

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : Situation de l'Asile : Etat des lieux et Mesures du gouvernement

Gaëlle Smet

Janvier 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 : Situation de l'Asile : Etat des lieux et Mesures du gouvernement

La Belgique et l'Europe peuvent-elles faire face à la crise migratoire actuelle ? Ya-t-il une limite à l'asile et aux capacités d'accueil par pays ? Peut-on accueillir toute la misère du monde ou seulement en prendre sa part pour paraphraser l'ancien Premier ministre socialiste Michel Rocard ? Faut-il renforcer les frontières et d'avantage sécuriser l'espace Schengen ? Combien de réfugiés la Belgique est-elle prête à recevoir et dans quelles conditions ? Quel est l'impact budgétaire sur les finances publiques ? Quelles solutions concrètes peuvent-elles et doivent-elles être données pour permettre que chaque demandeur ait un toit dès son enregistrement à l'Office des Etrangers ?

Chaque pays européen est confronté, à des degrés divers, à ces questions et à une opinion publique inquiète face à cet afflux. Tout le monde a vu les images de la Syrie dévastée et des atrocités commises par l'Etat islamique. Personne n'ignore les cohortes de milliers de migrants empruntant la route des Balkans et remontant à pied, une à une, les frontières de l'Europe. Depuis plusieurs mois, ces questions sont au centre du débat public et médiatique en Belgique bien entendu mais aussi dans tous les pays européens. Et tout semble démontrer que ces questions continueront à être posées dans les mois qui viennent...

L'année 2015 marque un tournant dans les politiques d'asile. L'Europe fait face à sa pire migratoire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le nombre de personnes déplacées et de réfugiés à la suite des multiples conflits dans le monde est estimé à 60 millions de personnes en 2014 selon le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) contre 51 millions en 2013.¹ Syriens, Irakiens, Afghans, Somaliens ou Erythréens, tous fuient les combats et la guerre civile sévissant dans leurs pays. En 2014, chaque jour, 42.500 personnes sont devenues des réfugiés, des déplacés internes ou des demandeurs d'asile selon les estimations du HCR.²

Le HCR dénombre ces cinq dernières années au moins 14 conflits qui ont éclaté ou repris : huit en Afrique (Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Libye, Mali, nord du Nigéria, République démocratique du Congo, Sud Soudan et Burundi), trois au Moyen-Orient (Syrie, Irak, Yemen), un en Europe (Ukraine), trois en Asie (Kirghizstan, Myanmar et Pakistan)³

D'autres migrants économiques fuyant la misère en Afrique sub-saharienne tentent leur chance. La situation chaotique sur les rives libyennes et la porosité de la frontière gréco-turque favorisent également le développement sans précédent le rôle des passeurs et des trafics d'êtres humains. Près de 3.500 personnes ont perdu la vie à la suite de leur tentative, principalement lors de la traversée de la Méditerranée.⁴

¹ http://www.lemonde.fr/international/article/2015/06/18/60-millions-de-refugies-en-2014-selon-le-hcr_4656597_3210.html

² http://www.lemonde.fr/international/article/2015/06/18/60-millions-de-refugies-en-2014-selon-le-hcr_4656597_3210.html

³ http://www.lemonde.fr/international/article/2015/06/18/60-millions-de-refugies-en-2014-selon-le-hcr_4656597_3210.html

⁴ http://www.lemonde.fr/international/article/2015/06/18/60-millions-de-refugies-en-2014-selon-le-hcr_4656597_3210.html

Depuis 2015, Frontex estime que plus de 800.000 personnes ont été dénombrées aux frontières de l'UE contre 280.000 en 2014⁵.

La frontière gréco-turque est le principal point de passage des migrants, essentiellement venant du Moyen-Orient comme la Syrie et l'Irak et d'Asie centrale comme l'Afghanistan ou le Pakistan. Précédemment peu médiatisée, cette route est pourtant celle par où passe la très grande majorité de l'immigration en Europe tant la porosité de sa frontière est connue malgré le déploiement des équipes de Frontex depuis plusieurs années et de l'opération Poséidon en mer Egée.

La guerre civile qui fait rage en Syrie depuis mars 2011 a déjà coûté la vie à plus de 250.000 personnes et forcé plus de la moitié des Syriens à fuir leurs foyers: 8 millions d'entre eux sont déplacés dans le pays et 4 millions réfugiés se trouvent dans les pays limitrophes (Turquie, Liban, Jordanie)⁶, dont un nombre croissant tente de gagner l'Europe occidentale. L'Allemagne pourrait accueillir cette année jusqu'à 1.5 million de migrants. Rien qu'en septembre, 160.000 personnes sont arrivées en Allemagne.

Officiellement le Liban compte 1,2 millions de réfugiés enregistrés, mais nous pouvons estimer leur nombre réel à 1,5 millions. Ils sont près d'un million en Jordanie, deux millions en Turquie et 300 000 en Irak, principalement dans la zone kurde.⁷

Selon le HCR, les Syriens représentent 50% de ceux qui ont traversé la Méditerranée, suivis des Afghans (13%), des Erythréens (8%), des Nigériens (4%) et des Somaliens (3%).⁸

Suite aux récents drames survenus en Méditerranée et à la crise des migrants sur la route des Balkans, l'Union européenne a mis en place un agenda migratoire et diverses mesures fortes : la création de hot spots aux frontières extérieures de l'Europe comme en Grèce et en Italie et le plan de répartition de près de 160.000 réfugiés en ont les plus illustratifs.

Ces mesures n'ont guère suscité l'enthousiasme dans certains pays principalement les nouveaux Etats-Membres de l'Est qui se voient d'avantage comme des pays de transit que comme des pays avec une culture de l'asile et de la protection internationale pour ceux qui en ont besoin. C'est le cas de la Hongrie du Premier ministre conservateur Viktor Orbán et de la Slovaquie du socialiste Robert Fico qui ne daignait vouloir accueillir que quelques familles et de surcroît chrétiennes...

La Belgique a répondu présente aux propositions européennes faisant preuve de solidarité et de responsabilité : envoi du navire *Godetia* en Méditerranée pour les opérations de sauvetage dans le cadre des missions Triton de Frontex, envoi de la frégate *Léopold I* en Méditerranée pour les opérations de lutte contre les passeurs et qui escorte maintenant le Charles de Gaulle dans la lutte contre Daesh, participation volontaire au plan de répartition de 160.000 réfugiés proposé par le président de la Commission Jean-Claude Juncker ou encore au programme de réinstallation du HCR.

Deux importants sommets ont également été menés en novembre dernier, l'un à Malte pour développer la coopération avec les pays africains en matière d'immigration illégale notamment via

⁵ <http://www.lefigaro.fr/international/2015/09/15/01003-20150915ARTFIG00272-plus-de-500000-migrants-ont-franchi-les-portes-de-l-ue-depuis-janvier.php>

⁶ <http://www.atlantico.fr/decryptage/crise-migrants-ces-millions-refugies-syriens-repartis-travers-moyen-orient-que-europe-peine-distinguer-derriere-image-ceux-qui-2308865.html>

⁷ <http://www.atlantico.fr/decryptage/crise-migrants-ces-millions-refugies-syriens-repartis-travers-moyen-orient-que-europe-peine-distinguer-derriere-image-ceux-qui-2308865.html>

⁸ <http://www.levif.be/actualite/international/la-crise-migratoire-en-quelques-chiffres/article-normal-418503.html>

la création d'un Fonds d'aide de 1.8 Milliards€, des facilitations de visas « high level » et de réadmission et un autre sommet avec la Turquie. Lors de ce sommet, une aide européenne de 3 milliards d'euros a été décidée pour aider les ONG et les populations syriennes installées dans les camps en échange de quoi la Turquie doit enfin s'engager à mieux protéger sa frontière, à délivrer des permis de travail aux 2.4 millions de Syriens sur son territoire et à lutter plus efficacement contre les passeurs. La question du contrôle de la Turquie de ses frontières revêt également une importance capitale dans le cadre de la lutte contre l'Etat islamique et du passage des *foreign fighters* et des *returnees* vers la Syrie.

Tous les pays européens ont vu le nombre de demandes d'asile exploser. L'Allemagne bien entendu mais aussi la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark et la Finlande et la Belgique.

Le nombre de demandes d'asile dépasse les 30.000 actuellement en Belgique et la progression est spectaculaire à partir du mois de mai dernier. En septembre, notre pays a reçu 5.521 demandes d'asiles, 4.621 en août, 4.800 en octobre et 4.199 en novembre⁹. Le taux de reconnaissance se stabilise entre 58 et 61% ce qui est énorme vu que la moyenne habituelle oscille entre 20 et 23%. Ce taux de reconnaissance élevé n'est pas sans impact sur les budgets notamment dans le cadre des revenus d'intégration sociale où on estime qu'entre 18.000 et 20.000 nouveaux Revenus d'intégration sociale devront être couverts en 2016.

Rien qu'entre juillet et octobre de cette année, la Suède a reçu plus de 83.000 demandes d'asile, 171.000 en Allemagne, 36.000 en Autriche, 20.000 en Belgique et 22.000 en Finlande. Alors que d'autres pays comme le Portugal n'en ont reçu que 277, la République tchèque, 310, l'Espagne 3.343, 44 en Slovaquie, 70 en Croatie, 127 en Lituanie.¹⁰ Rien que ces chiffres démontrent l'inégalité flagrante à laquelle font face les pays européens en matière d'accueil des réfugiés et rend encore plus prégnant l'importance d'un plan de répartition obligatoire entre Etats-Membres alliant solidarité et responsabilité.

➤ **Situation de l'Asile en Belgique**

Après des mois de baisse des demandes d'asile depuis 2013, le nombre de demandes est reparti à la hausse, progressive entre janvier et mai 2015 mais spectaculaire à partir de mai.

Ainsi ces derniers mois le nombre des dossiers déposés au CGRA augmente sans cesse :

1.708 dossiers en mai¹¹ (contre 1.122 demandes en mai 2014)
 2.289 dossiers en juin (contre 1.403 en juin 2014)
 2.975 dossiers en juillet (contre 1.490 en juillet 2014)
 4.621 dossiers en août (contre 1.580 en août 2014)
 5.521 dossiers en septembre (contre 1.797 en septembre 2014)
 4.821 dossiers en octobre (contre 1.693 demandes en octobre 2014)
 4200 dossiers en novembre (contre 1.528 demandes en novembre 2014)¹²

⁹ Chiffres provenant du CGRA

¹⁰ Chiffres EASO

¹¹ Un dossier peut comporter plusieurs personnes. Ex : famille

¹² Chiffres du CGRA

Pour 2014, notre pays a reçu 17.213 demandes d'asile soit 22.710 personnes et déjà a plus de 31.000 demandes d'asile déposées en 2015.¹³ Afin de gérer l'afflux, plusieurs mesures ont été décidées par le gouvernement fédéral et seront prochainement débattues au sein du Parlement.

➤ Mesures du gouvernement en termes d'accueil et d'asile

○ Plan de répartition par commune

Actuellement, à chiffres inchangés en termes de demandes d'asile déposées, il faut ouvrir 4.000 nouvelles places Fedasil supplémentaires par mois, soit 1.000 par semaine ! C'est un défi sans précédent auquel doit faire face le gouvernement en termes d'accueil.

Ainsi alors que le réseau d'accueil comptait 17.000 places en juillet dernier, le réseau en compte actuellement plus de 31.000 places ouvertes, dont plus de 8.000 dans le cadre d'initiatives locales d'accueil (ILA). De nouvelles places sont ouvertes chaque jour. Avant le printemps 2016, le réseau d'accueil devrait être élargi à 45.000-50.000 places. Les partenaires habituels de Fedasil comme la Croix Rouge ont été sollicités, des marchés publics ont été ouverts aux partenaires privés, des casernes ont été réquisitionnées, la Régie des Bâtiments a été sollicitée, un effort particulier a également été demandé aux 589 communes du pays pour trouver de nouvelles places.

A l'image de ce qui a été fait au niveau européen avec le plan de répartition obligatoire entre Etats membres, un plan de répartition contraignant de 5.000 places en ILA va permettre une répartition équilibrée entre les communes. Le plan sera assorti d'un mécanisme de sanction. Les critères de répartition sont globalement repris sur la base des critères européens : population 35%, ressources nets imposables 20%, accueil déjà réalisés 30%, le nombre de bénéficiaires du RIS par milliers d'habitants 15%.

D'autres mesures législatives dans le cadre des lois Asile ont été proposées et doivent être prises prochainement au parlement.

Premièrement, les demandeurs d'asile auront plus rapidement accès au marché du travail. Actuellement les demandeurs d'asile durant leur procédure ne peuvent commencer à travailler qu'après 6 mois de procédure. Ce délai est ramené à 4 mois.

En même temps, Fedasil devra avoir également accès à la Banque Carrefour afin de pouvoir prélever des indemnités sur le salaire des demandeurs d'asile travaillant et résidant dans des centres du réseau d'accueil.

Deuxièmement, il sera mis fin à l'octroi automatique d'un statut illimité pour les réfugiés. Le statut de réfugié politique est défini par l'article 1 la Convention de Genève du 28 juillet 1951

¹³ Vu le profil stéréotypé des demandeurs d'asile irakiens (2160 Irakiens ont déposé une demande d'asile en août) et près de 2177 afghans ont déposé une demande d'asile en novembre : le CGRA a gelé les dossiers pour les examiner. Vu l'afflux massif sans changement de situation, des campagnes de dissuasion sur Facebook vers 200.000 jeunes hommes ont été menées en Irak vu le profil stéréotypé des demandes d'asile provenant d'Irak (hommes seuls et célibataires de Bagdad et même récit). Ainsi début septembre près de 250 Irakiens par jour déposaient une demande d'asile en Belgique contre par exemple seulement 96 durant le mois de mars. Cette campagne et le gel des dossiers demandé par le CGRA a eu comme finalité que près de 900 Irakiens sont rentrés en Irak en 2015 contre 57 en 2014.

relative au statut des réfugiés. Il est également repris aux articles 9 et 10 de la Directive européenne Qualification.¹⁴

En Belgique, le statut de réfugié donne droit actuellement à un titre de séjour d'une durée illimitée. Pourtant, l'article 24 de la Directive Qualification précise que les Etats peuvent octroyer aux réfugiés un titre de séjour valable pendant 3 ans et renouvelable.

La majorité des pays de l'Union européenne optent d'ailleurs pour des permis de séjour à durée limitée renouvelable pour les réfugiés et notamment tous les pays limitrophes de la Belgique.

Ainsi :

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

Le gouvernement va mettre en place un premier titre de séjour temporaire de 5 ans pour les réfugiés avec un réexamen des conditions d'octroi après cette période afin de voir si les conditions justifiant le statut de réfugié sont toujours réunies. Si tel est le cas, le statut sera pérennisé par un titre de séjour illimité.

Troisièmement, il est prévu de rallonger les délais de traitement du regroupement familial qui passeront de 6 à 9 mois.

La directive sur le regroupement familial¹⁵ permet d'allonger le délai de traitement des dossiers à 9 mois et de prolonger ce délai selon la complexité des dossiers. En Belgique, le délai de traitement est actuellement de 6 mois au-delà desquels la décision est automatiquement positive. Vu la complexité de certains dossiers, le nombre des dossiers qui a priori augmentera en lien avec le nombre de demandes d'asile, la masse de travail sera plus conséquente. Il est donc nécessaire de favoriser l'extension du délai d'examen des dossiers à 9 mois pour les services compétents à l'Office des étrangers. C'est une mesure de bon sens.

Quatrièmement, le gouvernement prévoit de mettre en place une déclaration d'engagement pour les nouveaux arrivants. Cette déclaration reprendra le socle commun des valeurs notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Cinquièmement, la note de politique générale du Ministre des Finances prévoit la suppression des crédits d'impôts pour les demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile sont repris dans le registre d'attente dépendant du registre national. Or sont assujettis à l'IPP les habitants repris dans le

¹⁴ Directive 2011/95/ UE du Parlement européen et du Conseil du 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

¹⁵ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

registre national. A ce titre, les demandeurs d'asile également inscrits au Registre national sont tenus de remplir une déclaration d'impôt et peuvent prétendre à un crédit d'impôt.

Même si la plupart d'entre eux ne dispose pas de revenus professionnels, ils peuvent pratiquer une série de déductions, par exemple pour enfant(s) à charge. En d'autres mots: le fisc va leur rembourser certaines sommes alors qu'aucun revenu n'y est lié. C'est illogique. La suppression de ce système permettra d'économiser plusieurs millions d'euros.

L'ensemble des mesures proposées respectent d'ailleurs les directives européennes. L'objectif des mesures prises par le gouvernement 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 belges. Il est important aussi de ne pas toucher au statut social des réfugiés ni aux allocations familiales qui sont garantis par la Convention de Genève (Article 23 et 24) et par la directive Qualification, on limite simplement la durée de séjour du statut pour insister sur l'aspect « temporaire » et non pas « illimité ». C'est d'ailleurs une tendance que nous retrouvons dans quasiment tous les pays européens et notamment tous les pays limitrophes.

La Belgique doit continuer de développer une politique migratoire humaine mais ferme. Un pays accueillant qui répond à ses obligations internationales et morales avec un accueil de qualité, des procédures claires et correctes. C'est dans l'intérêt de l'Etat comme dans celui des réfugiés ou des demandeurs d'asile qui cherchent la protection internationale dans notre pays.