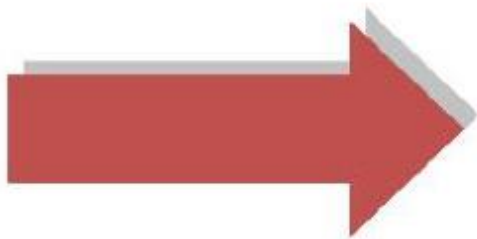




Asile et migration économique : l'impossible choix

Par Dimitri Verdonck

Dimitri Verdonck est né en 1973. Licencié en philosophie, il a également étudié le droit et les sciences économiques avant de suivre une formation pour dirigeants d'associations et d'entreprises d'économie sociale. Spécialisé en politique extérieure de l'Union européenne et en coopération au développement, il alterne depuis dix ans les activités de conseil auprès de personnalités politiques de premier plan actives en matière de coopération au développement et de relations extérieures, et l'engagement associatif auprès de structures actives dans le champ de la solidarité, de la coopération et de l'immigration notamment. Dimitri Verdonck s'intéresse à tout ce qui peut contribuer à améliorer les conditions d'existence du plus grand nombre d'entre nous, ici et maintenant. Dimitri Verdonck est l'auteur de nombreuses études et publications spécialisées.



Analyse

Octobre 2013

En l'absence d'une politique migratoire suffisamment souple et décomplexée, le droit d'asile est devenu l'un des seuls canaux permettant aux étrangers qui le souhaitent, de « tenter leur chance » de vivre en heureux en Belgique. La conséquence directe de cette évolution est un détournement des procédures d'asile. Détournement qui ne profite ni à la Belgique, ni aux étrangers « économiques », ni aux véritables réfugiés dont les droits sont mis à mal que ce soit sur le plan de l'accueil ou des conditions de reconnaissance du statut de réfugié. ACP revient ici sur cette problématique entourée de nombreux tabous et pose des questions qui mériteraient de faire débat.

I - Introduction

Soixante ans après son adoption, le texte de la Convention de Genève demeure une référence. Il définit la base sur laquelle un État doit accorder le statut de réfugié aux personnes qui le demandent. Il inscrit également le principe de *non-refoulement*, c'est-à-dire le non-renvoi d'une personne dans un pays où sa vie serait menacée.

De ce fait, le statut de réfugié est octroyé en Belgique sur la base de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. La Convention de Genève définit un réfugié comme « toute personne qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...] ». ».

En Belgique la procédure d'asile et les compétences des instances d'asile sont régies par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Celle-ci a été modifiée par la loi du 15 septembre 2006 qui instaure notamment la procédure d'asile actuelle, entrée en vigueur le 1er juin 2007, contenant les dispositions relatives à la protection subsidiaire d'application depuis le 10 octobre 2006. Par cette loi du 15 septembre 2006, la procédure d'asile a donc été profondément modifiée. Conformément à une directive européenne¹, toute demande d'asile est examinée, par priorité, au regard de la définition de réfugié de la Convention de Genève, puis, si la personne n'est pas reconnue réfugiée, selon les critères de la protection subsidiaire. Avec l'introduction d'un statut de protection subsidiaire, d'une procédure et d'un statut spécifiques pour les personnes ayant besoin de soins médicaux importants², la Belgique dispose à présent d'une réglementation complète en matière de protection des réfugiés.

Ainsi, « Le statut de protection subsidiaire est accordé à l'étranger qui ne peut être considéré comme un réfugié et qui ne peut pas bénéficier du séjour humanitaire pour raisons médicales, et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine [...], il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves [...]. Sont considérées comme atteintes graves: la peine de mort ou l'exécution ; ou la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants du demandeur dans son pays d'origine ; ou une menace grave contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. ».

¹ Directive 2004/83/CE, appelée aussi directive "qualification" qui prévoit les conditions d'octroi du statut de réfugié conformément à la Convention de Genève et de la protection subsidiaire, dont le fondement se rapproche notamment de la protection offerte par l'article 3 de la Cour Européenne des droits de l'Homme.

² Article 9 ter

Cette introduction à caractère légal est en réalité bien plus qu'une simple définition. À partir de celle-ci, nous souhaitons montrer un cadre souvent insatisfaisant issu de la Convention de Genève et dans lequel il serait particulièrement intéressant de dénouer les points les plus importants afin d'améliorer l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique.

II - Constats

Aujourd'hui, le profil d'un réfugié n'a plus grand-chose à voir avec le « réfugié politique » des années septante et quatre-vingt, temps où l'accueil des réfugiés s'insérait dans le contexte de la Guerre Froide et se faisait par quotas en fonction de l'actualité dans les pays de l'Europe de l'Est. À présent, le réfugié se voit pénalisé aussi bien dans son pays d'origine que dans le pays d'accueil où le système d'asile est constamment en situation de surcharge et trop souvent inefficace. Le réfugié peut, par conséquent, subir une double peine.

Le réfugié est un migrant, certes, mais il se différencie considérablement des autres migrants souvent nommés « économiques » ou « sans-papiers » qui ont eu - avec ou sans les difficultés que l'un présume - le privilège de choisir leur parcours migratoire. Les réfugiés de nos jours échappent aux famines, au racket, aux dictatures politiques, aux guerres civiles et aux discriminations concernant leur race, leur religion, leur opinion, leur orientation sexuelle et leur groupe social, par le biais – dans la pratique – d'un « droit accessible d'émigration » mais non « d'immigration ».

Nous nous référons à la contradiction à la base de la Convention de Genève qui n'aborde que l'article 14 sur le droit d'asile de la Déclaration des droits de l'Homme de 1948 mais qui éclipse l'article 13 sur la liberté de circulation. En effet, la Convention de Genève apparaît comme génératrice d'un droit « dérogatoire » prescrivant des mesures qui peuvent être interprétées par les juges nationaux et ceux de la Cour Européenne de Droits de l'Homme. De plus, une certaine autonomie est laissée aux personnes en charge de l'immigration aux frontières sous l'égide de l'approche sécuritaire et policière. C'est notamment dans la thématique de l'externalisation de la politique d'asile que les Etats européens parviennent à implémenter une coopération supranationale, alors que dans les faits et au-delà du système de Dublin, ils ne sont pas en harmonie au niveau des législations nationales. L'absence de coopération entre les autorités nationales laisse d'importantes divergences persister entre les taux de reconnaissance de la protection internationale des différents Etats membres.

Ainsi, la Convention de Genève de 1958 a été encadrée pour des demandes de plus en plus diversifiées à l'intérieur du groupe des demandeurs d'asile, des personnes déplacées et des réfugiés. Mais sommes-nous certains que celles et ceux qui en ont le plus besoin arrivent bien sur notre sol sans être dissuadés par les multiples obstacles dressés sur leur route? Quels sont donc les obstacles et les contredits à la base de la mobilité internationale et de la protection des réfugiés ? Quel rôle jouent les frontières dans le discours de l'accessibilité au droit d'asile ?

En Belgique, la réforme a simplifié la procédure de l'asile. En effet, avant la réforme, celle-ci comportait trois phases : la détermination de l'État responsable, la recevabilité et le fond. Plusieurs instances étaient en droit d'intervenir à chacun de ces stades. Toute demande de recevabilité était examinée en premier lieu par l'Office des Etrangers (OE) qui en rejetait un très grand nombre. Elles étaient alors susceptibles de recours devant le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), ou, le cas échéant, devant le Conseil d'État. La nouvelle loi a supprimé le préalable de la recevabilité. À présent, toutes les demandes pour lesquelles la Belgique s'estime compétente sont examinées directement par le CGRA. En cas de décision défavorable du CGRA, un recours est ouvert devant le Conseil du Contentieux des étrangers. Cependant, l'OE devient responsable de la première phase de la procédure, c'est-à-dire de l'examen « Dublin II » au cours duquel se détermine l'État compétent à traiter la demande d'asile.

Le CGRA est donc l'instance centrale de la procédure d'asile puisqu'elle est la seule instance administrative chargée de l'examen de la demande mais aussi la seule instance d'asile compétente pour instruire la demande. Essentiellement, le CGRA se veut, à travers une audition des motifs qui ont menés la personne à soumettre sa demande d'asile, d'évaluer la « crainte de la persécution » et le risque de subir des atteintes graves en cas de retour au pays. Ici, la question de l'administration de la preuve et celle du poids des contradictions relevées dans les récits d'asile est centrale.

En vue de la diminution de décisions positives accordant le statut de réfugié en Belgique et face à une périodique crise de l'accueil, deux questions se posent sur le rôle de l'administration. En effet, si le rôle de cette dernière est celui de s'assurer de la constance et la véracité des déclarations du demandeur d'asile en audition, nous observons une inégalité de traitement dans les auditions par rapport à la préparation préalable des personnes enquêtées. Une personne bien préparée au niveau des arguments pour l'audition et ayant plus de moyens de démontrer « la crainte de persécution » a plus de chance qu'une autre de se voir accorder le statut de réfugié. Alors, la qualité d'une demande d'asile peut-elle démontrer que le besoin de protection d'un individu est plus sérieux que celui d'un autre ? En outre, la procédure d'asile ne devrait-elle pas être plus axée sur l'effectivité de sa protection plutôt que sur la limitation du nombre de demandes ? Pour répondre à ces questions, l'on gagnerait à analyser en détail, autant au niveau quantitatif que qualitatif, les différentes étapes de la demande d'asile en Belgique.

Aujourd'hui, l'analyse de récits d'asile mène fréquemment au constat d'absence de crédibilité. D'un côté, il faut donc s'interroger sur le rôle et l'attitude des instances compétentes belges. De l'autre, il faut affronter une question controversée, celle du détournement de la procédure d'asile à des fins migratoires. En effet, si les récits d'asile apparaissent souvent comme peu

crédibles aux yeux du CGRA, c'est que la procédure d'asile est largement utilisée à d'autres fins que la recherche de protection.

La procédure de l'asile est-elle devenue un canal migratoire ? Quelles sont les justifications idéologiques qui nous permettent de distinguer entre les migrants légitimes et illégitimes dans notre société ? Quel avenir donner aux demandes migratoires justifiées sur d'autres bases que celle de l'asile ?

Aussi longtemps que dans nos sociétés la question migratoire sera considérée comme un problème plutôt que comme une source d'enrichissement mutuel et de développement, ces questions resteront sans réponse. Ou plutôt, les réponses qui leur sont apportées resteront insatisfaisantes et indéfendables au regard des valeurs que nos sociétés prétendent défendre.

À quand une réflexion profonde sur la question migratoire ?