

2003 : des demandeurs d'asile en action

Extrait du rapport annuel de 2003 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.



L'année 2003 a vu la multiplication de mouvements de demandeurs d'asile occupant des lieux publics et utilisant l'arme de la grève de la faim : Afghans, Iraniens et, à plus petite échelle, Kurdes et Tchétchènes.

L'analyse montrera comment ces mouvements mettent en lumière :

- *de nouvelles dynamiques sociales à l'œuvre au sein des populations étrangères arrivées récemment ;*
- *les impasses d'une procédure d'asile incomplète ;*
- *la difficulté d'une « gestion des conflits » de cette nature à laquelle sont confrontés la plupart des acteurs classiques, publics et associatifs.*

Ils imposent une mise à jour des perceptions les plus courantes du phénomène migratoire.



Mots clefs : asile, grève de la faim, cultures et santé.

De qui parle-t-on ?

Pendant la dernière décennie, les demandeurs d'asile et ceux qu'on appelle par commodité les « sans-papiers » ont focalisé l'opinion en sens divers. Aux yeux d'un courant humaniste restreint mais très engagé, ils personnifient toute la misère du monde. Pour d'autres, à l'inverse, ils constitueraient une catégorie de profiteurs à qui la Belgique a signifié clairement qu'elle ne voulait pas d'eux et qui s'incrument malgré tout dans notre pays. Entre ces deux catégories extrêmes, on trouve sans doute une majorité de personnes sensibles au malheur des gens mais également soucieuses que les lois en vigueur ne soient pas détournées.

Avant de continuer, il faut se poser la question : peut-on associer « sans-papiers » et demandeurs d'asile ?

- Non car les « demandeurs d'asile », tant qu'ils ne sont pas déboutés, sont en séjour régulier, même s'il est précaire, et ont donc toujours « des papiers ». Non également car tous les « sans-papiers » ne sont pas d'anciens demandeurs d'asile déboutés. Parmi ceux-là, de nombreuses personnes n'ont jamais eu de titre de séjour régulier, et sont donc « sans-papiers » (c'est-à-dire en séjour irrégulier) depuis le premier jour de leur arrivée en Belgique. D'autres disposaient d'un autre statut de séjour légal que celui de demandeur d'asile et l'ont perdu : étudiants ayant achevé ou interrompu leurs études, travailleurs en fin de contrat, touristes dont le visa d'un maximum de trois mois a expiré...
- Oui pour certains d'entre eux qui sont au stade ultime de la procédure, soit le recours devant le Conseil d'État, recours qui ne suspend pas leur ordre de quitter le territoire sur lequel, formellement, ils sont donc en séjour irrégulier même si, de façon paradoxale, certains continuent à percevoir une aide sociale.
- Oui pour tous car une des perspectives qui reste aux demandeurs d'asile déboutés est bien de devenir des « sans-papiers » et de partager leur sort dans la clandestinité, quelles que soient alors les circonstances qui les ont conduits dans cette situation.

- Oui surtout aujourd'hui dans la mesure où les mouvements de l'année 2003, qui sont principalement le fait de demandeurs d'asile en fin de procédure et sur le point de perdre leur droit au séjour, ont renoué avec une tradition d'action collective de personnes étrangères en situation de séjour précaire. En s'organisant, les demandeurs d'asile d'aujourd'hui comme les « sans-papiers » d'hier se constituent en acteur social et se mettent en position d'éventuellement influencer des décisions qui les concernent. Manifestement, malgré les différences qui seront analysées plus loin, on est en droit de repérer une continuité entre les mouvements d'hier et ceux d'aujourd'hui.

De l'ombre à la lumière

Le recours aux occupations d'églises comme moyen d'action privilégié pour des groupes d'étrangers qui souhaitent régulariser leur séjour dans des pays du Nord est une pratique récurrente, dans le temps et dans l'espace. Ces mouvements interviennent généralement à des moments charnières, par exemple quand les demandes de ces populations se font trop fortes pour pouvoir être absorbés par les dispositifs d'accueil des pays de destination.

Ainsi, la Belgique a connu une occupation d'église de cette sorte en 1974, au moment même où il est mis fin (le 1er août 1974) à l'immigration du travail alors que de nombreuses personnes, attirées par des perspectives d'emploi, se retrouvent en situation de séjour illégal. Leur mouvement sera à la base d'une opération de régularisation qui s'achèvera fin 1975 et concernera finalement neuf mille personnes¹.

Des initiatives très similaires à celles qui font l'objet de ce texte ont été observées plus récemment en Espagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni mais également en Australie. Pour ces dernières années, une impulsion est venue de France où, à partir d'un mouvement initié en 1996 par trois cents Africains en séjour irrégulier, des « sans-papiers » ont occupé pendant deux ans l'église Saint-Bernard à Paris pour revendiquer leur régularisation. Leur

action a probablement joué un rôle déclencheur déterminant dans l'opération de régularisation mise en place en 1998 par le ministre de l'Intérieur de l'époque.

Le mouvement gagne la Belgique. L'église du Béguinage, dans le centre de Bruxelles, est occupée en octobre 1998 et le restera, avec divers avatars, pendant plus de deux ans. Cette occupation servira de vitrine médiatique à la campagne menée par environ cent vingt organisations actives dans l'accueil des étrangers qui constitueront le Mouvement national pour la régularisation des sans-papiers et des réfugiés. Cette campagne, qui avait pour unique objectif d'obtenir une régularisation massive des « sans-papiers », débouchera sur l'inscription de ce point à l'agenda politique du précédent Gouvernement et sur le vote de loi du 22 décembre 1999 qui organisera la première opération de régularisation depuis celle de 1974².

Les demandeurs d'asile et les « sans-papiers » constituent une population extrêmement hétérogène, segmentée notamment par l'origine nationale. Le mouvement du Béguinage n'émanait que d'une petite fraction de cette population.

Relevons-en quelques caractéristiques, pour pouvoir les comparer aux mouvements qui prendront la relève.

- Statuts de séjour. On trouvera au Béguinage un brassage de déboutés du droit d'asile et de « sans-papiers » n'ayant jamais demandé l'asile.
- Nature de l'action. Occupation sans grève de la faim.
- Circonstances générales de l'action. Celle-ci est le résultat d'une longue période sans aucune initiative politique ad hoc (vingt-cinq ans séparent les deux campagnes de régularisation) pendant laquelle des problèmes de séjour non résolus se sont accumulés, aboutissant notamment à ce que des clandestins résident sur le territoire depuis de très longues années.
- Origine. Le noyau de l'occupation était constitué de Congolais, généralement demandeurs d'asile déboutés, très proches

d'organisations belges d'inspiration religieuse actives dans la défense des réfugiés et généralement capables d'auto-limiter leurs revendications à ce que celles-ci estimaient politiquement jouable. Une deuxième nationalité s'est rapidement investie : des Marocains n'ayant jamais eu de titre de séjour et porteurs de revendications plus radicales (« régularisation de tous les sans-papiers ») en phase avec l'action de petits collectifs radicaux (On considère qu'au total, six cents personnes ont participé à l'occupation.)

- Liens avec la société. L'occupation du Béguinage s'est faite en lien étroit avec des associations non gouvernementales bien implantées, en accord avec leur stratégie, voire sous leur inspiration directe. Ce lien a été facilité par le fait que la grande majorité des occupants, originaires d'anciennes colonies de la Belgique et de la France, maîtrisaient bien la langue française.

● Comparons avec les mouvements de l'année 2003

- Statuts de séjour. Il s'agit de personnes qui sont pour la plupart toujours en procédure, dont une proportion importante (dans le cas des Iraniens) de personnes ayant déposé un recours au Conseil d'État.
- Nature de l'action. Occupation avec grève de la faim (ou menace d'y recourir).
- Circonstances générales des actions. Celles-ci interviennent dans un moment précis d'extrême tension : à l'intérieur, parce que le mode de travail des instances responsables de l'asile (avant tout le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides) est en train de changer et que les délais de traitement des dossiers commencent à se raccourcir³ ; à l'extérieur parce que les États d'Asie centrale dont ils sont originaires connaissent des crises nationales simultanées.
- Origine. Les groupes nationaux représentés sont originaires d'Asie, et non plus d'Afrique. Ils n'ont aucune histoire commune significative avec la Belgique, ni même avec l'Europe occidentale. Leur motivation est directement liée à l'évolution des pays d'origine, ce qui peut expliquer pourquoi ces mouvements se sont déclenchés

indépendamment les uns des autres et sans lien entre eux⁴.

- Liens avec la société. Aucun lien n'existe a priori avec des associations existantes, lesquelles se sont adaptées a posteriori, sans pouvoir influencer la stratégie des actions engagées.

Entre ces deux vagues, près de trois ans se sont écoulés qui n'ont été le théâtre d'aucun mouvement de cette sorte. Pendant cette période certains paramètres structurels de l'asile en Belgique ont connu des modifications significatives. L'accord de Gouvernement du 7 juillet 1999 annonçait une « politique d'asile réaliste et humaine » reposant sur trois piliers, à savoir : une réforme de la procédure d'asile vers plus de rapidité, de transparence et une meilleure garantie des droits de la défense, des mesures d'éloignement plus efficaces pour les déboutés et les illégaux ainsi qu'une opération de régularisation de séjour limitée dans le temps et appliquant des critères bien définis.

Le projet de réforme de la procédure d'asile n'a pas abouti. Par contre, dans la pratique, le traitement des dossiers a connu une accélération sensible avec l'introduction de la technique du LIFO (Last In, First Out). L'opération de régularisation a été mise sur pied, même si elle n'est aujourd'hui pas encore formellement clôturée. Enfin, les éloignements forcés concernent en moyenne onze mille personnes par an depuis 2001.

Au départ de ces constats, on pourrait esquisser l'hypothèse suivante : tandis que la procédure d'asile non réformée « produisait » - après de longs mois et souvent des années - un groupe de personnes déboutées mais largement intégrées, structurant leurs revendications autour du thème de la régularisation, comme l'ont fait les Marocains et les Congolais à l'église du Béguinage, la procédure d'asile réformée dans sa pratique « produit » beaucoup plus rapidement - des personnes déboutées qui structurent leurs revendications collectives autour de leur besoin de protection, notamment en raison de la situation dans leur pays d'origine qui, dans ce bref délai, n'a souvent pas évolué de façon significative. La question de l'adéquation entre la variété des besoins de protection et le champ des procédures

disponibles en Belgique est examinée plus loin dans le présent texte.

Les Afghans, les Iraniens et les autres

Passons les différentes actions en revue⁵.

Le 6 juin 2003, quatorze Iraniens en fin de procédure d'asile et après l'échec de tous les recours légaux (ainsi que deux compatriotes en situation régulière, par solidarité) s'installent dans l'église des Minimes, au centre de Bruxelles, où ils entament une grève de la faim pour obtenir la régularisation de leur séjour, en se référant à la situation dans leur pays d'origine. Leur mouvement est suivi par les services de l'ambassade d'Iran qui cherchent à identifier ses protagonistes.

Au terme de négociations discrètes, il est mis fin à la grève en échange d'une promesse : ils peuvent introduire une nouvelle demande d'asile et celle-ci sera jugée recevable, avec des assurances de traitement favorable pour la suite. Une mansuétude du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides qui peut sans doute s'expliquer par le petit nombre de personnes concernées et par la volonté d'éviter que l'affaire ne fasse tache d'huile.

Le 27 juillet 2003, environ trois cents Afghans, hommes, femmes et enfants, occupent l'église Sainte-Croix à Ixelles⁶. Dès le lendemain, ils entament une grève de la faim. L'élément déclencheur de leur action sera la réception simultanée le 11 juillet de mille cent notifications du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides concernant des demandes d'asile, parmi lesquelles plus de huit cents réponses négatives, assorties d'un ordre de quitter le territoire. Ici aussi, ils demandent la régularisation de leur séjour, eu égard à l'état persistant de guerre qui sévit en Afghanistan. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides campe sur ses positions. Toutefois, il concède que le rapatriement en Afghanistan est à ce moment impossible⁷.

Par voie de conséquence, les ordres de quitter le territoire reçus par les Afghans déboutés sont

suspendus jusqu'au 15 juillet 2004 (familles avec enfants en âge scolaire) ou jusqu'au 1er mars 2004 (pour les autres), date à laquelle une nouvelle évaluation de la situation sur place devra être établie.

Cette attitude débouchera sur un conflit de longue durée qui s'achèvera le 14 août après dix-huit jours de grève de la faim, suite à l'intervention du médiateur fédéral. Dans la communication publique qui convaincra les Afghans de mettre fin à leur action⁸, le ministre de l'Intérieur s'engage à ce que :

- les personnes en procédure longue (trois ans pour les familles avec enfants en âge scolaire, quatre ans pour les autres⁹) soient automatiquement régularisées si elles engagent une procédure individuelle selon l'article 9§3 de la Loi du 15 décembre 1980¹⁰ ;
- la réévaluation de la situation humanitaire en Afghanistan soit faite de manière contradictoire, en n'écartant aucune source fiable, au terme de la période de suspension des ordres de quitter le territoire¹¹ ;
- le droit au travail leur soit accordé pendant cette période, selon des modalités à définir avec le ministre de l'Emploi et du Travail.

Fin août 2003, dix-sept Iraniens occupent un local dans le centre d'accueil pour demandeurs d'asile du Petit-Château, à Bruxelles pour demander la régularisation de leur séjour, compte tenu du déni massif des Droits de l'Homme dans leur pays d'origine où ils refusent de retourner. Ils agitent sans résultat une menace de grève de la faim. Celle-ci ne sera déclenchée qu'après leur déplacement dans un local de l'Université libre de Bruxelles (le 19 septembre) qu'ils occupent dans un premier temps avec l'accord des autorités académiques.

Leur nombre va rapidement croître pour atteindre un pic de quatre cents (une seule personne par famille, soit principalement des hommes). Par comparaison avec les Afghans, leur situation est plus confuse et plus complexe. Ils relèvent de tous les stades de la procédure d'asile, mais la plupart d'entre eux sont au stade ultime (c'est-à-dire en recours devant le Conseil d'État, qui n'effectue qu'un contrôle de légalité, ce recours n'étant pas suspensif). En outre, l'appréciation la plus sévère portée sur le régime iranien - à savoir de se rendre coupable d'un

déni massif des Droits de l'Homme - n'est généralement pas considérée comme une circonstance suffisante pour justifier le besoin de protection internationale.

La grève de la faim sera suspendue le 17 décembre moyennant l'engagement de l'Office des étrangers de prendre en considération d'éventuelles nouvelles demandes d'asile, sans pour autant s'engager sur l'issue de ces demandes. À cause d'un malentendu manifeste sur la nature de cet engagement, les Iraniens ont tenté de prolonger leur action¹², mais celle-ci s'est effilochée petit à petit.

Dans ce même contexte d'actions collectives utilisant l'arme ou la menace de la grève de la faim, deux actions plus discrètes et de plus petite échelle viennent compléter le tableau¹³.

Le 28 juillet, huit demandeurs d'asile kurdes déboutés, qui se réduiront à six, entament une grève de la faim dans le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Nonceveux, près de Liège pour demander la régularisation de leur séjour. Le 3 septembre, soit après plus de trente jours de grève de la faim, l'Office des étrangers s'engage à prendre en considération de nouvelles demandes d'asile se basant, en guise d'élément neuf, sur un fax envoyé par l'ambassade de Turquie à la Croix-Rouge (qui gère le centre de Nonceveux) pour connaître la liste des personnes engagées dans l'action.

Dans le courant du mois d'août, un groupe de huit familles tchéchènes, résidant au centre d'accueil pour demandeurs d'asile d'Yvoir (Croix-Rouge), fait connaître son intention d'entamer une grève de la faim.

Motif : la Belgique veut les renvoyer en Autriche, pays par lequel elles ont transité et qui est donc responsable de leur demande d'asile selon la Convention de Dublin. Elles formulent de lourdes accusations quant à la manière dont les demandeurs d'asile sont traités en Autriche¹⁴. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme interviendra pour trouver des solutions alternatives. La grève ne sera finalement pas déclenchée.

Comment apprécier l'issue de ces différents conflits ?

- Les Iraniens de l'église des Minimes ont obtenu la recevabilité de leur demande d'asile, l'accord les liant au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ayant été discrètement mis en oeuvre.
- Les Afghans de l'église Sainte-Croix considèrent avoir obtenu des améliorations significatives de leur situation¹⁵, tandis que les autorités estiment ne leur avoir rien cédé d'essentiel.
- Les Kurdes de Nonceveux ont obtenu de pouvoir déposer une nouvelle demande d'asile à la suite d'un « fait nouveau » directement issu de leur action.
- Les Iraniens de l'Université libre de Bruxelles ont finalement obtenu qu'une petite partie d'entre eux obtiennent la recevabilité dans le cadre d'une nouvelle demande d'asile, à la suite d'un « fait nouveau » directement issu de leur action¹⁶.

Cette appréciation se base principalement sur la perception que ses principaux protagonistes se sont fait des résultats de leur action¹⁷. Celle-ci devra être confrontée :

- aux engagements éventuellement pris pour obtenir la fin des actions ;
- à la concrétisation de ces engagements.

Esquisse d'une sociologie des actions

Les frontières étant officiellement fermées, le canal de l'asile est une des dernières portes d'entrée légales pour les migrants souhaitant s'installer sur notre territoire. Les Afghans et les Iraniens ne constituent qu'une fraction de ces migrants dont ils ne sont sans doute pas statistiquement représentatifs.

Ils en constituent pourtant la pointe dynamique : leur mise en action a témoigné d'importantes ressources propres, d'autant plus impressionnantes qu'ils ont dû compter sur leurs propres forces, n'ayant pas de contacts préalables avec les associations spécialisées susceptibles de les soutenir. Cette capacité est probablement en lien direct avec leur profil socioculturel : les Afghans et les Iraniens qui se sont mis en mouvement appartiennent en grand nombre à la classe moyenne éduquée de

Face aux grèves de la faim

Le retour des demandeurs d'asile à l'avant-scène politique tient beaucoup au moyen d'action choisi : la grève de la faim. Les Afghans, les Iraniens des Minimes ainsi que les Kurdes de Nonceveux, l'ont adoptée d'emblée. Les Iraniens de l'Université libre de Bruxelles ont longtemps hésité à y recourir, espérant en vain que la simple menace de grève suffirait à se faire entendre, tandis que les Tchétchènes d'Yvoir ont suspendu leur action avant d'avoir mis leur « préavis de grève » à exécution¹⁸.

Issue de l'arsenal classique de la non-violence, la grève de la faim est un des moyens d'action ultimes du faible face au fort. Quand celui-ci ne veut rien entendre, et comme on écarte l'idée de le contraindre par la violence, on s'applique cette violence à soi-même, espérant ainsi émouvoir la conscience de son interlocuteur ou, au-delà de lui, de l'opinion publique¹⁹.

Moyen ultime, en effet : une grève de la faim impose un « calendrier biologique » lié à la dégradation de l'état de santé des grévistes. Le bras de fer entre ceux-ci et les autorités qui n'entendent pas, comme elles l'ont régulièrement répété, « céder au chantage » peut aboutir à mort d'homme si personne ne veut perdre la face. Si une telle extrémité devait être atteinte, la responsabilité de cette mort pèserait assurément sur toutes les parties ayant fait preuve d'intransigeance. Politiquement et humainement, les autorités responsables ne peuvent ignorer ce fait. La question qui se pose alors à elles relève d'une véritable quadrature du cercle : comment faire cesser la grève avant que l'irréparable ne survienne, sans donner l'impression d'avoir cédé quoi que ce soit aux grévistes afin de ne pas donner le signal que « la grève de la faim paie ».

Or, si les grévistes ont l'impression de n'avoir rien obtenu, ils n'arrêteront pas la grève²⁰. Dans le cadre des actions de l'année 2003, les grévistes peuvent avoir le sentiment que les grèves de la faim ont payé : dans tous les cas, des négociations au moins officieuses ont été entamées avec des autorités qui auparavant refusaient de les entendre ; dans une partie des cas, ils pensent avoir obtenu des résultats tangibles. Quoi qu'on puisse penser de ce sentiment qui est sans doute amplifié par le besoin légitime de gonfler les effets de sa propre action, il risque de donner des idées à d'autres groupes qui estimeront également n'avoir rien à perdre.

Entamer une grève de la faim est toujours une décision grave. Les associations qui sont intervenues en soutien des différents groupes en action se sont toujours interdit de peser sur cette décision, dans un sens ou dans l'autre, la considérant comme un choix adulte respectable. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a accompagné tous les mouvements et a mis ses compétences et ces contacts au service des personnes menant l'action pour que celle-ci puisse trouver l'issue la moins douloureuse possible, sans se prononcer dans la plupart des cas sur le bien-fondé de leurs demandes. Il reste que la multiplication des grèves de la faim constitue un symptôme inquiétant de l'incompréhension qui peut exister entre les autorités légitimes de la Belgique et des groupes d'étrangers désespérés en quête d'un gîte. Assurément, une action préventive serait bienvenue pour éviter que ces derniers s'imaginent devoir recourir à de telles méthodes qui mettent en jeu leur intégrité physique. C'est donc en amont des grèves qu'il y a lieu d'intervenir, en améliorant la qualité de la procédure d'asile et en multipliant le recours à la médiation (quel que soit le nom qu'on lui donne), sans attendre que la situation en arrive aux dernières extrémités.

leur pays d'origine.

Comment caractériser leur projet migratoire ? Que cherchent-ils ? Que fuient-ils ? La Belgique leur a massivement refusé le statut de réfugié selon la Convention de Genève. Sont-ils alors des migrants pour cause économique cherchant ici une aisance matérielle qui leur a manqué là-bas ? C'est douteux, ainsi qu'en attestent leurs récits de vie. Leurs aptitudes scolaires et socio-économiques les rendent d'ailleurs aisément employables sur le marché du travail, y compris dans des secteurs qui connaissent des pénuries de main d'œuvre²¹. Ils ne correspondent à aucune des deux représentations les plus courantes qu'on se fait des réfugiés.

Étant donnée la situation qui prévaut en Afghanistan, en Iran, au Kurdistan et en Tchétchénie, tout départ a forcément une dimension politique. Des personnes peuvent souhaiter quitter ces pays simplement parce que les conditions politiques qui y prévalent ne sont pas conformes à l'idée qu'ils se font d'une vie digne. Leur relative aisance matérielle leur permet d'avoir d'autres aspirations que le gîte et le couvert, et celles-ci ne sont accessibles que dans des sociétés démocratiques et pacifiées. Vue sous cet angle, leur situation s'apparente à celles de nombreuses personnes qui quittèrent les anciens pays de l'Est en « choisissant la liberté ». À l'époque, ils étaient accueillis à bras ouverts dans la mesure où ils rendaient hommage par leur geste à la supériorité démocratique de l'Occident. Il est vrai qu'il s'agissait d'un nombre beaucoup plus réduit de personnes.

Assurément, une étude comparative plus fine permettrait de mieux définir le profil social, économique et culturel des nouvelles « migrations réelles²² » dont les demandeurs d'asile constituent aujourd'hui une fraction particulièrement exposée.

Une procédure d'asile incomplète

L'évolution du dossier des Afghans souligne une importante - et déjà ancienne - carence dans

la procédure d'asile de la Belgique : dans son état actuel, elle n'est pas en mesure d'accueillir la totalité des personnes à qui serait reconnu un besoin de protection internationale. Pourtant, la Convention de Genève, qui confère le statut de réfugié à toute personne pouvant établir qu'elle craint avec raison d'être persécutée sur base de sa race, sa religion, sa nationalité, ses opinions politiques ou son appartenance à un certain groupe social, a été rédigée de manière à pouvoir accueillir la plupart de ces demandes légitimes²³. Mais tout est ici question d'interprétation et les pratiques des instances officielles responsables de l'asile dans les États européens témoignent d'une lecture plus restrictive de cette convention. Ne sont donc notamment pas systématiquement rencontrées par l'octroi d'un statut :

- les situations où des groupes entiers doivent pouvoir se mettre à l'abri pour cause de guerres ou de violences généralisées ;
- les situations individuelles de personnes qui risquent en cas de retour d'être exposés à des traitements inhumains et dégradants mais qui ne cadrent pas avec l'interprétation courante de la Convention de Genève.

Pour rencontrer l'ensemble des besoins de protection internationale, il semble nécessaire de dégager de nouveaux outils juridiques. Ceux-ci s'élaborent sous la pression des situations d'urgence et sans s'intégrer d'emblée dans une vision d'ensemble. Ainsi, de 1992 à 1998, de multiples dispositifs ont été mis en oeuvre pour encadrer l'afflux d'étrangers fuyant des pays en crise²⁴.

● 1999-2003

Cette situation interpelle le monde politique. Ainsi, lors de son installation en 1999, le Gouvernement s'engageait à « élaborer un statut cohérent pour les personnes déplacées en raison d'une situation de guerre. Ce statut aura un caractère temporaire et renouvelable. Il impliquera le retour effectif des personnes déplacées dès que prend fin l'état de guerre et ceci pour autant que leur retour soit effectivement possible »²⁵. Cette préoccupation est largement partagée dans l'Union européenne. Ainsi, dans la conclusion d'un rapport publié la même année et qui identifie très exactement les lacunes à combler, le

Parlement européen se penche sur l'harmonisation des formes de protection complémentaire au statut de réfugié en faveur des personnes « qui ont fui leur pays d'origine et/ou ne peuvent y retourner car leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont menacées par des violences généralisées, des agressions étrangères, des conflits internes, de graves violations des droits de l'homme ou des circonstances qui ont sérieusement perturbé l'ordre public ; sont également concernées les personnes qui ont fui leur pays d'origine et/ou ne peuvent y retourner du fait de craintes fondées de tortures, de violences sexuelles ou de violences dues à leur orientation sexuelle, de traitements dégradants, de peines capitales ou de toute autre violation de leurs droits fondamentaux »²⁶.

Dans ce rapport, le Parlement européen invite à reconnaître :

- que tous les besoins de protection internationale - collectifs mais aussi, dans certains cas, individuels - ne sont pas rencontrés par la Convention de Genève selon l'interprétation dominante qui en est faite ;
- que ces besoins non rencontrés doivent pouvoir néanmoins être établis au moyen d'une procédure de la même qualité juridictionnelle que celle qui accorde le statut de réfugié ;
- que les statuts qui en découlent doivent octroyer des droits, et non des faveurs.

L'engagement de la déclaration gouvernementale ne sera pas tenu par la Belgique. Mais en revanche, il y aura des avancées au plan européen. Depuis la signature du Traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997, en vigueur au 1er mai 1999), la politique migratoire et d'asile est désormais une compétence européenne. Il s'agit là d'un éclaircissement manifeste dans la hiérarchie des compétences, mais qui rencontre de fortes résistances à se traduire en pratique, tant les États européens ont du mal à s'accorder sur une politique commune en la matière, ce qui débouche souvent sur des directives peu contraignantes et qui laissent ouvertes de nombreuses possibilités de dérogations²⁷. Cette incertitude engendre un certain flou concernant la capacité résiduaire d'initiative des États. Ceux-ci peuvent être amenés à légiférer tant

que des directives européennes précises et contraignantes n'y pourvoient pas. Mais ils hésitent à le faire s'ils sont en droit de penser qu'une directive portant sur le même sujet est imminente. Des problèmes parfaitement identifiés restent ainsi longtemps sans solution coordonnée. « Attendre l'Europe » n'est pas forcément la solution la plus sage. Quand la question demande une réponse urgente, le législateur national doit prendre ses responsabilités²⁸.

Néanmoins, sur la dimension « protection temporaire » du problème, l'Europe avance à petits pas. Le sommet européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999) dont le premier objectif était de dégager « une politique européenne commune en matière d'asile et de migration » s'est finalement limité à « engager le Conseil à intensifier ses efforts en vue d'arriver, sur la protection temporaire des personnes déplacées, à un accord qui repose sur la solidarité des États membres ». Cet accord prendra la forme d'une directive publiée le 20 juillet 2001²⁹, mais celle-ci ne propose qu'un dispositif d'urgence de « normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées »³⁰.

Cette directive énonce que les personnes appartenant à des groupes spécifiques dont la liste est établie par le Conseil européen se voient reconnaître un titre de séjour d'un an reconductible (en fonction de l'évolution de la situation sur place), le droit à l'aide sociale et le droit au travail. Pendant ce temps, ils conservent un accès complet à la procédure d'asile. Mais le choix de ces groupes est strictement limité aux cas d'afflux massif, effectifs ou imminents. Elle est donc en retrait des pratiques empiriques récentes de la Belgique, puisque celle-ci a, entre autres, accordé une forme de protection subsidiaire aux Algériens en 1998 et aux Congolais en mai 1997 en dehors de toute situation d'afflux massif. La mise en place d'un système cohérent de protection temporaire limitée à cette circonstance ne comble donc pas tous les vides³¹.

● 2003 - ?

Poursuivant dans la politique des petits pas, la

déclaration gouvernementale de l'actuel Gouvernement (juillet 2003) cible un de ces vides : « Une protection complémentaire et temporaire spécifique et l'accès au marché du travail peut être accordé à des personnes qui sont dans le cas de la clause de non-reconduite ».

On vise ici des personnes définies par leur appartenance à un groupe national, en cours de procédure pour l'obtention du statut de réfugié mais que la Belgique s'interdit d'éloigner (à tout le moins pendant une certaine période) quelle que soit l'issue de la procédure, reconnaissant ainsi de facto que ces personnes seraient exposées à des risques majeurs en cas de renvoi dans le pays d'origine.

Cette proposition rejoint, quoique de façon incomplète, une des propositions de la Commission européenne (2001) devant donner lieu à une directive portant, entre autres, sur la protection subsidiaire. Il y est reconnu que les exigences découlant de la Convention européenne des Droits de l'Homme, de la Convention des Nations-Unies contre la torture et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, textes majeurs qui engagent les États européens, ne sont pas toutes couvertes par la Convention de Genève. Par rapport à celle-ci, il y a donc lieu d'élaborer un statut coordonné de protection subsidiaire. Un tel statut est formalisé dans tous les pays de l'Union européenne, sauf l'Irlande, le Royaume-Uni et la Belgique. En Belgique, des formes de protection subsidiaire se retrouvent à travers de multiples dispositifs comme la clause de non-reconduite, la clause humanitaire quand elle est délivrée en raison de la situation dans le pays d'origine, la procédure de régularisation de séjour pour circonstances exceptionnelles organisée par l'article 9§3 de la loi du 15 décembre 1980, la pratique du gel de l'examen des dossiers de demande d'asile (comme ce fut le cas pour les dossiers afghans) et, dans le cadre de l'opération de régularisation organisée par la loi du 22 décembre 1999, par l'utilisation du critère de la longue durée de procédure et celui de l'impossibilité de retour.

L'existence de ces multiples dispositifs atteste d'une véritable ouverture de notre pays devant des besoins de protection internationale non

couverts. Toutefois, ceux-ci sont frappés d'un même défaut : ils sont discrétionnaires, c'est-à-dire font l'objet d'une faveur à géométrie variable et non d'un droit accordé au terme d'une procédure transparente et contradictoire, celle-ci étant réservée à l'octroi du statut de réfugié selon la convention de Genève.

Pour compléter le système protectionnel en vigueur, il apparaît nécessaire d'inscrire dans la loi un mécanisme de protection subsidiaire donnant accès à un statut d'assimilé à réfugié³². Plus généralement, toutes les demandes de protection (comme réfugié selon la Convention de Genève, à titre subsidiaire ou temporaire) devraient faire l'objet de procédures de même qualité (motivation des décisions, droits de la défense, instances de recours) et proposer une nomenclature claire des droits ouverts par la reconnaissance d'un de ces divers statuts. La Belgique répondrait ainsi aux préoccupations de l'European Commission against Racism and Intolerance, ECRI qui, dans son troisième rapport sur la Belgique (27 juin 2003), « recommande aux autorités belges d'établir des dispositions légales afin de réglementer l'octroi d'une protection subsidiaire »³³.

Si un tel dispositif avait existé au début de l'année 2003, les étrangers qui se sont engagés dans les mouvements de cette année auraient bénéficié dès leur arrivée en Belgique d'une procédure légale susceptible de prendre en compte tous les besoins de protection, et pas seulement ceux qui rencontrent la Convention de Genève selon l'interprétation qui en est faite généralement. Ceci ne préjuge en rien de l'issue finale de la procédure qui, par exemple, n'aurait pas forcément été aussi favorable pour les Iraniens que pour les Afghans. Toutefois, les uns et les autres :

- auraient pu faire valoir leurs droits devant une instance bien outillée pour les entendre ;
- auraient échappé au flou qui consiste à tolérer leur présence sur le territoire sans que cette présence soit attestée par le moindre titre de séjour, ce qui les maintient en situation irrégulière.

Nul ne peut bien sûr garantir qu'au terme d'une telle procédure, aucun mouvement de protestation n'aurait accompagné d'éventuelles décisions négatives. Mais on peut affirmer que

le risque en aurait été fortement diminué. En tout état de cause, mieux vaut confronter des points de vue dans le cadre de procédures contradictoires donnant toutes les garanties juridictionnelles que de devoir transiger sous la menace de grèves de la faim.

Droit d'asile et politique migratoire

Les problèmes dont témoignent les actions de demandeurs d'asile au cours de l'année 2003 prennent place dans un contexte national et européen où les questions de migrations sont à nouveau discutées partout. On ne compte plus les initiatives, colloques et autres publications, scientifiques ou politiques, qui les abordent. À cet égard, un chantier s'est ouvert au moment du sommet européen de Tampere en 1999. À cette occasion, il avait été mis officiellement fin au dogme de l'« immigration zéro ». Non seulement parce qu'il s'agissait d'une fiction démentie par les faits, mais plus fondamentalement parce que l'Europe se déclarait en demande d'une nouvelle immigration. On entendra désormais des hommes politiques de premier plan déclarer que « l'immigration n'est pas le problème, mais la solution » et que « l'immigration est une chance pour l'Europe ».

Affirmations généreuses bienvenues qui viennent contrecarrer des préjugés xénophobes malheureusement trop répandus. Mais aussi un véritable appel adressé à une population jeune et dynamique de la part d'un continent vieillissant. Selon les tenants de ce nouveau discours, il faudrait à nouveau ouvrir les frontières :

- pour combler certaines pénuries de main d'œuvre qualifiée ;
- pour rééquilibrer notre pyramide des âges ;
- pour orienter vers des canaux légaux une partie au moins de l'immigration clandestine et donc la résorber.

Dans ce contexte d'ouverture qui tranche avec la période précédente, une constante subsiste : la sévérité, dans le discours et les pratiques, à l'égard des demandeurs d'asile et des « sans-papiers » qui sont sur le territoire.

Pourtant, si l'ouverture migratoire annoncée à Tampere devait être mise en œuvre, les nouvelles générations de demandeurs d'asile dont témoignent les mouvements de l'année 2003 feraient parfaitement l'affaire : elles sont jeunes, éduquées, bien en phase avec nos principes démocratiques et d'un haut niveau de qualification. Pourquoi mettre en place à l'étranger des systèmes complexes de sélection d'une nouvelle main d'œuvre immigrée alors que celle dont nous aurions besoin est déjà là ? Pourquoi ne pas examiner s'il n'existe pas des informaticiens ou des ingénieurs qui pourraient nous convenir parmi les Iraniens ou les Afghans ? En ce moment, le concept de « management des migrations » semble s'imposer au plan européen pour bien marquer le changement de paradigme par rapport à la période précédente. Peut-on suggérer que ce « management » débouche aussi sur un « management » moins univoque du phénomène des « sans-papiers » et de l'immigration clandestine ? Si celle-ci doit être réorientée vers des canaux légaux, pourquoi ne pas commencer par ceux qui sont déjà sur place ?

La distinction entre la politique d'asile (qui renvoie à des droits et à des obligations de protection internationale et relève essentiellement du droit) et la politique migratoire (qui relève des choix démocratiques des États et relève essentiellement de la politique) est fondamentale. Et pourtant, les deux sont intimement liés. Mettre de l'ordre dans la politique d'asile pour qu'elle soit digne de nos normes démocratiques ne dispensera jamais de repenser les migrations internationales dans le cadre d'un monde irrémédiablement globalisé.

Notes

(1) Voir E. Bribosia et A. Rea, *Les nouvelles migrations - un enjeu européen*, p.238, Complexe, 2002.

(2) Rappelons que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme s'est massivement investi dans cette opération de régularisation exceptionnelle pour qu'un maximum de personnes sans papiers soient correctement informées et soutenues dans leurs démarches. Cette campagne a finalement bénéficié à plus de 42.000 personnes (Voir à ce propos le rapport annuel 2002).

(3) Jusqu'il y a trois ans, les lourdeurs de la procédure d'asile avaient abouti à la constitution d'un important « stock » de quelque 40.000 dossiers en retard de traitement. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides adopta alors le système LIFO (Last in, first out) donnant la priorité aux nouveaux dossiers qui devaient être traités en quelques mois, le prix à payer étant que le stock serait pour ainsi dire consolidé. Le système LIFO étant une réussite, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides avait annoncé sa volonté de commencer à résorber son arriéré.

(4) Ces dernières années, des Afghans et des Iraniens déboutés du droit d'asile ont mené des actions du même type dans d'autres pays, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Australie.

(5) Seules les actions menées en Belgique en 2003 sont abordées ici. Il faut cependant mentionner la grève de la faim menée par dix tchéchènes au centre ouvert d'Yvoir en juin 2002. Cette action avait abouti après de longs mois de procédure à la recevabilité des nouvelles demandes d'asile introduites par les intéressés.

(6) En solidarité, quelques Afghans occuperont aussi pendant quelques jours une église à Kapellen, dans la banlieue d'Anvers.

(7) Dans le chef du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, cette impossibilité tient uniquement au retard pris dans les programmes de réadmission, ce qui lui permet de ne pas reconnaître explicitement que les Afghans seraient en droit de bénéficier d'une protection internationale. Ce n'est pas l'opinion d'autres sources fiables, comme Amnesty International et Human Rights Watch. Dans le même sens, dans son rapport trimestriel sur l'Afghanistan rendu public le 31 juillet, le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan estimait que « la détérioration de la Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, rapport annuel 2003 108 sécurité reste le principal obstacle au processus

de paix en Afghanistan ». Il rappelle que « la force internationale de sécurité (Isaf) comptant plus de 4500 hommes n'assure la sécurité qu'à Kaboul et dans les environs immédiats ». Le rapport souligne également qu'au cours des trois derniers mois, « les attaques se sont accrues contre les membres des organisations humanitaires, ce qui limite les capacités de la communauté internationale à assurer ses programmes et appuyer le processus de paix ».

(8) Communiqué du 14 août, Belga.

(9) Le ministre de l'Intérieur a pris soin d'indiquer que cette disposition - dont les effets sur la situation individuelle des grévistes de la faim sera la plus spectaculaire puisqu'elle devrait permettre leur régularisation générale à l'exception de vingt ou trente personnes - n'était nullement une concession faite aux grévistes et qu'il s'agissait simplement du rappel d'une pratique existante à portée générale, ce qui à ce moment-là est loin d'être avéré. On verra plus loin ce qu'il en est aujourd'hui.

(10) Cette période devant être calculée jusqu'à la date ultime du séjour autorisé, soit le 1er mars ou le 15 juillet selon les cas.

(11) Selon le médiateur fédéral, cette réévaluation aurait abouti à reporter l'échéance des ordres de quitter le territoire jusqu'au 1er septembre 2004 (Le Soir, 23 février 2004).

(12) Une nouvelle demande d'asile doit toujours se référer à des éléments nouveaux susceptibles de modifier une décision antérieure défavorable. Il s'agissait ici d'une lettre envoyée par l'Ambassade d'Iran au ministre des Affaires étrangères pour dénoncer les liens des grévistes avec un groupe de l'opposition iranienne. Pour les Iraniens et leurs conseils, cette lettre aurait dû aboutir à octroyer la recevabilité à toutes les demandes. Pour l'Office des étrangers, seule une minorité de personnes particulièrement actives pouvait être « protégées » par cette lettre, et l'examen des nouvelles demandes devait permettre de faire le tri.

(13) Dans le même contexte, il faut aussi mentionner les événements qui se sont déroulés à l'automne 2003 dans la zone portuaire de Zeebrugge, où ont convergé de nombreux sans-papiers désireux de se rendre en Angleterre après la fermeture, un an auparavant, du centre français de Sangatte qui servait jusqu'alors de point de ralliement. Après la fermeture des bâtiments délabrés qui leur assuraient un hébergement de fortune, ils envisagèrent d'occuper l'église locale, ce qui leur fut refusé par les autorités ecclésiastiques. Il s'agissait principalement d'Afghans et secondairement d'Iraniens.

(14) *Leurs accusations visent tout particulièrement le « camp » de Treiskirchen, lequel est privatisé au même titre que certains autres centres d'accueil pour demandeurs d'asile en Autriche. Ceci pose une question relative à la mise en oeuvre de la Convention de Dublin : la Belgique peut-elle se désintéresser de la manière dont seront traités les demandeurs d'asile qu'elle refoule au nom de cette convention ? Celle-ci ne postule-t-elle pas que les normes d'accueil doivent être homogènes dans tous les pays signataires ? Le risque existe bien sûr que cette homogénéisation se fasse « par le bas », en s'alignant sur les standards les moins exigeants en matière de respect des droits de l'Homme.*

(15) *Toutefois, la mise en oeuvre de l'accord n'est pas à la hauteur de leurs espérances. Six mois plus tard, de nombreux avocats se plaignent de ce que l'Office des étrangers n'applique toujours pas l'engagement ministériel d'une régularisation automatique des personnes en longue procédure d'asile (trois ans pour les familles avec enfants scolarisables, quatre ans pour les autres) - et le ministre de l'Intérieur lui-même n'a plus fait allusion à cet engagement dans sa réponse à une question parlementaire portant le même sujet (Commission de l'Intérieur de la chambre des représentants, 7 janvier 2004). Quant au droit au travail, il a fait l'objet d'une circulaire rédigée en dérogation explicite de la loi et donc susceptible d'annulation, situation dénoncée par le collectif des juristes constitué en soutien des Afghans de l'église Sainte-Croix.*

(16) *Ici aussi, la suite est plus controversée, puisque les Iraniens et leurs conseils accusent le ministre de les avoir trompés : il aurait promis la recevabilité de toutes nouvelles demandes, ce que le ministre dément.*

(17) *Voir Face aux grèves de la faim.*

(18) *Rappelons que la grève de la faim n'avait pas été mise en oeuvre par les occupants de l'église du Béguinage, raison pour laquelle l'occupation avait pu tenir deux ans.*

(19) *Cette stratégie met en évidence l'importance des médias qui sont sollicités pour toucher l'opinion publique. En sens contraire, ceux-ci font état de pressions de la part de certaines autorités pour ne pas « médiatiser ».*

(20) *Il y a en Europe un précédent célèbre. En 1981, dix prisonniers de l'IRA feront une grève de la faim qui se terminera par la mort de l'un d'entre eux, Bobby Sands. Cette mort contribuera beaucoup à la réputation de « Dame de fer » du Premier*

Ministre britannique Margaret Thatcher.

(21) *Les CPAS qui viennent en aide à ces populations signalent avoir à traiter de nombreux problèmes d'équivalence de diplôme.*

(22) *On utilise ici le concept de « migrations réelles » par opposition à celui de « migrations statistiques », la différence entre les deux constituant la fraction des flux migratoires la plus difficile à appréhender.*

(23) *Il est donc abusif de prétendre que la Convention de Genève se limite à reconnaître des « réfugiés politiques », concept approximatif entré dans le langage courant comme pendant commode à la notion, tout aussi approximative, de « réfugié économique ».*

(24) *La Belgique a ainsi mis en place des statuts sui generis pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie en 1992 (qui débouchera en 1997 sur un droit au séjour définitif pour les seuls Bosniaques), pour les Rwandais en 1994, pour les Congolais en 1997 et 1998, pour les Algériens et les Kosovars en 1998.*

(25) *Annexes concernant la déclaration gouvernementale et l'accord de gouvernement, 28 juillet 1999.*

(26) *Résolution sur l'harmonisation des formes de protection complémentaire au statut de réfugié dans l'Union européenne, Parlement européen, 10 février 1999.*

(27) *Voir, à titre d'exemple, la directive du 22 septembre 2003 sur le regroupement familial ou la directive du 25 novembre 2003 sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.*

(28) *Ce dilemme avait été très justement évoqué dans la note datée du 28 mai 2003 d'Elio Di Rupo en tant qu'informateur : « Il est souhaitable également de prévenir la clandestinité de demandeurs d'asile déboutés qui s'exposeraient à des traitements inhumains et dégradants en cas de retour dans leur pays d'origine. Certains proposent en ce sens d'anticiper les décisions européennes en créant un statut de protection subsidiaire. D'autres considèrent au contraire que cette question doit être réglée au niveau européen ».*

(29) *Transposée en droit belge par la loi du 18 mars 2003 qui modifie la loi du 15 décembre 1980.*

(30) *Voici comment la directive définit la protection temporaire (art. 2) : « procédure à caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes*

déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leurs pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection ».

(31) Par ailleurs, une imprécision importante subsiste dans le dispositif prévu : quelle est l'instance qui déterminera si le candidat à la protection temporaire fait bien partie d'un des groupes auxquels celle-ci est accordée ? Même pour un statut accordé collectivement, on n'échappera pas à une procédure individuelle (sauf éventuellement dans le cas de mesures d'évacuation collective).

(32) Soit un statut accessible à des personnes auxquelles il serait reconnu un besoin de protection assimilable à celle dont bénéficient les réfugiés selon la Convention de Genève mais qui ne tombent pas dans le champ de cette convention.

(33) Un système cohérent, intégrant la protection subsidiaire dans l'ensemble des dispositifs protectionnels, a été proposé en 2001 par un groupe de juristes néerlandophones, dans le cadre d'un projet de refonte de la loi du 15 décembre 1980. On peut en prendre connaissance sur le site www.wet80.be.