

2014/13

La réinstallation de réfugiés : de complément à substitut au droit d'asile ?

par PASCAL DE GENDT

*Analyses &
Études*
Migrations



Nos analyses et études, publiées dans le cadre de l'Education permanente, sont rédigées à partir de recherches menées par le Comité de rédaction de SIREAS sous la direction de Mauro Sbolgi, éditeur responsable. Les questions traitées sont choisies en fonction des thèmes qui intéressent notre public et développées avec professionnalisme tout en ayant le souci de rendre les textes accessibles à l'ensemble de notre public.

Ces publications s'articulent autour de cinq thèmes

QUESTIONS SOCIALES
DROITS DE L'HOMME
MIGRATIONS
POLITIQUE INTERNATIONALE
Économie

Toutes nos publications peuvent être consultées et téléchargées sur nos sites www.lesitinerrances.com et www.sireas.be, elles sont aussi disponibles en version papier sur simple demande à educationpermanente@sireas.be



**Service International de Recherche,
d'Éducation et d'Action Sociale asbl**
Secteur Éducation Permanente
Rue du Champ de Mars, 5 – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/274 15 50 – Fax : 02/274 15 58
educationpermanente@sireas.be
www.lesitinerrances.com

Avec le soutien
de la Fédération
Wallonie-Bruxelles



Depuis le 4 décembre, vingt-deux réfugiés Syriens sont arrivés en Belgique en provenance d'Ankara et d'Istanbul en Turquie. Il s'agit du premier contingent des septante-cinq Syriens que la Belgique s'est engagée à accueillir dans le cadre de la réinstallation. Vingt-cinq Congolais doivent également bénéficier de ce programme. Ils arriveront en petits groupes, une fois qu'ils disposeront des documents nécessaires à leur arrivée sur notre sol. En 2015, ils seront 300 à être réinstallés en Belgique, 225 Syriens et Irakiens et 75 Congolais. Au départ, le gouvernement avait prévu d'augmenter le nombre de réinstallés de 100 à 150 mais devant la persistance du conflit en Syrie et en Irak, et le nombre croissant de réfugiés qu'il engendre, le Haut-commissariat aux Réfugiés des Nations-Unies (HCR) a demandé aux pays occidentaux d'accroître leurs efforts de réinstallation, la Belgique a donc doublé le nombre de place initialement prévues. Pour la sélection des 150 réfugiés supplémentaires, l'UNHCR se montrera attentif aux minorités religieuses et ethniques en provenance de la Syrie, comme les minorités yézidiennes et chrétiennes (1).

QU'EST-CE QUE LA RÉINSTALLATION ?

La réinstallation de réfugiés est, en fait, un complément aux procédures d'asile nationales. Dans le monde, 9 réfugiés sur 10 se trouvent dans des camps aux alentours des zones de conflit (2). Démunis, ils ont fui leur lieu de vie pour chercher protection, le plus souvent de l'autre côté d'une frontière. La plupart du temps, les pays voisins de ces zones de guerre gèrent cet afflux de réfugiés en les regroupant dans des camps où ils sont pris en charge par les autorités nationales, éventuellement aidées par des organisations internationales non-gouvernementales.

Dans ce cadre, un certain nombre de pays se sont engagés, à travers le HCR, à sélectionner et transférer une partie de ces demandeurs d'asile et à leur accorder un droit de séjour. C'est un geste de solidarité afin que « toute la misère du monde » ne repose pas sur les épaules des pays-hôtes de ces réfugiés. Cette mesure s'adresse en priorité à des personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine et ne bénéficient pas d'une protection suffisante ou de perspectives d'intégration locale dans leur pays d'asile (2).

Parmi ces réfugiés, une priorité est accordée aux catégories jugées les plus vulnérables. Celles-ci sont sélectionnées en fonction de plusieurs critères (3) : les victimes de torture ou de violence systématique, les raisons médicales, les femmes vulnérables, la protection de l'unité familiale et les enfants et adolescents vulnérables. Le HCR établit des dossiers qui sont transmis aux pays candidats à la réinstallation. Ceux-ci peuvent alors choisir d'accueillir des réfugiés sur base de ces dossiers ou se rendre sur place pour vérifier quels candidats correspondent aux critères de la procédure d'asile nationale.

Ce système a vu le jour dans les années 50, notamment lorsque des pays occidentaux ont décidé d'accueillir des Hongrois ayant fui la répression de l'insurrection de Budapest en 1956. À l'époque, la Belgique avait réinstallé sur son territoire 6.000 Hongrois (4). Dans les années '70, notre pays a également réinstallé des Asiatiques fuyant le régime d'Idi Amin Dada en Ouganda, des Chiliens lorsque Pinochet a pris le pouvoir ou encore des Vietnamiens et Cambodgiens ayant vécu la terrible expérience des « boat people ». Durant les guerres balkaniques des années 90, des Bosniaques et Kosovars ont également été invités à se réinstaller en Belgique. En 2009 et 2011, ce fut le tour d'Irakiens, d'Érythréens et de Congolais. En 2013, Maggie De Block décide d'en finir avec cette politique de réinstallation au coup par coup et dote la Belgique d'un programme structurel de réinstallation de 100 places. Programme renouvelé et augmenté à 150 places par le nouveau gouvernement. La Belgique fait partie des 27 pays à s'être doté d'un tel programme structurel¹. Ensemble, ils pourvoient 81.000 places, soit environ 0,15% du nombre de réfugiés recensés sur le globe que l'UNHCR estime à 51 millions (5).

L'EXEMPLE DE 2013

La réinstallation en Belgique de 31 réfugiés burundais venant de Tanzanie, en 2013, a fait l'objet d'un document (3) qui permet de mieux cerner les

1 Les 27 pays : Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Roumanie, Espagne, Suède, Suisse, Royaume Uni, Uruguay, États-Unis.

différentes étapes de la procédure. Tout commence par un appel aux CPAS pour s'engager en tant qu'opérateurs de réinstallation de réfugiés. Ce sont, en effet, les centres publics d'aide sociale qui prennent les réfugiés en charge une fois arrivés sur le sol belge. L'UNHCR transmet des dossiers de réfugiés burundais en Tanzanie à la Belgique qui envoie alors une délégation du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) sur place (à Kigoma) pour une mission de sélection. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) réalise un premier screening médical des réfugiés. Celui-ci consiste, notamment, à vérifier l'aptitude au voyage des candidats ainsi que le respect des prescriptions sanitaires du pays d'accueil. En d'autres termes, la vérification que les candidats ne présentent pas de risques pour la santé des autres voyageurs et pour la communauté d'accueil (6).

Sur base d'un avis du CGRA, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration donne son accord pour la réinstallation de 31 réfugiés burundais. La Sûreté de l'État fait un screening des 31 personnes et donne son feu vert. Ce sont ensuite des collaborateurs de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) qui se rendent à Kigoma pour des séances d'orientation culturelle. En gros, pour expliquer aux futurs arrivants ce qu'est la Belgique et comment on y vit. L'OIM participe également à cette préparation au voyage. L'Office des Étrangers et le Service Public Fédéral Affaires étrangères fournissent les documents nécessaires au voyage vers la Belgique tandis que l'OIM s'occupe des permis de sortie des réfugiés, de la réservation des vols, de l'accompagnement au moment du départ et de l'assistance à l'arrivée, y compris les formalités douanières.

Les futurs réinstallés sont transportés vers l'ambassade belge de Dar Es Salaam où leurs empreintes digitales sont collectées et arrivent à Bruxelles via Nairobi et Zurich. À la sortie de l'avion, ils sont pris en charge par l'OIM et une fois qu'ils ont franchi la douane retrouvent les collaborateurs de Fedasil qui se sont déjà occupés d'eux. Ceux-ci les emmènent vers un centre fédéral d'accueil (Saint-Trond en l'occurrence) où ils restent 6 à 7 semaines le temps de se mettre en ordre administrativement. Cela comprend notamment la demande et l'obtention, quasi-automatique, de leur permis de séjour. Durant ce délai, ils ont accès aux services médicaux et sociaux spécialisés et ils suivent un programme d'intégration qui comprend des cours de langue, d'utilisation des transports en commun, d'apprentissage de nos systèmes de santé, de scolarité, d'accès à la formation et à l'emploi, etc.... Au bout de ce délai, ils quittent le centre pour enfin rejoindre les logements que leur ont trouvés les CPAS, qui s'étaient portés candidats, dans leurs communes. Ces logements doivent être adaptés à la situation familiale et peuvent être issus du marché locatif privé ou du parc de logement appartenant au CPAS ou à la commune.

Durant minimum un an, les CPAS, épaulé par les ONG Caritas et Convivial, vont s'occuper du suivi de ces réfugiés. Ces nouveaux arrivants doivent, en effet, encore tout apprendre de la vie pratique en Belgique. Les premières aides concernent évidemment le déménagement, l'installation et l'assistance pour obtenir la prime d'installation (2.500€/personne payé en une fois (7)) et le revenu d'intégration sociale. Le Service Public Fédéral de Programmation (SPP) Intégration sociale rembourse à 100%, pendant cinq ans, le revenu d'intégration sociale. Parmi l'assistance pratique offerte par le CPAS, on retrouve l'inscription à l'école des enfants, l'ouverture de compte bancaire, l'accès aux services médicaux et à la mutuelle, l'inscription aux cours de langue, la mise en contact avec les acteurs compétents pour l'accueil des primo-arrivants, l'intégration à l'emploi, etc.

UNE SÉLECTION STRATÉGIQUE

À première vue, l'inscription de la Belgique dans un programme structurel de réinstallation, et son implication grandissante, est à mettre au crédit de Maggie De Block, et de son successeur Théo Francken, dont la vision de la politique d'accueil est pourtant décriée par les associations actives dans le secteur des migrations. Cependant, quand on y regarde de plus près, cette position belge n'est peut-être pas dictée que par une vision humanitaire de l'accueil.

Tout d'abord relevons que le CGRA sélectionne les réfugiés à réinstaller en fonction de critères propres à la situation belge. Exemple : « *Il y a deux ou trois ans, la Belgique accueillait déjà beaucoup de mineurs étrangers non accompagnés. Alors le programme de réinstallation n'a pas pris compte ce public.* » (8) À la limite, cela peut se comprendre par une envie de donner sa chance à tout le monde.

Cela n'est de toute façon rien par rapport à ce que préconise le Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation (9) approuvé en octobre 2004 par le Comité exécutif du HCR. Celui-ci propose d'utiliser stratégiquement la réinstallation. Que cela signifie-t-il ? Tout d'abord qu'elle ne doit intervenir qu'en troisième recours après deux autres solutions durables : l'intégration locale et le rapatriement volontaire. Mais aussi qu'elle doit être utilisée de manière à optimiser ces deux autres solutions. Comment ? Les pays de premier asile seront plus enclins à accueillir des réfugiés s'ils savent que d'autres pays garantissent une réinstallation de ces personnes. De plus, sachant que cette réinstallation signifie qu'une partie de leurs citoyens quittent

définitivement leur territoire, et qu'ils ne pourront donc pas participer à une éventuelle reconstruction d'après-conflit, les pays sources des réfugiés seront plus enclins à favoriser le retour de leurs réfugiés (10).

Un autre document du Groupe Convention Plus, une initiative internationale du HCR pour permettre de répondre à des défis actuels dans le cadre de la Convention de Genève (Convention internationale relative au statut des réfugiés de 1951), est encore plus inquiétant. En parcourant « The strategic use of resettlement » (11), on tombe sur le point 25 où la réinstallation est présentée comme une récompense pour les réfugiés qui ont voyagé légalement. C'est un dévoiement de la philosophie initiale selon laquelle deux paramètres doivent être pris en compte pour proposer une réinstallation : le besoin de protection ou de solution durable. Le document suggère plutôt qu'elle doit être attribuée avant tout à des personnes qui ont respecté une hiérarchie de solutions : demeurer dans leur région d'origine, ou à proximité de celle-ci, et avoir attendu leur rapatriement. En d'autres termes, le Groupe sur la réinstallation minimise le fait que des réfugiés n'aient parfois – et de plus en plus souvent – d'autres possibilités que d'utiliser des voies illégales pour chercher une protection durable (10).

Il ressort de la lecture de ce document, une impression générale : l'opposition entre demande d'asile « spontanée » et réinstallation qui, entre les lignes, y apparaît comme le moyen le plus légitime de trouver refuge dans un pays tiers. Il est évident que les États ont tout intérêt à privilégier une réinstallation qui permet la sélection des réfugiés et la planification de leur arrivée. Autres avantages : la réinstallation est guidée, en grande partie, par les législations nationales et non pas par les obligations légales du droit international. De cette manière, les États gardent l'entier contrôle du processus et les besoins des réfugiés passent au second plan. « *Or, des raisons impératives poussent certains réfugiés à préférer la réinstallation à d'autres solutions durables qui leur sont disponibles; par exemple, parce qu'ils ont des liens de parenté avec des personnes qui vivent dans un pays de réinstallation.* » (10)

L'INTÉRÊT EUROPÉEN

On assiste donc à la mise en place d'un outil de gestion des migrations. L'Union européenne, et sa politique de restriction de l'immigration, a évidemment saisi tout l'intérêt de cet outil. Un Bureau européen d'Appui en matière d'asile (BEAA) a été créé en 2010 pour coordonner les efforts des États membres en matière de réinstallation. Ensuite, un programme de réinstallation européen commun a été adopté par le Parlement européen en 2012 et une aide financière du Fonds Asile et Migration est accordé aux

États membres qui s'engagent à réinstaller des réfugiés en tenant compte des priorités annuelles communes définies par la Commission. Ces priorités se concentrent sur des régions géographiques, des nationalités ou des catégories de réfugiés spécifiques et offrent une certaine flexibilité répondant aux nouveaux besoins ou aux besoins urgents (12). C'est dans ce cadre que la Belgique a décidé de se doter d'un programme structurel de réinstallation. Le programme européen en est encore à ses balbutiements : tous les États membres n'y participent pas et ceux qui le font ne cherchent pas vraiment à coordonner leurs programmes nationaux. L'objectif avoué est d'accueillir 20.000 réfugiés d'ici 2020.

Le risque grandissant est donc de voir la procédure de réinstallation se substituer au droit d'asile ouvert à tous. Et il n'est pas que théorique : la tendance globale des pays industrialisés est le durcissement de l'accès au statut de réfugiés alors que, parallèlement, le nombre de pays s'inscrivant dans les programmes de réinstallation augmente. Or, on a vu que le nombre de réfugiés accueillis dans ce cadre est très limité voire dérisoire. La Belgique en est un bel exemple : les filtres mis à l'acceptation d'une demande d'asile se sont multipliés ces dernières années, tout comme l'impression que les décisions sont prises selon des critères artificiels (liste des pays sûrs, régularisation médicale restreinte,...) voire de manière arbitraire (13). L'ex-secrétaire d'État à la Politique d'Asile et de Migration, Maggie De Block (Open VLD) s'étant construit une forte popularité grâce à cela, nul doute que son successeur Théo Francken (NVA) n'hésitera pas à aller dans le même sens. D'autant plus que tous les partis participant à l'actuel gouvernement sont sur la même ligne, avec toutefois des nuances entre formations, que la politique de la NVA en la matière, soit la distinction entre « immigration choisie », celle qui apporte une plus-value économique, et « immigration subie ». Dans la même logique, on se dirigerait donc vers une opposition entre « réfugiés choisis » et « réfugiés subis ».

Certains pays ont d'ailleurs déjà franchi le pas. Ainsi, le Danemark, qui possède l'une des législations les plus restrictives en matière d'asile, a choisi un critère utilitariste pour sélectionner ses réfugiés à réinstaller : leur capacité à exercer un emploi (8). L'Australie, autre pays de réinstallation, va encore plus loin en ne traitant plus les demandes d'asile de réfugiés arrivés de manière illégale sur son territoire (14). Même si cela doit faire rêver des partis nationalistes et populistes qui ont actuellement le vent en poupe, les pays européens n'en sont pas encore là. Selon l'usage qui en sera fait à l'avenir, la réinstallation pourrait, par contre, tout-à-fait s'insérer dans la politique d'externalisation de l'immigration de l'Union européenne. Se dessinerait alors une situation voyant les migrants, candidats à l'asile, « parqués » dans des camps, à l'extérieur des frontières européennes, dans lesquels des États-membres viendraient y sélectionner un certain nombre

d'entre eux selon leurs besoins et critères spécifiques. Un tri sélectif qui ferait fi des contraintes des procédures nationales d'accueil des demandeurs d'asile (14). Un scénario du pire, mais pas unimaginable, qui signerait la fin du droit, déjà bien entamé, des migrants à circuler librement.

BIBLIOGRAPHIE

(1) Reinstallation.be, « Réinstallation de réfugiés en Belgique » (en ligne) c 2013 (consulté le 3/12/2014) Disponible sur : www.reinstallation.be

(2) Fedasil, « La réinstallation » (en ligne) c 2014 (consulté le 3/12/2014) Disponible sur : <http://fedasil.be/fr/content/la-reinstallation>

(3) Reinstallation.be, « Réinstallation 2013// Région des Grands Lacs » (en ligne) c 2013 (consulté le 3/12/2014- Disponible sur : http://www.reinstallation.be/sites/5045.fedimbo.belgium.be/files/farde_de_presse_reinstallation_2013.pdf

(4) Reinstallation.be, « Historique » (en ligne) c 2013 (consulté le 3/12/2014) disponible sur : <http://www.reinstallation.be/content/historique>

(5) Courrier International, « 51 millions de réfugiés dans le monde » (en ligne) c 2014 (consulté le 4/12/2014) Disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/article/2014/06/24/51-millions-de-refugies-dans-le-monde>

(6) Organisation Internationale pour les Migrations, « Aide à la réinstallation » (en ligne) c 2013 (consulté le 5/12/2014) Disponible sur : <http://www.iom.int/cms/fr/sites/iom/home/what-we-do/resettlement-assistance.html>

(7) Fedasil, « Programme 2014 de réinstallation de réfugiés. Les CPAS en tant qu'opérateurs de réinstallation : FAQ », page 1.

(8) Focales, « Réinstallation des réfugiés, les premiers pas d'un programme belge » (en ligne) c 2014 (consulté le 5/12/2014) Disponible sur : <http://www.alterechos.be/?alter-echos-dossiers=reinstallation-des-refugies-les-premiers-pas-dun-programme-belge>

(9) UNHCR, « Cadre multilatéral d'accord sur la réinstallation » (en ligne) c 2004 (consulté le 5/12/2014) Disponible sur : <http://www.unhcr.fr/4b151bade.html>

(10) Lex electronica, « La réinstallation, une alternative à l'asile ? » (en ligne) c 2006 (consulté le 5/12/2014) Disponible sur : http://www.lex-electronica.org/docs/articles_49.pdf

(11) UNHCR, « The strategic use of resettlement » (en ligne) c 2003 (consulté le 8/12/2014) Disponible sur: <http://www.unhcr.org/3edf57cd4.html>

(12) Fedasil, « UE et réinstallation » (en ligne) c 2014 (consulté le 4/12/2014) disponible sur : <http://fedasil.be/fr/content/ue-et-reinstallation>

(13) RTBF, « Asile et immigration : la Belgique se transforme-t-elle en forteresse ? » (en ligne) c 2013 (consulté le 6/12/2014) Disponible sur : http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_asile-et-immigration-la-belgique-se-transforme-t-elle-en-forteresse?id=8115063

(14) Migreurop Observatoire des frontières, « La réinstallation contre le droit d'asile » (en ligne) c 2006 (consulté le 6/12/2014) Disponible sur : <http://www.migreurop.org/article915.html?lang=frions>

