (ayants droit), plus de possibilités de cohabitation solidaire), d'autres ont une fois de plus démontré qu'il est possible de résoudre un certain nombre de problèmes structurels à l'aide de mesures à court, moyen et long terme (par exemple, la pénurie sur le marché du logement).

Dans le même temps, l'IFDH, Myria, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant et le DGDE demandent aux décideurs politiques d'être vigilants quant à l'éventuel effet polarisant auquel peuvent contribuer des mesures temporaires ciblant un groupe de personnes spécifique. Un sentiment d'injustice peut surgir du fait des différences d'accueil entre les personnes fuyant leur pays ou entre les personnes fuyant leur pays et les personnes en situation de vulnérabilité. Les autorités et leurs représentants doivent non seulement utiliser un langage inclusif à l'égard de toutes les personnes à la recherche de protection, mais également faire le plus possible preuve d'inclusivité dans les mesures politiques adoptées.

Par ailleurs, l'IFDH, Myria, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant et le DGDE demandent une vigilance accrue quant aux conséquences du conflit que les citoyens d'origine russe pourraient subir en Belgique. Ces citoyens doivent notamment être protégés contre les discours de haine et les pratiques discriminatoires.<sup>39</sup>

Nous espérons qu'en ce début d'année parlementaire, les décideurs politiques s'inspireront de nos recommandations pour travailler à des mesures plus structurelles qui permettront aux personnes les plus vulnérables de bénéficier du soutien nécessaire.

---

<sup>39</sup> Ainsi, Unia a par exemple reçu une trentaine de signalements témoignant des conséquences du conflit entre l'Ukraine et la Russie pour les Russes ou prétendus Russes, comme des problèmes de harcèlement à l'école, des conflits, etc.

## Liste des recommandations

| <b>Enregistrement et accès à l'accueil (d'urgence)</b>  |   |
|---|---|
| Gouvernement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des Étrangers   | <p>Offrir à tous les demandeurs de protection internationale les garanties procédurales, la flexibilité et les facilités qui sont également offertes dans le cadre de la protection temporaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir un accès effectif à la procédure (par exemple en mettant à disposition du personnel supplémentaire en cas d'augmentation du nombre d'arrivées, mais aussi en adaptant les horaires d'ouverture)</li> <li>- Garantir le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale</li> </ul>              |
| <b>Droit au logement</b>  |   |
| Ministres régionaux en charge du Logement, Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement et ministre de la Communauté germanophone en charge du Logement                                   | Investir à un rythme accéléré dans la construction et la rénovation de logements sociaux adaptés aux différentes formes de ménages.   |
|   | Prévoir une allocation loyer pour les ménages en attente d'un logement social, avec une attention maximale au recours effectif à cette allocation.  |
|   | Mettre en place un encadrement des loyers du marché locatif privé, sur la base de la qualité des habitations et de leur contrôle, en combinaison avec des instruments sur le plan de la garantie locative.  |
|   | Mettre en place une politique efficace contre l'inoccupation des logements.   |
| <b>Statut cohabitant</b>  |   |
| Gouvernement fédéral (dont, entre autres, la ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargé des personnes handicapées, de la lutte contre la pauvreté et de Beliris, et le ministre des Affaires sociales) | Augmenter le montant des allocations de remplacement et d'aide sociale pour les cohabitants, compte tenu des économies d'échelle réelles. Cette augmentation doit être substantielle afin qu'il s'agisse d'une réelle incitation à adopter le statut de cohabitant et que les gens ne se voient plus obligés (pour des contraintes financières) à privilégier le statut d'isolé.  |
| Gouvernement fédéral, gouvernements des Communautés et Régions respectives  | Réaliser une étude au niveau interfédéral dans laquelle les avantages et éventuels inconvénients, aussi bien d'une hausse du montant d'allocation pour le cohabitant sur base des économies d'échelle réelles qu'une mise à niveau du montant pour les isolés, tant sur le plan des dépenses et des revenus publics (suppression de contrôle, libération de logements...) qu'au niveau des personnes concernées (plus de pouvoir d'achat, solidarité, réseau social, ...) et de la société dans son ensemble. Nous obtiendrons ainsi une image fidèle du coût réel. |

|  |   |
|--|---|
| Gouvernement fédéral, gouvernements des Communautés et Régions respectives | Sur la base des expériences acquises lors de différentes crises, prévoir la possibilité d'introduire de manière structurelle des mesures intéressantes en ce qui concerne les solutions de logement et le statut cohabitant.  |
| <b>Accès au service bancaire (de base)</b>                                 |   |
| Les banques, Febelfin, le ministre de l'Économie et du Travail             | Appliquer le plus largement possible l'accès à un service bancaire (de base) pour les ressortissants étrangers et spécifiquement pour les personnes en situation de séjour précaire.  |
| <b>Accès à d'autres biens ou services</b>                                  |   |
| Toute entreprise publique ou privée qui offre des biens et services        | Offrir les réductions ou les gratuités proposées à toutes les personnes dont le statut peut être assimilé à celui des Ukrainiens (souvent avec un statut de protection temporaire), par exemple à d'autres étrangers, mineurs ou non, disposant d'un droit de séjour pour une raison similaire (protection internationale, statut de mineur étranger non-accompagné, victime de traite ou de trafic d'êtres humains, ...) |
| <b>Accès à l'emploi</b>  |   |
| Aux employeurs   | Tirer profit des dispositions légales et réglementaires pour mettre en œuvre des actions positives que ce soit au bénéfice des demandeurs d'emploi ukrainiens ou de tout autre groupe qui pourrait en bénéficier.   |