

# L'asile, Une voie (souvent) sans issue

***Toute la misère du monde s'est-elle réfugiée en Belgique ? Notre pays se situe dans le peloton de tête des Etats membres de l'Union européenne pour l'accueil de migrants. Mais ceux-ci sont surtout des ressortissants européens. En ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile, c'est différent : leur nombre est en baisse alors qu'il augmente dans d'autres pays européens. Coup d'œil sur la procédure d'asile et l'évolution des demandes.***



Geoffroy Charue

La Belgique se classe certes dans les Etats membres de l'Union européenne (UE) qui accueillent le plus de migrants. Cependant, il faut distinguer la migration économique de la demande d'asile. Et notre pays accueille surtout des ressortissants européens (65% des migrants), comme le note le chercheur de l'ULg François Gemenne. Viennent ensuite les personnes originaires des Balkans, du Maghreb et l'Afrique subsaharienne. Ces derniers étant surtout accueillis en Allemagne et en Angleterre. L'immigration économique a été officiellement arrêtée en 1974 en Belgique et c'est essentiellement en fonction de la demande de travail (principe de la migration « choisie ») et sur base du regroupement familial (dont les conditions ont été également restreintes) que des personnes non demandeuses d'asile peuvent encore légalement venir en Belgique.

Dans cet article, c'est à la procédure d'asile que nous nous intéresserons, et ce sur le territoire belge. Elle s'inscrit dans un cadre européen défini par les Etats membres. Sans le détailler, soulignons que si elle prend sa source en 1951 avec la Convention de Genève, la politique commune d'asile, développée en lien avec la création de l'espace Schengen dans les années 1990, se veut de plus en plus restrictive. L'UE s'emploie à externaliser le plus possible l'accueil et

l'hébergement des demandeurs d'asile dans des zones situées près de ses frontières, voire hors de celles-ci.

## **Statut de réfugié et protection subsidiaire**

La Belgique accorde depuis 1953 un statut de réfugié selon les critères de la **convention de Genève**. Cette convention internationale définit le statut de réfugié en tant que personne ayant une crainte d'être persécutée dans son pays d'origine en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou encore de ses opinions politiques. Le demandeur d'asile doit pouvoir apporter des preuves que ses craintes sont fondées.

Depuis 2006, la Belgique est également susceptible d'octroyer un statut de **protection subsidiaire**. Il s'agit d'un statut temporaire qui peut devenir définitif, à certaines conditions. Il concerne les personnes qui sont reconnues comme courant un risque réel de subir des atteintes graves en cas de retour dans leur pays d'origine. Actuellement, **quatre instances** interviennent dans la procédure de demande d'asile : L'Office des Etrangers (OE) ; le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) ; le Conseil du ►

- ▶ contentieux des Etrangers (CCE) et enfin le Conseil d'Etat. Si les deux premières sont incontournables, la troisième concerne les procédures de recours en cas de refus. Le Conseil d'Etat, pour sa part, peut être saisi en dernier recours, non pas sur le contenu mais sur la légalité de la décision.

### **Première étape du parcours : l'Office des Etrangers**

Toute personne qui veut demander l'asile en Belgique doit se rendre le plus rapidement possible auprès de l'Office des Etrangers. C'est la première étape du parcours sur le territoire.

La tâche de l'Office des Etrangers est d'examiner si la demande est recevable. Il procède à un premier interrogatoire sur les motifs du demandeur et enregistre ses déclarations. Il vérifie aussi si la Belgique est bien l'Etat membre de l'Union Européenne (UE) responsable de l'examen<sup>1</sup>. Ceci procède du règlement de Dublin II de 2003 (succédant à celui de Dublin I) qui vise à restreindre les demandes d'asile au sein de l'UE. En vertu de ce règlement, les données biométriques des demandeurs d'asile sont enregistrées dans une banque de données européenne et chaque Etat membre peut ainsi vérifier si la personne a déjà introduit une demande ailleurs, auquel cas il peut l'y renvoyer.

L'enregistrement s'accompagne d'une série d'obligations : le demandeur d'asile doit notamment pouvoir prouver son identité complète (nom, prénom, date et lieu de naissance, nationalité). Pas si simple lorsqu'on a fui son pays, que celui-ci ne vous a pas délivré de visa ou a confisqué vos papiers... Il faut également préciser la date d'arrivée en Belgique et donner une adresse de domiciliation. Car l'administration prend

désormais une grande place dans la vie du demandeur, qui apprendra par courrier où en est sa demande. S'il n'a pas d'adresse, c'est celle du CGRA qui en tiendra lieu. Il faut encore décider de la langue qui sera utilisée au long de la procédure. Soit le demandeur opte pour le français ou le néerlandais. Soit il fait appel à un interprète. Dans ce cas c'est l'Office des Etrangers qui déterminera la langue. Le règlement de Dublin II impose, on l'a vu, une « traçabilité » ! On prend donc les empreintes digitales. Puis une photo, pour le dossier d'attestation de la demande. Et enfin une radiographie des poumons pour vérifier que la personne n'est pas porteuse de la tuberculose. Autant dire que la première étape n'a rien d'une sinécure.

Au terme de ce premier examen, si l'Office des Etrangers conclut que la Belgique n'est pas responsable de l'examen de la demande, il refuse le séjour et délivre un ordre de quitter le territoire (OQT) ainsi qu'un laissez-passer vers l'Etat membre de l'UE responsable, généralement le premier pays où le demandeur d'asile est entré en UE. Il se peut aussi que ce ne soit pas la première fois que la personne demande l'asile en Belgique. Dans ce cas, elle devra justifier de sa nouvelle demande en apportant des faits nouveaux et en expliquant pourquoi ils n'avaient pas été exposés auparavant.

### **Le CGRA, au centre de la procédure**

Si l'OE estime la demande recevable, le dossier du demandeur d'asile est alors transmis au Commissariat général pour les Réfugiés et Apatrides. Depuis juin 2007, c'est en effet le CGRA qui est au cœur de la procédure et accorde ou non le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. C'est lui qui pro-

## **La crise de l'accueil**

***On retiendra de l'hiver 2010 l'image des files interminables d'hommes, de femmes et d'enfants le long de la rue qui mène au dispatching de Fedasil. Ils espèrent se voir désigner le lieu d'accueil où ils pourront trouver le gîte et le couvert auxquels la loi leur donne droit, en tant que demandeurs d'asile. Mais beaucoup attendent en vain. Cette année-là, en effet, au plus fort de l'hiver, quelque 7.700 personnes n'ont pu obtenir de place dans un centre d'accueil et ont dû chercher un abri de fortune, en rue, dans un squat ou une gare. Un véritable désastre, peu imaginable dans un pays comme la Belgique. Et pourtant...***

En fait, en 2010, cela faisait déjà trois ans que la Belgique n'assumait plus ses obligations internationales, malgré les nombreux coups de sonnettes d'alarme des associations et de l'ensemble des acteurs de l'accueil. Les causes en sont multiples. Dans le numéro de *Migrations-magazine* du printemps 2011, Sylvie de Terschueren (Ciré) cite l'augmentation des demandes d'asile, mais aussi les choix politiques inscrits dans les réformes législatives, ainsi que le manque d'anticipation du gouvernement et encore le fait qu'il n'y en a tout simplement pas eu durant une longue période, ce qui a retardé la prise de décision.

En ce qui concerne les choix politiques, la nouvelle loi qui organise l'accueil des demandeurs d'asile dès 2007 sera l'un des rouages de la crise à venir. En effet, dans ce nouveau système, il n'est plus question d'aide financière (par exemple pour se loger), mais d'accueil matériel. Celui-ci est prévu durant toute la durée de la procédure d'asile. Autrement dit, les demandeurs d'asile doivent séjourner en structures d'accueil et pas ailleurs. En outre l'accueil est élargi à d'autres bénéficiaires (dont les mineurs non accompagnés et non demandeurs d'asile, et les étrangers déboutés). Mais le gouvernement n'anticipe pas les conséquences de cette réforme : il ne crée pas de nouvelles places au sein



Geoffroy Charue

cède à l'examen approfondi de la demande.

Pour cela, la personne qui a introduit une demande est appelée à une audition. Il s'agit d'entendre son récit et d'examiner si les motifs qui l'ont poussé à demander l'asile sont justifiés, du point de vue du CGRA, au regard des critères de Genève ou de la protection subsidiaire.

Le traitement du dossier peut prendre entre trois et six mois voire plus longtemps. La complexité des situations peut être une cause de prolongation, mais la procédure d'asile a connu des années d'engorgement telles que des demandeurs d'asile ont parfois attendu 10 ans avant de connaître l'issue de leur dossier, et que cette longue période fut en soi un critère de régularisation. A l'heure actuelle, le CGRA fait état d'un bilan satisfaisant pour l'année 2013 : *« Pour les nouvelles demandes introduites en 2012 et en 2013, une décision a été prise dans un délai moyen de 3 mois. Pour les personnes ressortissantes d'un pays d'origine sûr, une décision de prise en considération*

*est toujours prise dans les 15 jours ouvrables, comme prévu dans la loi ».* Et il prévoit manifestement d'arriver au bout de l'arriéré historique : *« Fin mars 2012, la charge de travail était encore de 15.343 dossiers. La charge de travail totale porte maintenant sur 8.145 dossiers, dont 3.900 peuvent être considérés comme la charge de travail normale. Cela signifie que ces derniers 17 mois, 7.189 dossiers de l'arriéré ont été traités. Ce qui revient à 423 dossiers par mois. A ce jour, il reste 4.245 dossiers. »*

Au terme de cette partie de la procédure, plusieurs cas de figure sont possibles.

Soit le CGRA accorde le statut de réfugié. Dans ce cas, l'heureux élu se rend auprès de l'administration communale de son domicile où il se verra remettre une « carte B » de séjour à durée illimitée. Soit le CGRA ne reconnaît pas le statut de réfugié mais octroie la protection subsidiaire. Dans ce cas, le demandeur ne pourra obtenir qu'une « carte A » pour un séjour limité à un an, prolongeable. Si cependant la prolongation dépasse cinq ans, elle devient définitive. Soit le CGRA n'accorde ni le statut de réfugié ni la protection subsidiaire et le demandeur d'asile débouté est déclaré en état de séjour irrégulier. Il reçoit alors un OQT.

Dans les deux derniers cas de figure, la personne peut introduire une demande de recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers. L'administration communale lui délivrera alors l'annexe 35, un document valable trois mois et prolongeable chaque mois jusqu'à la fin de la procédure de recours.

Enfin si les recours n'aboutissent pas à une reconnaissance de statut, l'Office des Etrangers remettra à nouveau un OQT, moyennant un délai de 10 jours, qui peut être prolongé si le demandeur débouté se mon-

du réseau d'accueil et supprime le « plan de répartition » qui permet de « dispatcher » des demandeurs dans différents CPAS.

A cela s'ajoutent le temps mis à déterminer les critères de régularisation tant attendus ; les délais de traitement des dossiers qui s'allongent ; les refus d'octroi de la protection subsidiaire aux Afghans et aux Irakiens, qui réintroduisent leur demande... En 2008, le réseau d'accueil est saturé. En juin 2009, après plusieurs condamnations par les tribunaux du travail à de lourdes astreintes, Fedasil commence à organiser l'hébergement dans des hôtels. Mais cette solution de secours dans des hôtels souvent de qualité médiocre et sans les équipements nécessaires (pas de quoi cuisiner, par exemple), prive aussi les personnes de l'accompagnement auxquels elles ont droit et dont elles ont bien besoin. Finalement, en urgence et non sans mal, des sites ont été mis à disposition (casernes, centres de vacances...) et aménagés plus ou moins sommairement, afin de créer 3.500 places à titre temporaire, jusqu'en février 2011, ce qui a permis de mettre fin aux non-désignations (pas d'assignation de place d'accueil).

Quelles conclusions le gouvernement tire-t-il de cette crise ?

En termes d'accueil, des places ont de nouveau été supprimées (23.638 en 2011, un peu plus de 22.000 en 2013). En termes de politique d'asile, les réformes législatives de 2013 témoignent d'une volonté de plus d'efficacité dans le traitement des dossiers, mais aussi d'une volonté de restreindre le droit d'asile en luttant contre les demandes multiples, qui seraient le signe d'abus. Pointons en particulier la suppression de l'accueil aux demandeurs d'asile qui introduisent une nouvelle demande. Ce qui revient à retirer l'accompagnement pourtant indispensable à ces personnes qui font partie des groupes les plus vulnérables de la société.

En Belgique, contrairement à la logique européenne, les politiques de l'asile et de l'accueil ont été élaborées de manière distincte. Un choix positif qui considère que l'accueil donne droit à l'aide sociale et relève donc de la compétence du ministre en charge de cette matière. Néanmoins, comme le note Sotieta Ngo (Ciré) dans le *Migrations-magazine* du printemps 2011, les réformes de 2006, (comme la fin de l'accueil sous forme d'aide financière) montrent qu'asile et accueil sont de plus en plus pensés globalement, notamment en vue de réduire ou du moins de maîtriser davantage la durée de la procédure.

- tre coopératif à propos du trajet de retour. Ce délai n'est pas activé dans le cas d'un refus du CGRA pour une demande « d'asile multiple », c'est-à-dire lorsque la demande d'asile n'est pas la première introduite par la personne. Notons encore qu'il existe une procédure accélérée pour les ressortissants d'un Etat membre de l'UE, ou d'un pays candidat à le devenir.

### FEDASIL : l'accueil

Pendant toute la durée de la procédure, recours compris, le demandeur d'asile a droit à un accueil, c'est-à-dire une aide matérielle. Celui-ci est organisé via FEDASIL dont le dispatching est situé à côté de l'Office des Etrangers. Les demandeurs d'asile sont orientés vers des centres ouverts (environ 22.000 places d'accueil), où ils bénéficient d'un accompagnement médical, social, matériel et juridique. Durant les quatre premiers mois, les demandeurs d'asile sont hébergés dans des structures collectives. Après cette période, ils peuvent prétendre à un logement individuel.

Cependant, le CGRA peut décider du maintien « en un lieu déterminé » (à savoir en centre fermé). C'est le cas notamment durant la procédure « Dublin » ; si le demandeur se montre peu coopératif durant l'interrogatoire de l'OE ; si le demandeur d'asile est débouté.

### La demande d'asile est en baisse

Si la demande d'asile a tendance à augmenter en Europe, la situation semble s'inverser en Belgique depuis 2012, selon les chiffres du CGRA : « *Pendant le premier semestre de 2012 il y a eu en moyenne 1.830 demandes d'asile par mois* ». Et la tendance se confirme : « *En 2013, 15.840 demandes d'asile ont été introduites en Belgique, ce qui constitue une diminution de*

*26,2% par rapport à l'année 2012. Il s'agit du chiffre le plus bas de demandes d'asile introduites depuis 2008.*»

Cette tendance semble être le résultat des orientations de la politique d'asile belge actuelle : campagnes de dissuasion menées par le gouvernement dans une série de pays dont proviennent des demandes ; accélération du traitement des dossiers selon le principe « dernier arrivé, premier sorti » (Last in, first out), meilleure collaboration entre les instances, découragement des demandes d'asile multiples. Et l'instauration d'une liste de pays dits « sûrs » a joué également son rôle. La première liste publiée le 1<sup>er</sup> juin 2012 reprenait 7 pays considérés comme sûrs (et donc ne permettant pas de fonder des motifs de demande d'asile). Il s'agissait de l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Inde. Il s'en est suivi la même année une diminution sensible (36%) des demandes d'asile provenant de ces pays. Ce qui permet de souligner qu'il s'agit non pas tant d'une baisse du nombre de personnes qui voudraient bien déposer une demande d'asile, que d'une augmentation du refus de considérer un certain nombre de demandes comme recevables. En ce sens, malheureusement, la Belgique se montre ni plus ni moins que le bon élève de l'Europe « forteresse »

**Christine Steinbach**

1 Un Règlement CE n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établit les critères et mécanismes servant à définir quel Etat membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres (plus la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Lichtenstein) par un ressortissant d'un pays tiers (non membre de l'UE).

