

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : Faut-il limiter le statut de séjour des réfugiés politiques ?

Gaëlle Smet

Avril 2016

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse :

Faut-il limiter le statut de séjour des réfugiés politiques ?

Faut-il ou ne faut-il pas limiter dans le temps le statut de séjour des réfugiés politiques reconnus dans notre pays ? Ces personnes qui fuient la guerre et qui ont besoin d'une protection internationale ont-elles vocation à rester de manière permanente dans notre pays ? Ou doivent-elles à l'inverse rentrer chez elles une fois que les conditions de vie y ont durablement changé ? Le débat est loin d'être anodin car notre pays, à l'instar des autres pays européens, est confronté à un afflux massif de demandeurs d'asile provenant du Moyen-Orient depuis 2015. En outre, les matières liées à l'asile sont réglées par la Convention de Genève de 1951 et par un certain nombre de directives européennes, la marge des Etats européens étant donc limitée en la matière.

Actuellement chaque demandeur d'asile reconnu comme réfugié politique obtient directement un titre de séjour illimité sur le territoire belge. Le 24 septembre 2015, le gouvernement de Charles Michel a annoncé vouloir réduire ce délai et mettre en place, un premier titre de séjour de 5 ans qui se transformerait en un séjour illimité après réexamen du dossier et vérification des conditions justifiant le maintien de ce statut et éventuellement sa prolongation en un statut illimité.

Légalement ces modifications sont possibles.

Premièrement, la Convention de Genève elle-même prévoit que si les circonstances à la suite desquelles une personne a été reconnue comme réfugiée ont cessé d'exister, la Convention ne s'applique plus à cette personne¹. En d'autres termes, le statut de réfugié est abrogé.

Deuxièmement, c'est également ce que prévoit la loi du 15 décembre 1980 en son article 55/3 qui précise dans quelles situations le réfugié ne peut plus bénéficier de ce statut.

Enfin troisièmement, la directive européenne 2011/95 appelé souvent « Directive Qualification » prévoit explicitement un statut limité. L'article 24 de cette même directive prévoit en effet qu'un titre de séjour valable pendant une période d'au moins 3 ans doit être délivré aux bénéficiaires du statut de réfugié et que celui-ci est renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent.

Les réfugiés politiques ne bénéficient donc pas automatiquement d'un droit de séjour illimité dans le pays qui les accueille comme l'indiquent la convention de Genève et la Directive qualification. On peut donc lier explicitement le droit de séjour des réfugiés durant les 5 premières années de séjour à la situation du pays d'origine ou du pays dans lequel ils vivaient.

Après 5 ans de séjour, à compter de l'introduction de la demande d'asile qui a mené à la reconnaissance du statut de réfugié, ce droit de séjour limité est converti en un droit de séjour illimité, sauf si le statut de réfugié a entre-temps été abrogé/retiré à la suite d'un examen individuel par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). La mesure prise respecte donc le droit européen et international.

Quatrièmement, il est important de prendre connaissance de la politique pratiquée par nos voisins européens. Et là, il s'avère que de nombreux membres de l'Union procèdent de la sorte : un premier titre de séjour limité qui se transforme en un titre de séjour illimité si besoin. D'ailleurs, tous les pays limitrophes de la Belgique procèdent de la sorte.

¹ Article 1c 5 et 6 de la Convention

Ainsi :

- France : une carte de séjour de 10 ans renouvelable est octroyée aux réfugiés
- Luxembourg : un premier titre de séjour de 5 ans renouvelable est délivré pour les réfugiés
- Portugal : un premier titre de séjour de 5 ans renouvelable
- Allemagne : un premier titre de séjour de 3 ans puis permanent si les conditions sont remplies
- Pays-Bas : un premier titre de séjour de 5 ans puis permanent si le retour n'est pas possible
- Autriche : actuellement un statut illimité mais un projet de loi déposé va changer la situation : premier titre de séjour de 3 ans, prolongé 2 ans après examen de la situation puis indéterminé si la situation n'a pas changé.
- Italie : un premier titre de séjour de 5 ans.

Cinquièmement, le Conseil d'Etat a examiné cette proposition de statut limité et a marqué son accord estimant que légalement ni la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, ni la directive 2011/95/UE imposent à un État d'assurer un séjour illimité aux réfugiés reconnus. Bien entendu, la limitation dans le temps du droit de séjour ne doit pas conduire à une restriction des droits auxquels les personnes reconnues comme réfugiés devraient pouvoir prétendre en vertu de ce statut. A cette fin, les réfugiés continuent à jouir des mêmes droits que les ressortissants belges en matière d'accès à l'emploi, à l'éducation, au logement et aux soins de santé.²

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'en cas de décision de mettre fin au séjour après l'abrogation du statut de protection internationale, les autorités doivent tenir compte d'un certain nombre de conventions internationales comme la Convention européenne des droits de l'homme (article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale) mais aussi du principe intangible du non-refoulement, qui est d'ailleurs déjà consacré à l'article 74/17 de la loi du 15 décembre 1980, de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.³

Dernier point, la proportionnalité doit également être observée dans ces dossiers. En clair, chaque dossier doit être examiné au cas par cas par le CGRA qui, lorsqu'il envisage de prendre une décision de fin de séjour ou de retrait de séjour après l'abrogation ou le retrait du statut de protection internationale, il doit nécessairement prendre en considération la nature et la solidité des liens familiaux, la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine.⁴

A côté de ce nouveau premier statut limité de 5 ans, le gouvernement a également prévu une nouvelle base légale habilitant le Ministre à prendre une mesure d'éloignement du territoire suite à la décision de retrait ou d'abrogation de la protection internationale. Ces

² Avis du Conseil d'Etat N 58. 758/4 du 13 janvier 2016

³ Avis du Conseil d'Etat N 58. 758/4 du 13 janvier 2016

⁴ Avis du Conseil d'Etat N 58. 758/4 du 13 janvier 2016

mesures seront également proportionnelles par rapport au type de séjour et à sa durée et explicitent les procédures prises.

- Durant le séjour limité (à savoir les 5 premières années), le ministre peut mettre fin au droit de séjour de l'étranger obtenu sur la base d'une protection internationale et lui délivrer un ordre de quitter le territoire. Par exemple : si les conditions dans le pays du réfugié ont changé et ne justifient plus une protection particulière ou qu'il s'avère que le réfugié représente une menace pour la société ou l'ordre public ou a commis des infractions graves pour lesquelles il vient d'être définitivement condamné.

Là aussi, dans ces cas, la proportionnalité s'impose et il est prévu de tenir compte du niveau d'ancrage de l'étranger dans la société lorsqu'il est mis fin au séjour. L'évaluation de l'ancrage local en Belgique rentre dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du ministre. Cet ancrage dans la société se base par exemple sur la durée de séjour, les attaches culturelles, sociales avec la Belgique et son pays d'origine, les liens familiaux, la scolarité des enfants.

- Durant le séjour limité ou illimité, le ministre peut retirer à tout moment le droit au séjour et délivrer un ordre de quitter le territoire ;

Là aussi, plusieurs cas de figures sont visés : si la personne a été condamnée définitivement pour des infractions graves ou représente une menace pour la société, s'il s'avère que la personne a fraudé et menti pour obtenir son statut ou si son comportement indique une absence de craintes de persécutions.

Là aussi, l'examen des dossiers est individuel et il est tenu compte de la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé, la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine. Les membres de la famille peuvent se voir aussi retirer le droit au séjour s'il est mis fin au séjour de l'étranger rejoint sur base du nouvel article 74/20 sur la fraude.

- Dans le cadre d'un séjour illimité- statut de résident permanent/établissement acquis suite à une protection internationale

Le ministre peut mettre fin au séjour d'un étranger qui a acquis le statut de résident de longue durée ou d'établissement en tant que bénéficiaire d'une protection internationale, lorsque le statut de protection internationale a été retiré conformément aux articles 55/3/1, § 2, ou 55/5/1, § 2. À savoir des personnes qui ont commis des infractions graves, des crimes de guerre, des crimes contre humanité ou qui représentent une menace pour la sécurité ou qui ont acquis leur statut, et donc leur titre de séjour, par la fraude.

Dans ces cas-là, la personne peut être éloignée du territoire conformément aux dispositions légales aux articles 20 et 21 de la loi et un examen de compatibilité/proportionnalité des mesures d'éloignement est également organisé.

En conclusion, en fonction de la situation de l'intéressé, il sera donc possible de mettre fin au séjour sur base de l'article 11, § 3 (nouvel article dans la période limitée de 5 ans), de l'article 18, §

2(établissement), ou bien de l'article 20 (éloignement/expulsion). Dès lors que l'intéressé ne bénéficiera plus de la protection internationale, ces dispositions trouveront à s'appliquer à lui.

➤ Conclusions

La Belgique est respectueuse du droit d'asile. Nous sommes une terre d'accueil et nous devons le rester. Chaque personne qui a besoin de protection et qui respecte les règles sera accueilli. Nous avons reçu plus de 100.000 demandes d'asile en 5 ans dont 35.000 rien qu'en 2015 représentant près de 45.000 personnes. C'est la preuve que notre politique est humaine et accueillante.

Une politique humaine et accueillante ne veut pas dire une politique naïve et une politique laxiste.

Premièrement, l'objectif des mesures prises est de "*donner un signal clair*" sans remettre en question l'équilibre entre humanisme et fermeté mais il faut pouvoir limiter le sentiment d'attractivité que peut parfois donner à l'étranger certaines lois.

Deuxièmement, il ne saurait être question que des personnes qui ont commis des infractions graves, des crimes de guerre ou qui représentent une menace pour notre société puissent bénéficier des statuts et des avantages liés à l'asile. Il en va de même pour les personnes qui ont fraudé pour avoir un titre de réfugié et donc un titre de séjour. Enfin, les personnes dont la situation s'améliore dans leur pays et ne sont plus menacées ont vocation en grande partie à rentrer chez elles durant les 5 premières années de leur séjour limité.

Troisièmement ces mesures clarifient les concepts et envoient un message clair aux réfugiés et aux filières de passeurs mais elles ne diminuent en rien le statut social des réfugiés ni leurs droits sociaux, ni les allocations familiales.⁵ La seule limite est simplement la durée de séjour du statut pour insister sur l'aspect « temporaire » et non pas « illimité ». Les réfugiés continuent à avoir le même statut et avoir les mêmes droits que les nationaux en termes sociaux, d'éducation, de logement, d'emploi etc.

Quatrièmement, en outre comme il a été indiqué, la Belgique était un des rares pays européens qui offrait jusqu'à présent directement un statut illimité aux réfugiés politiques. Cette nouvelle mesure permet d'aligner la Belgique et notamment sur tous les pays limitrophes qui ont opté depuis longtemps pour des permis de séjour à durée limitée renouvelable pour les réfugiés.

D'une manière globale, la Belgique doit continuer de développer une politique migratoire humaine mais ferme. Un pays accueillant qui répond à ses obligations internationales et morales mais où les abus ne seront plus tolérés et seront sanctionnés. Avec un accueil de qualité, des procédures simples, rapides et correctes et où la lutte contre les abus est poursuivie par le maintien d'un juste équilibre entre les droits et les devoirs et dans le respect de ceux qui accueillent et de ceux qui arrivent.

⁵ Ces droits sont garantis par la Convention de Genève (Article 23 et 24)