Chapitre 4
Protection internationale



À partir de mars 2016, les flux d'asile ont été limités, notamment par la fermeture de certaines frontières et par la conclusion d'un « deal » avec la Turquie. La baisse des demandes d'asile, notamment en Belgique, est remarquable. Pourtant, 2016 marque un nouveau triste record de morts (5.016) et des disparus en mer Méditerranée, car la route entre l'Italie et la Lybie reste très fréquentée. Dans le même temps, la lenteur des relocalisations laisse sur le carreau des dizaines de milliers de personnes en Grèce.

1. CHIFFRES

Encadré 15.

Quelques indicateurs clés pour parler des demandes d'asile[104]

En Belgique, comme dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, c'est par le biais d'une demande d'asile (aussi appelée une demande de protection internationale) qu'un étranger peut se voir attribuer le statut de réfugié. Dès l'introduction de sa demande d'asile et jusqu'à la décision d'attribution ou non d'un des deux statuts de protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire)[105], la personne sera considérée comme demandeur d'asile. Si au terme de la procédure d'asile, aucun des deux statuts ne lui est attribué, elle sera considérée comme un demandeur d'asile débouté.

Il est important de faire une distinction entre les premières demandes d'asile et les demandes multiples : on parle de demande multiple lorsqu'une personne, qui a déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes d'asile dans le passé, introduit une nouvelle demande. Le demandeur d'asile doit alors apporter de nouveaux éléments à sa demande pour que celle-ci soit prise en considération[106].

Notons que les chiffres présentés ici tiennent compte des demandes d'asile introduites par des ressortissants hors UE.

1.1. | Demandes d'asile et protection octroyée dans l'UE en 2016

1.1.1. | 50.000 demandeurs d'asile de moins qu'en 2015

D'après Eurostat, **1.204.280 personnes ont introduit une première demande d'asile dans un pays de l'UE en 2016. C'est environ 50.000 personnes de moins qu'en 2015**[107]. Alors que, depuis plusieurs années, le nombre de demandeurs d'asile enregistrés au niveau européen était en augmentation, 2016 affiche une rupture dans cette tendance (Figure 28). **Pour autant, le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE en 2016 reste fort élevé.**

Cette tendance générale ne reflète cependant pas la réalité observée dans tous les pays de l'UE. Les quatre États européens ayant enregistré le plus grand nombre de demandeurs d'asile en 2016 (l'Allemagne, l'Italie, la France et la Grèce) affichent une croissance positive entre 2015 et 2016, alors que la plupart des autres États (dont la Belgique) indiquent une diminution importante entre les deux années (Tableau 11). Il est important de noter que pour certains pays comme l'Allemagne, cette augmentation entre 2015 et 2016 reflète davantage un retard dans l'enregistrement de demandeurs d'asile arrivés en 2015 qu'une réelle augmentation des demandes en 2016[108]. En ce qui concerne l'Italie et la Grèce, l'augmentation s'explique en partie par la mise en place de hotspots. Beaucoup de personnes qui auparavant transitaient par l'Italie ou la Grèce pour introduire une demande d'asile dans un autre pays de l'UE se retrouvent désormais avec une procédure qui ne peut être ouverte qu'en Grèce ou Italie. En réalité, les nouvelles arrivées de demandeurs d'asile ont fortement diminué en 2016, et cette diminution apparait comme l'une des principales conséquences de la fermeture de la route des Balkans occidentaux et du « Deal » conclus entre l'Union européenne et la Turquie, ces deux événements étant intervenus concomitamment en mars 2016 (voir plus bas dans ce chapitre).

104 Extrait de l'article Dutilleux A. & Vause S. (2015), « Crise » des réfugiés : de qui parle-t-on ?, Espace de liberté, mensuel du Centre d'Action Laïque, novembre 2015/N°443, pp. 34-37.

105 Ce chapitre aborde dans un premier temps les chiffres sur les demandeurs d'asile, pour ensuite se focaliser sur les reconnaissances.

106 Dans les rapports antérieurs, une seconde distinction était faite entre les *demandes* d'asile et les *demandeurs* d'asile. Les demandes se réfèrent au nombre de dossiers introduits, alors que les demandeurs rendent compte du nombre d'individus qui introduisent une demande d'asile. Depuis 2016, le CGRA ne fournit plus les statistiques sur base des dossiers, de façon à faire correspondre les statistiques nationales aux normes européennes en matière de statistiques d'asile.

107 Le nombre de demandeurs d'asile (premières demandes) pour 2015 (1.257.030) diffère de celui présenté dans le rapport précédent car entre temps, certains pays ont actualisé leurs statistiques qui étaient encore provisoires au moment de rédiger le rapport 2015.

108 Myria notait déjà en 2015 que dans certains pays, ces chiffres reflètent plus la capacité et les pratiques administratives d'enregistrement des États membres que le nombre réel de nouveaux demandeurs d'asile. En effet, au cours de l'année 2015, un certain nombre de pays accusaient un retard au niveau de l'enregistrement parce qu'ils ne pouvaient pas suivre le rythme de celui-ci ou que le nombre de nouvelles demandes quotidiennes était plafonné.

Figure 28. Évolution du nombre de demandeurs d'asile (première demande) dans l'ensemble des pays de l'UE (Source : Eurostat)

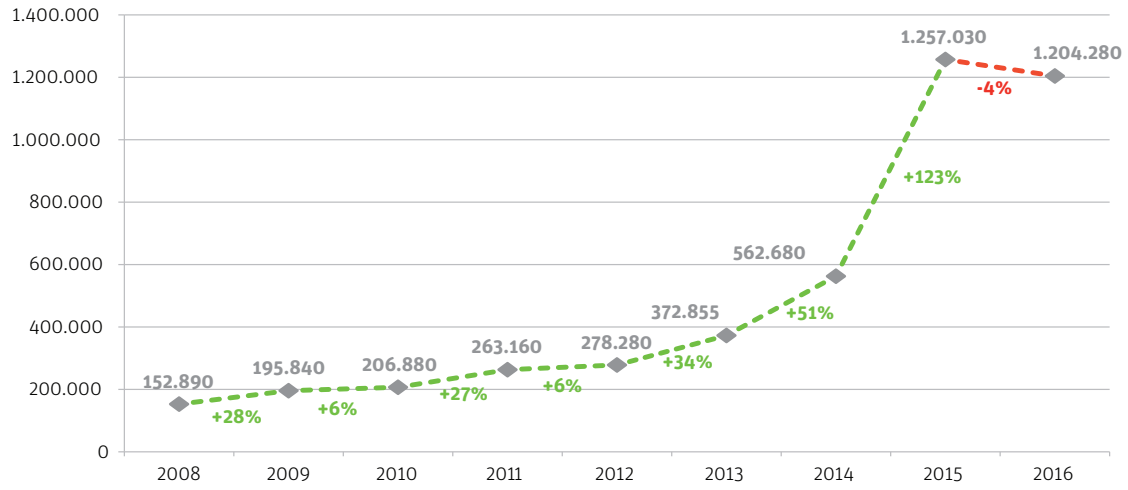


Tableau 11. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) enregistrés en 2015 et 2016, évolution entre 2010 et 2016 et nombre de demandeurs d'asile par 10.000 habitants dans les principaux États membres de l'UE qui ont accueilli des demandeurs d'asile109 ainsi qu'en Suisse et en Norvège (Source : Eurostat)

	2015	2016	Évolution des demandes entre 2010 et 2016	Croissance entre 2015 et 2016	Nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants (2016)
Union européenne (28 pays)	**1.257.030**	**1.204.280**		**-4%**	**23,6**
Allemagne	441.800	722.265		63%	88,4
Italie	83.245	121.185		46%	20,0
France	70.570	75.990		8%	11,4
Grèce	11.370	49.875		339%	46,1
Autriche	85.505	39.860		-53%	46,2
Royaume-Uni	39.720	38.290		-4%	5,9
Hongrie	174.435	28.215		-84%	28,7
Suisse*	38.060	25.820		-32%	31,2
Suède	156.110	22.330		-86%	22,8
Pays-Bas	43.035	19.285		-55%	11,4
Bulgarie	20.165	18.990		-6%	26,5
Espagne	14.600	15.570		7%	3,4
Belgique	**38.990**	**14.250**		**-63%**	**12,6**
Pologne	10.255	9.780		-5%	2,6
Danemark	20.825	6.055		-71%	10,7
Finlande	32.150	5.275		-84%	9,6
Norvège*	30.470	3.240		-89%	6,2

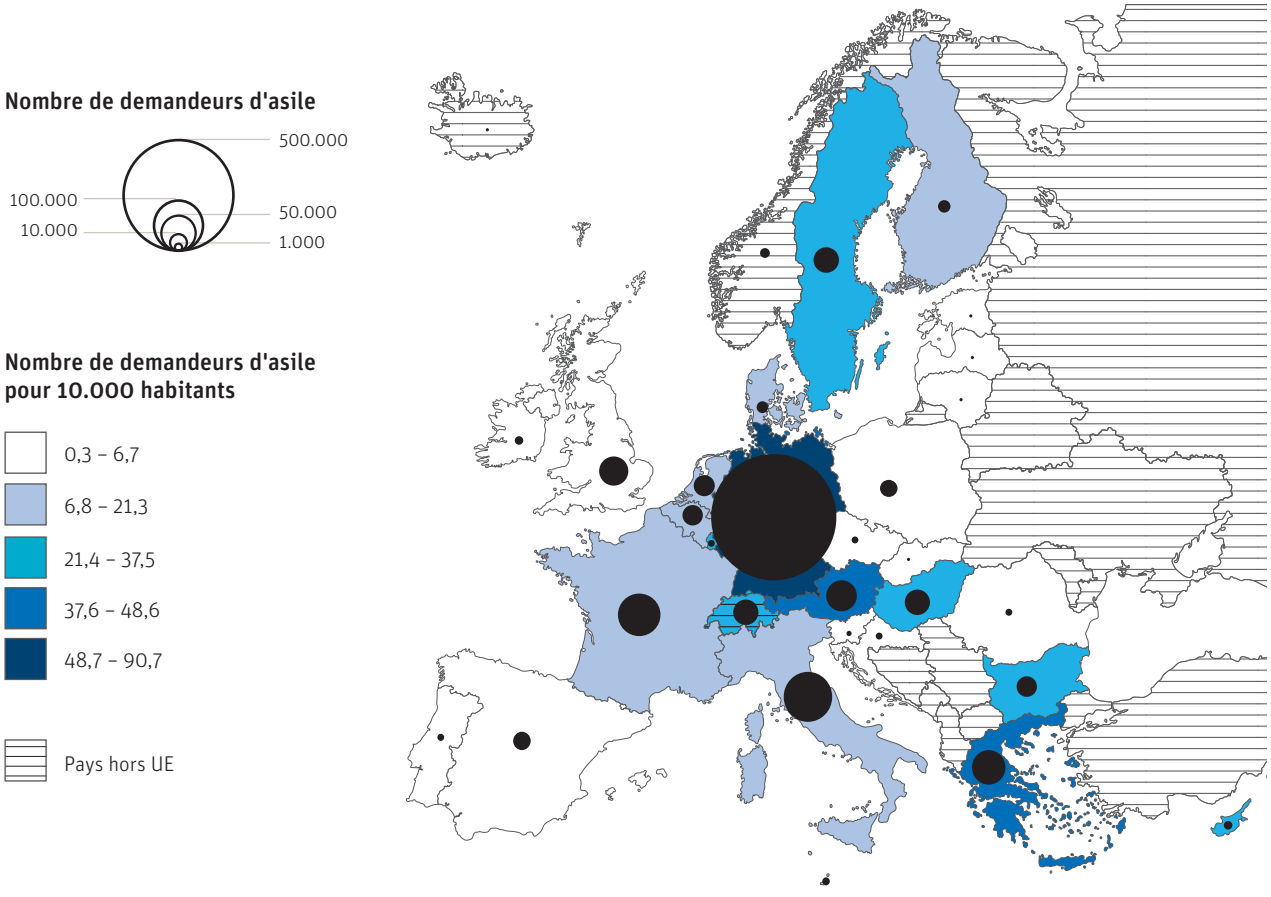
*hors UE, pas dans le total

109 Le tableau ne reprend que les pays qui ont enregistré plus de 3.000 premières demandes d'asile en 2016. Contrairement aux chiffres présentés dans le Tableau 12, ces chiffres ne tiennent pas compte des personnes qui sont arrivées en Belgique via la réinstallation, ce qui explique les différences observées pour la Belgique par rapport aux figures et tableaux qui suivent.

En **chiffres absolus**, l'Allemagne arrive très nettement en tête des pays d'accueil (Tableau 11) : 60% des premières demandes enregistrées en 2016 ont été introduites dans ce pays. Comme mentionné précédemment, ce chiffre élevé pour l'Allemagne s'explique en grande partie par un retard important dans l'enregistrement des demandes de 2015. Dans le panorama général, la Belgique se retrouve plus bas dans le classement qu'en 2015, ayant laissé passer devant elle la Grèce, le Royaume-Uni, la Suisse, les Pays-Bas, la Bulgarie et l'Espagne.

Proportionnellement à la population de chaque pays, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce, la Hongrie et la Bulgarie comptent, selon Eurostat, le plus grand nombre de premières demandes d'asile dans l'EU. Avec en moyenne 88 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, l'Allemagne semble supporter la charge la plus lourde, dépassant de loin la moyenne observée au niveau de l'UE (24 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants). Ce nombre moyen de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants est relativement stable entre 2015 (il équivalait à 25) et 2016. En 2016, la Belgique a quant à elle accueilli environ 13 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, nettement en dessous de la moyenne UE, alors qu'en 2015, elle affichait un score de 35 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, soit au-dessus de la moyenne UE.

Carte 4. Nombre de demandeurs d'asile en 2016 et nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, UE (Source : Eurostat)



En ce qui concerne l'origine des demandeurs d'asile, **les Syriens (28%) représentent en 2016 près d'un tiers de ces premières demandes d'asile.** Viennent ensuite l'Afghanistan (15%) et l'Irak (11%). Ces chiffres sont dans la lignée de ceux observés en 2015.

1.1.2. | Un statut de protection pour plus de 680.000 personnes

Au moins 680.000 demandeurs d'asile ont reçu en 2016 une décision positive, et donc un statut de protection, dans les 28 États membres de l'UE[110]. C'est au moins deux fois plus qu'en 2015. Une grande partie de ces décisions positives concerne en réalité des personnes arrivées dans le courant de l'année 2015 ainsi qu'en 2016.

Ce sont de loin les **Syriens** qui ont fait l'objet du plus grand nombre de décisions positives (environ 400.000 personnes, soit 60%), avec un taux de protection en première instance – c'est-à-dire le rapport entre le nombre de décisions positives et le total des demandes – particulièrement élevé (98%). En chiffres absolus, les Irakiens (65.000) et les Afghans (60.000) suivent à bonne distance, avec quant à eux des taux de protection bien plus faibles en première instance (respectivement 63 % et 57%).

Un coup d'œil sur les pays de destination montre une fois encore de grands écarts entre les États membres, tant en chiffres absolus que par rapport à la nature de la protection octroyée. En **chiffres absolus**, c'est ici aussi **l'Allemagne** qui arrive en tête : à elle seule, elle représente **63%** (433.905 décisions positives en première instance) de toutes les décisions positives prises dans l'UE. en termes absolus, c'est presque 3 fois plus qu'en 2015. La Suède (69.350 décisions positives), l'Italie (35.455), l'Autriche (31.750) et la France (29.140) complètent le top cinq. Dans ce panorama, la Belgique arrive en huitième position. Il est assez frappant de constater que 435 personnes seulement ont obtenu une protection en Hongrie (encore moins qu'en 2015), alors que cet État a pourtant reçu un grand nombre de demandes d'asile (voir ci-dessus). En Hongrie, non seulement le nombre de décisions prises en 2016 était relativement faible (5.880), mais le taux de reconnaissance était particulièrement bas (7%).

Proportionnellement à la population de l'UE, environ 13 personnes par 10.000 habitants ont obtenu un statut de protection en 2016, ce qui est quasiment deux fois plus qu'en 2015. La Belgique se situe dans la moyenne de l'UE, avec le même score. À nouveau, il existe de grandes disparités entre les États membres. En tête du peloton, on trouve la Suède (71), devant l'Allemagne (53) et l'Autriche (37). Des pays comme l'Italie (5) ou la France (4), se retrouvent bien plus bas que la moyenne de l'UE.

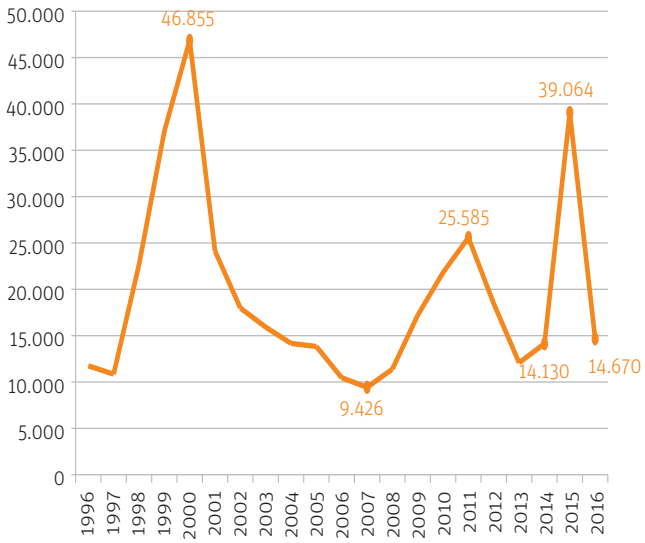
110 Cette section est basée sur des chiffres de la base de données d'Eurostat (migr_asydcfsta), auxquels nous avons appliqué nos propres calculs. Les données concernent aussi bien des décisions en première instance (673.060) qu'en appel (les données pour les décisions en appel n'étaient pas disponibles pour l'Allemagne et la France au moment de rédiger ce rapport, donc ce chiffre est sans doute sous-estimé).

1.2. | Demandes d'asile et protection octroyée en Belgique

L'année 2015 a incontestablement été marquée par l'asile, tant au niveau mondial qu'au niveau européen. La Belgique a elle aussi connu un pic important en 2015 (39.064 demandeurs d'asile), bien que le nombre de personnes ayant introduit une première demande d'asile en 2015 n'était pas un record absolu, comparativement aux demandes d'asile de l'année 2000[111] (46.855 demandeurs d'asile). En 2016, les demandes d'asile sont comparables à ce que l'on avait observé avant cette année particulière (14.670 pour 2016 et 14.130 pour 2014).

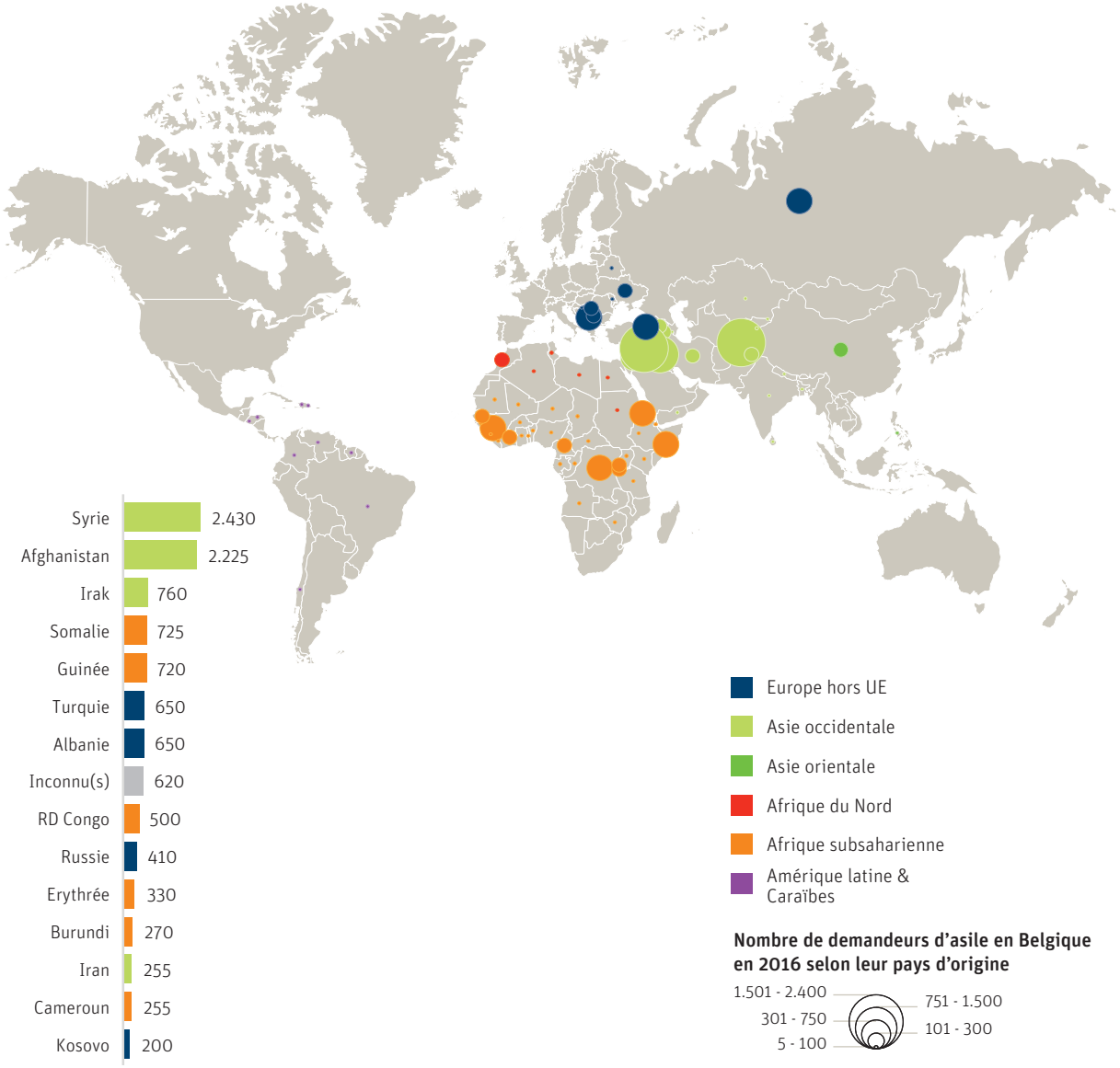
Figure 29. Évolution du nombre de demandeurs d'asile (première demande), 1996-2016

(Sources : OE registre d'attente, calculs Nicolas Perrin jusqu'en 2007, OE-Eurostat entre 2008 et 2014 et CGRA en 2015-2016)



111 Voir Focus : Afflux de demandeurs d'asile et politique d'accueil en Belgique : comparaison des années 2000 et 2015, « 2016, la migration en chiffres en droits », pp. 126-131.

Carte 5. Flux d'asile en Belgique en 2016 (Source : OE-Eurostat)



1.2.1. | Chute des demandes d'asile en Belgique en 2016

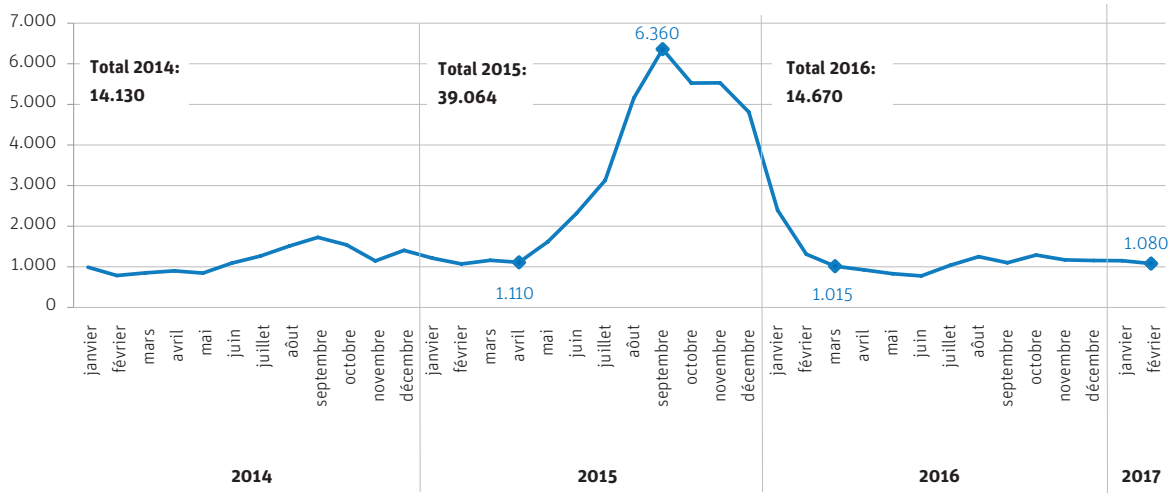
En 2016, 14.670 personnes ont déposé en Belgique une première demande d'asile, soit une diminution de 60% par rapport à l'année 2015 (Tableau 12). La Figure 30 indique que, dès les premiers mois de 2016, le nombre mensuel de demandeurs d'asile a diminué pour atteindre entre 700 et 1.300 demandes d'asile chaque mois.

Tableau 12. Nombre total de personnes ayant introduit une demande d'asile, une première demande, ou une demande d'asile multiple, 2008-2016 (Sources: OE-Eurostat)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total de demandeurs d'asile	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.660	18.710
Nombre de personnes qui ont introduit première demande d'asile	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	39.064*	14.670*
Nombre de personnes qui ont introduit une demande multiple	4.545	5.740	4.745	6.685	9.835	9.135	8.720	5.670	4.040
% personnes concernées par une demande multiple	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%	22%

*Dans les chiffres pour 2015 et 2016, sont inclues les réinstallations (source CGRA)

Figure 30. Évolution mensuelle du nombre de demandeurs d'asile (première demande) en Belgique, janvier 2014-février 2017 (Source : OE – Eurostat)



La **proportion de personnes ayant déposé une demande d'asile multiple** était en diminution en 2015 (13%), mais **augmente à nouveau en 2016 pour atteindre 22%.** En d'autres termes, cela signifie qu'environ 4.000 personnes ont introduit de nouveaux éléments à leur dossier, alors qu'ils avaient déjà introduit et clôturé une demande d'asile par le passé. En 2016, ces demandes multiples concernaient notamment des Afghans (13% des demandes multiples), des Irakiens (10%), des Russes (8%). Les Syriens sont quant à eux moins nombreux à introduire une demande d'asile multiple (4%). Notons que ces proportions doivent être mises en relation avec les taux de reconnaissance observés pour ces différentes nationalités (voir 1.2.4). Dans l'ensemble, les Syriens par exemple, pour qui le taux de protection est élevé, ont moins de raison d'introduire une nouvelle demande d'asile, alors que les Afghans, dont le taux de protection est inférieur, se retrouvent plus nombreux parmi les demandeurs multiples.

En 2015, l'attention s'est non seulement focalisée sur l'ampleur des flux d'asile, mais également sur la concentration de ces flux dans quelques nationalités. Les Syriens, les Irakiens et les Afghans représentaient ensemble 70% des personnes ayant déposé une demande d'asile en Belgique. En 2016, les flux d'asile ont globalement fortement diminué, et ces trois nationalités sont également nettement moins importantes, tant en termes absolus qu'en proportions. Ensemble, ces trois nationalités représentaient 37% des demandeurs d'asile enregistrés en 2016. Le nombre de demandeurs d'asile de nationalité irakienne était approximativement le même que pour les nationalités somalienne et guinéenne (Tableau 13).

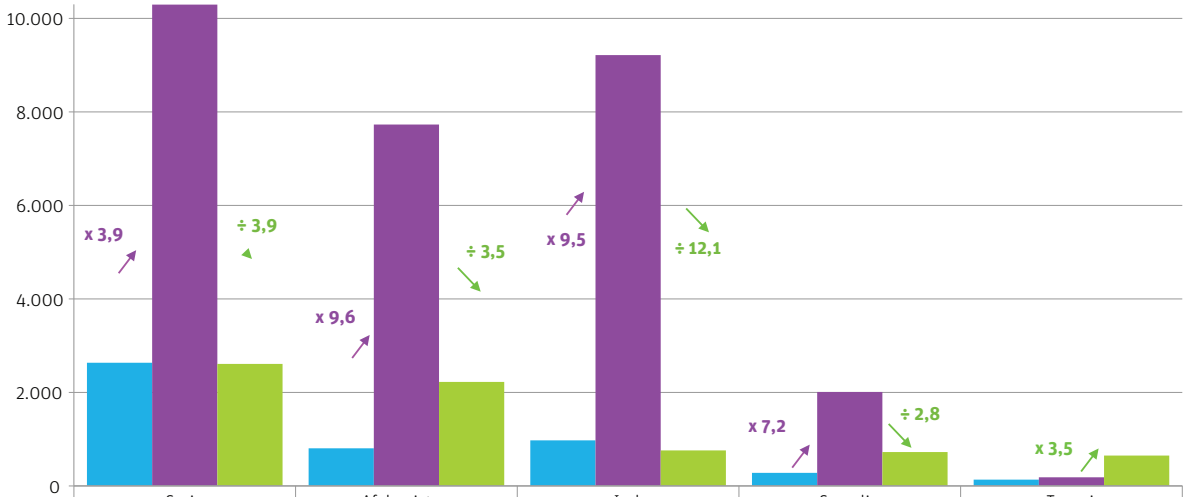
Tableau 13. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) pour les principales nationalités 2014-2016 (Source: CGRA-Eurostat)

	2014		2015		2016	
	Effectif	% par rapport au total 2014	Effectif	% par rapport au total 2015	Effectif	% par rapport au total 2016
Syrie	2.635	19%	10.295	26%	2.610	18%
Afghanistan	805	6%	7.730	20%	2.225	15%
Irak	975	7%	9.215	24%	760	5%
Somalie	280	2%	2.010	5%	725	5%
Guinée	665	5%	635	2%	720	5%
Albanie	495	4%	610	2%	650	4%
Turquie	135	1%	185	0%	650	4%
Indéterminé*	960	7%	1.090	3%	620	4%
RD Congo	610	4%	630	2%	500	3%
Russie	535	4%	535	1%	410	3%
Autres	*5.950*	*42%*	*6.129*	*16%*	*4.800*	*33%*
Total	**14.130**	**100%**	**39.064**	**100%**	**14.670**	**100%**

*Indéterminé = Palestine

Les Syriens, les Afghans et les Irakiens sont toujours les trois premières nationalités d'origine des demandeurs d'asile en 2016, mais les statistiques indiquent de fortes diminutions. C'est pour les demandeurs d'asile de nationalité irakienne que la diminution est la plus importante : leur nombre a été divisé par 12,1 entre 2015 et 2016. Dans le même temps, le nombre de demandeurs d'asile a été divisé par 4 environ pour les Syriens et par 3,5 pour les Afghans.

Figure 31. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) en Belgique pour quelques principales nationalités, 2014-2016 (Source : CGRA - Eurostat)



	Syrie	Afghanistan	Irak	Somalie	Turquie
2014	2.635	805	975	280	135
2015	10.295	7.730	9.215	2.010	185
2016	2.610	2.225	760	725	650

Encadré 16.

Les demandes d'asile pour les ressortissants de nationalité turque en augmentation

Les personnes de nationalité turque ayant demandé l'asile en Belgique arrivent en septième position dans le classement des demandes d'asile en 2016 (Tableau 13). En termes absolus, 650 Turcs ont déposé une première demande d'asile en Belgique en 2016. En termes relatifs, ils représentent 5% de l'ensemble. Depuis le coup d'État avorté en Turquie le 15 juillet 2016, ces chiffres sont en augmentation. Cette augmentation s'observe également dans d'autres pays de l'UE. La Belgique est le 4ème pays de l'UE à enregistrer un nombre relativement important de demandeurs d'asile turcs, après l'Allemagne (5.385), la France (1.010) et la Suède (690).

La migration a-t-elle un genre ?

Dans l'ensemble, les demandeurs d'asile sont plus souvent des hommes. **En 2016 en Belgique, près de 63% des personnes ayant introduit une première demande d'asile étaient des hommes, contre 37% de femmes (Figure** 32). Cela dit, ces proportions varient fortement selon la nationalité d'origine des demandeurs d'asile. Les flux d'asile en provenance d'Afghanistan sont par exemple très masculins (86% d'hommes contre 14% de femmes), alors que ces proportions sont plus équilibrées en ce qui concernes les Irakiens (59% d'hommes, 41% de femmes) ou les Syriens (52% d'hommes, 48% de femmes). Pour les demandeurs d'asile de nationalité somalienne, la tendance est même inverse : une petite majorité concerne des femmes (51%, contre 49% d'hommes).

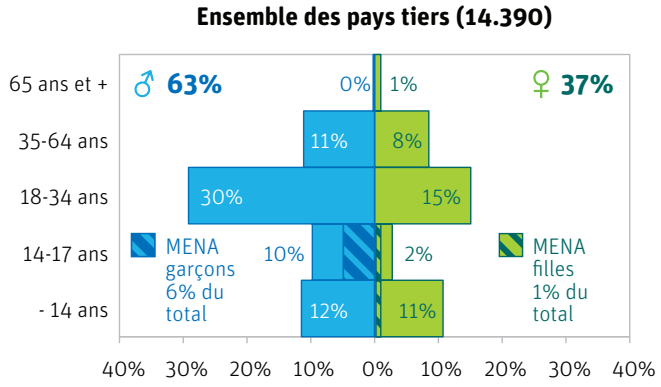
La répartition fille/garçon est par contre beaucoup plus tranchée en ce qui concerne les mineurs non accompagnés. **Quelle que soit leur nationalité, les MENA sont très majoritairement des garçons (86% contre 14% de filles).**

1.2.2. | Composition des flux d'asile par âge et sexe

Contrairement à certaines idées reçues parfois véhiculées, tous les demandeurs d'asile ne sont pas de jeunes hommes. La Figure 32 permet plusieurs constats et indique que, dans l'ensemble, les profils sont bien plus variés. Parmi les personnes ayant introduit une nouvelle demande d'asile en Belgique en 2016 :

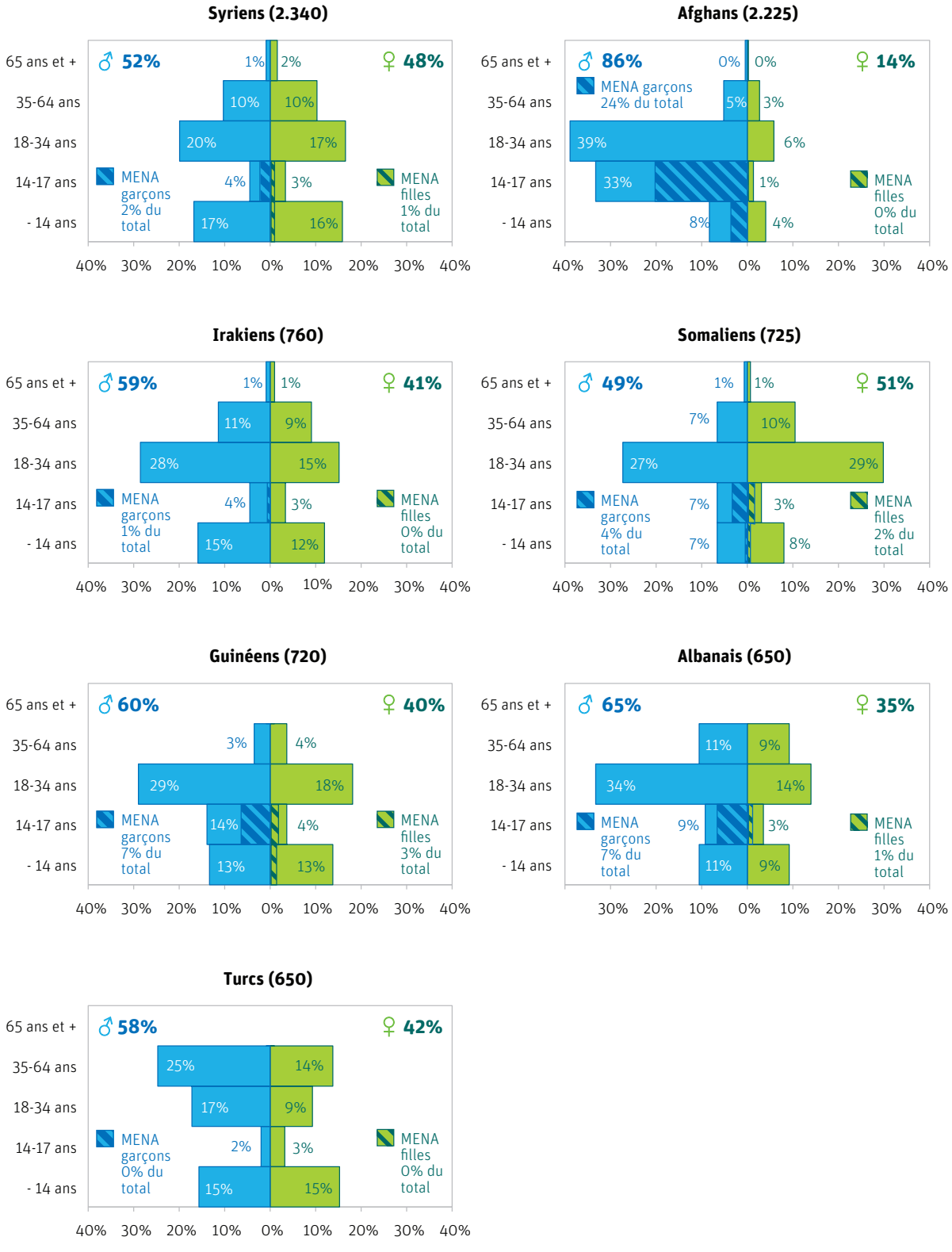
- 63% sont des hommes, 37% sont des femmes ;
- plus d'un tiers sont des mineurs (35%), moins de la moitié sont des jeunes âgés de 18 à 34 ans (45%) et un sur cinq a plus de 34 ans (20%) ;
- parmi les mineurs (environ 5.000 jeunes de moins de 18 ans), 20% sont des mineurs non accompagnés (1.035 MENA). Ils représentent 7% de l'ensemble des demandeurs d'asile, et sont très majoritairement des garçons.

Figure 32. Répartition des demandeurs d'asile selon leur âge et leur sexe pour l'ensemble des demandeurs d'asile ressortissant de pays tiers, dont la demande d'asile a été enregistrée en Belgique en 2016 (Source : CGRA – Eurostat, calculs Myria)



Les données disponibles ne permettent pas de savoir si les demandeurs d'asile arrivent en couple, en famille (avec des enfants) ou voyagent seuls. Cela dit, le découpage selon les âges et le sexe des demandeurs d'asile ainsi que les statistiques sur les MENA permettent de mettre en évidence des différences en matière de compositions des flux d'asile, notamment entre nationalités.

Figure 33. Répartition des demandeurs d'asile selon leur âge et leur sexe pour quelques nationalités, 2016 (Source : CGRA – Eurostat, calculs Myria)



Les caractéristiques démographiques des demandeurs d'asile **syriens et irakiens** sont relativement semblables. Les proportions d'enfants de moins de 14 ans et des jeunes adultes de moins de 35 ans sont élevées, alors que la proportion de MENA est relativement faible. Ces éléments laissent penser qu'une portion importante de ces demandeurs d'asile forment des familles, sans exclure la présence de personnes isolées.

Les **Afghans** sont quant à eux caractérisés par une forte proportion de jeunes hommes de moins de 35 ans et de jeune de garçons âgés entre 14 et 17 ans. La proportion de MENA est par ailleurs très importante : un demandeur d'asile afghan sur quatre se déclare mineur non accompagné. Enfin, assez peu de jeunes enfants accompagnant leurs parents sont enregistrés.

Parmi les demandeurs d'asile **guinéens et albanais**, on observe une proportion non négligeable de MENA (mais nettement inférieure à celle des Afghans). Un peu moins de la moitié des demandeurs d'asile de ces deux nationalités sont des jeunes adultes entre 18 et 34 ans, avec une proportion d'hommes environ deux fois plus élevée que pour les femmes.

Les demandeurs d'asile de nationalité **somalienne** se distinguent des autres nationalités par une forte présence féminine : presque 30% d'entre eux sont des jeunes femmes âgées de 18 à 34 ans. La présence de jeunes enfants (moins de 14 ans) est quant à elle assez faible comparativement à la moyenne.

Enfin, en ce qui concerne les demandeurs d'asile **turcs**, ils sont en moyenne nettement plus âgés que pour les autres nationalités. La tranche d'âge la plus importante est celle des 35-64 ans. Un autre trait caractéristique des demandeurs d'asile turcs est l'absence de MENA. Ces caractéristiques démographiques, combinées au contexte dans lequel les demandes d'asile des Turcs interviennent laissent entrevoir des profils assez différents par rapport aux principales autres nationalités.

1.2.3. | La mise en œuvre du Règlement Dublin III en quelques chiffres

Encadré 17.

Dublin III

La Convention de Dublin a été établie en 1990 et a été suivie par un règlement européen en février 2003 (dit « Dublin II ») et ensuite par un nouveau règlement (dit « Dublin III » applicable depuis le 1er janvier 2014[112]). Cette législation européenne vise à établir un seul État membre comme responsable de l'examen d'une demande d'asile pour éviter les demandes dans plusieurs États (« asylum shopping ») et empêcher que des États se renvoient mutuellement la responsabilité du traitement de certains dossiers d'asile (« réfugiés en orbite »). Le règlement Dublin établit les critères et mécanismes qui servent à déterminer l'État membre responsable de la demande d'asile introduite dans l'un des États membres par un individu ressortissant d'un pays tiers. Toute personne qui introduit une demande d'asile dans un des 32 pays participant au règlement de Dublin (28 membres de l'UE, Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein) doit donner ses empreintes digitales et répondre à des questions sur son parcours. Ces éléments peuvent amener les autorités à considérer qu'un autre État est responsable de l'examen de la demande d'asile. Dans ce cas, elles introduisent une requête auprès de cet État qui doit y répondre en principe dans un délai de deux mois maximum. L'État qui est requis de prendre en charge le demandeur d'asile ne peut refuser que s'il démontre qu'il n'est pas responsable en vertu du règlement Dublin. L'absence de réponse dans le délai prévu est considérée comme un accord tacite. Après acceptation de l'État requis, l'État où le demandeur d'asile se trouve peut lui notifier un ordre de quitter le territoire vers l'État responsable de sa demande d'asile. Ces ordres de quitter le territoire n'aboutissent pas toujours à des transferts effectifs (disparition, impossibilité de déplacement pour raisons de santé…).

112 Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18/02/2003 ; Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 (ci-après « règlement Dublin »). Actuellement les négociations concernant Dublin IV sont en cours (voir plus loin dans ce chapitre).

Dans le cadre du règlement Dublin, chaque État est tenu d'informer Eurostat de trois types de statistiques. Les données les plus récentes sont disponibles pour l'année 2015 :

- le nombre de demandes de (re)prise en charge d'un demandeur d'asile émises et reçues pour chaque État membre ;
- le nombre et la nature des décisions ;
- le nombre de transferts effectifs.

Encadré 18.

Prise ou reprise en charge de demandeurs d'asile : définitions

Le mécanisme de prise en charge s'applique aux demandeurs d'asile pour lesquels un État membre de l'Union Européenne est responsable **sans y avoir déposé de demande d'asile** et qui rejoignent un autre État.

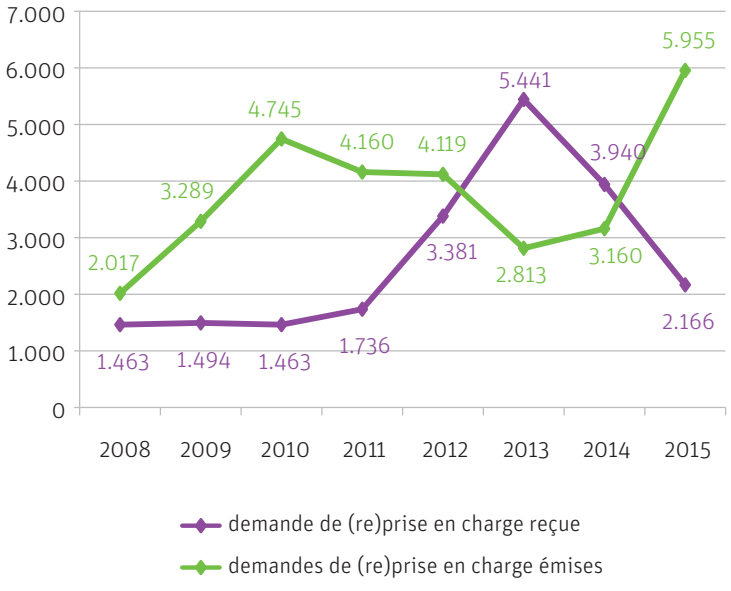
Le mécanisme de reprise en charge concerne les demandeurs d'asile **ayant déposé une première demande dans un Etat membre** puis une nouvelle demande dans un autre Etat. La première demande d'asile peut être en cours de traitement, les personnes peuvent déjà en avoir été déboutées, s'en être désistées ou l'avoir abandonnée.

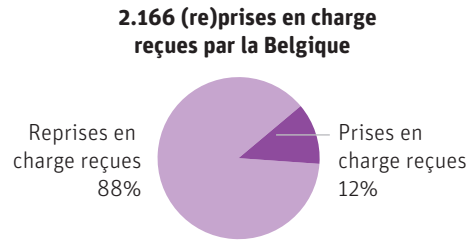
En 2015, la Belgique a émis plus de (re)prises en charge Dublin vers les autres États membres qu'elle n'en n'a reçu

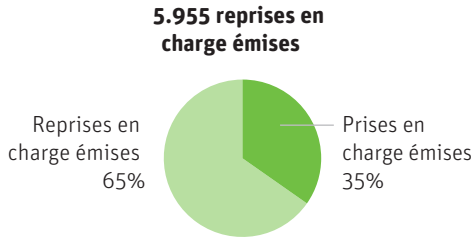
En 2015, **la Belgique a émis 5.955 demandes de prise ou reprises en charge de demandeurs d'asile à d'autres États européens**. Un tiers environ concernait des demandeurs d'asile n'ayant jamais introduit de demande d'asile dans un autre pays (2.068 demandes de prises en charge émises), alors que les deux autres tiers rassemblaient des personnes ayant déjà effectué une demande d'asile dans un autre État européen (3.887 demandes de reprise en charge émises). Les principaux États auxquels la Belgique s'est adressée sont la Hongrie, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la France.

La même année, **la Belgique a reçu 2.166 demandes de prise ou reprises en charge de demandeurs d'asile de la part d'un autre État européen**. La très grande majorité (88%) de ces demandes concernaient des demandeurs d'asile ayant déjà fait une demande d'asile en Belgique et dont la présence sans permission sur le territoire d'un autre État européen a été constatée (1.901 demandes de reprises en charge). Une minorité (12%) de demandes reçues par la Belgique concernait des demandeurs d'asile n'ayant jamais demandé asile ailleurs (265 demande de prises en charge). Les principaux pays ayant émis ces demandes à la Belgique sont l'Allemagne et la France.

Figure 34. Évolution du nombre de (re)prises en charge Dublin émises et *reçues* par la Belgique, 2008-2015 (Source : OE-Eurostat)







L'évolution dans le nombre de demandes de (re)prises en charges de demandeurs d'asile émises et reçues par la Belgique a fluctué ces dernières années. En 2013, on comptait en effet deux fois plus de demandes reçues que de demandes émises.

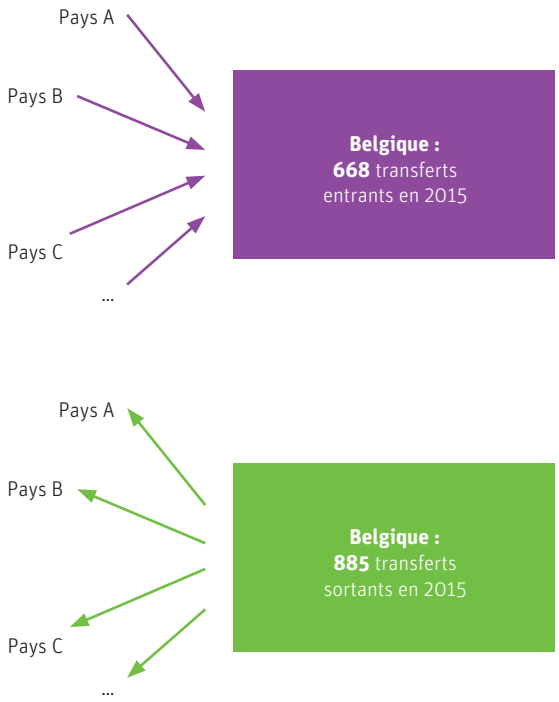
Certains États européens se caractérisent par le fait qu'ils reçoivent plus de demandes qu'ils n'en émettent vers d'autres États. C'est notamment le cas de l'Italie, de la Hongrie, de la Pologne ou de la Bulgarie. Il s'agit globalement de pays se trouvant sur des routes migratoires (route de la méditerranée ou route des Balkans). À l'inverse, des pays comme l'Allemagne, la Suède, la France ou la Suisse émettent davantage de demandes vers d'autres États qu'ils n'en reçoivent.

Une grande majorité des demandes de prises et reprises en charge sont acceptées par la Belgique ainsi que par les autres États européens

Les **demandes de prise ou de reprise en charge de demandeurs d'asile émises par la Belgique à d'autres États** ont dans l'ensemble été acceptées. En 2015, 76% des décisions étaient favorables, et cette proportion est assez similaire quel que soit l'État ayant reçu la demande de la part de la Belgique.

En ce qui concerne les **demandes reçues par la Belgique de la part d'un autre État**, la proportion d'acceptation est de l'ordre de **67%** en moyenne. La Belgique a cependant accepté ces (re)prises en charge dans des proportions différentes selon l'État demandeur. Les demandes en provenance de l'Allemagne ou des Pays-Bas sont par exemple le plus souvent acceptées (respectivement 72 et 88% de décisions positives) ; alors que dans le cas de demandes émanant du Royaume-Uni ou de la Suède, environ la moitié seulement des demandes ont été acceptées (respectivement 55 et 46% de décisions positives).

Comment mesurer l'effectivité de ces transferts Dublin sortants et entrants ?



Transferts Dublin sortants : en 2015, la Belgique déclare **avoir pris les mesures appropriées pour transférer 885 demandeurs d'asile** vers un autre État européens, suite à l'acceptation par ceux-ci de ces transferts Dublin. Par « mesures appropriées », Eurostat entend toutes les actions conduisant au départ de la personne transférée (par exemple la réservation d'un ticket d'avion ou de train, etc.). Parmi ces 885 transferts sortants, 828 (soit plus de 9 sur 10) sont des retours forcés Dublin. Les autres transferts étant des retours volontaires assistés organisés par l'OE dans le cadre des transferts Dublin[113].

Transferts Dublin entrants : en 2015, **la Belgique a constaté sur son territoire l'arrivée de 668 demandeurs d'asile** en provenance d'un autre État et pour lesquels elle avait accepté le transfert Dublin.

113 Notons que les retours « autonomes » Dublin ne sont pas encore comptabilisés dans les statistiques de l'OE à l'heure actuelle.

1.2.4. | Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire en hausse

Encadré 19.

Statut de réfugié et protection subsidiaire

Une fois qu'un étranger a introduit une demande d'asile, les instances compétentes belges examinent son dossier afin de décider s'il peut se voir attribuer le statut de réfugié. Si, sur base de son récit individuel, il répond aux critères de reconnaissance, il sera considéré comme **réfugié reconnu** et se verra attribuer un droit de séjour à durée limitée qui ne devient illimité que 5 ans après l'introduction de la demande d'asile. Au sens de la Convention de Genève (1951), un refugié est une personne qui « craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » et qui « se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Depuis 2006, si une personne qui introduit une demande d'asile ne satisfait pas aux conditions pour être reconnue comme réfugié mais qu'elle court un risque réel en cas de retour dans son pays (peine de mort, traitement inhumain ou dégradant, risque pour sa vie en cas de violence aveugle lors de conflits armés), elle peut se voir attribuer une autre forme de protection internationale: la **protection subsidiaire**. Il s'agit d'une protection moins étendue.

Les statistiques en matière de reconnaissance d'un statut de protection internationale en Belgique ont quelque peu évolué ces dernières années. Deux principaux changements, de natures différentes, sont intervenus.

- Depuis septembre 2013, le CGRA s'est vu confier la compétence de prendre en considération ou non les demandes multiples, compétence qui était auparavant attribuée à l'OE. Le nombre de prises en considération et celui des refus de prise en considération des **demandes multiples** sont désormais disponibles. Les statistiques du CGRA jusqu'en 2013 n'intégraient donc pas ces chiffres, mais sont par contre disponibles depuis 2014. Figure 35 présente l'ensemble de ces décisions pour l'année 2016[114].
- Depuis 2015, le CGRA fournit les statistiques sur base des **personnes**, de façon à faire correspondre les statistiques nationales aux normes européennes en matière de statistiques d'asile. Cette approche est d'ailleurs privilégiée dans les publications de Myria. Auparavant cependant, les chiffres étaient uniquement disponibles en termes de **dossiers**. Afin de présenter l'évolution du taux de reconnaissance sur une plus longue période, l'approche en terme de dossier sera tout de même également présentée ici (Figure 36).

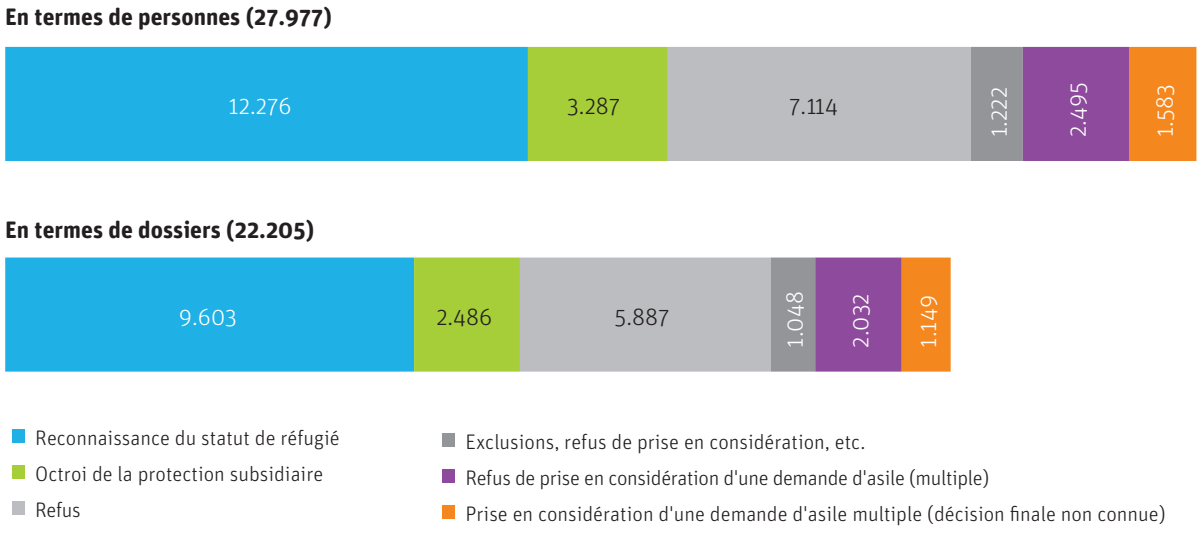
Un nombre total de décisions en nette augmentation

En 2016, le CGRA a pris un **total de 22.205 décisions**, correspondant à **27.977 personnes**. Cela correspond à une augmentation de 24% par rapport au nombre de décisions prises en 2015 (16.937 dossiers). Jamais auparavant le CGRA n'avait pris autant de décisions sur une année. Les décisions en matière de demandes d'asile multiples (prise en considération ou refus de prise en considération) représentent environ 15% de l'ensemble des décisions prises par le CGRA.

L'augmentation substantielle du nombre de décisions prises en 2016 a permis au CGRA de réduire sa **charge de travail totale** (définie comme le nombre de dossiers pour lesquels le CGRA n'a pas encore pris de décision). Compte tenu de l'afflux important de demandeurs d'asile au cours de l'année 2015, cette charge de travail s'était élevée à 18.375 dossiers en avril 2016. Depuis lors, la charge de travail diminue, pour atteindre **14.815 dossiers** fin 2016.

114 Dans son bilan 2016, le CGRA a décidé de tenir compte des refus de prise en considération des demandes multiples, mais pas des prises en considération (car il s'agit de décisions non définitives). Pour notre propre publication, nous ne tenons pas compte de ces deux catégories dans la Figure 36, étant donné qu'elle retrace une évolution depuis 2008 et que nous souhaitons présenter des chiffres comparables dans le temps. Le Tableau 14 ainsi que la Figure 37 collent par contre à la nouvelle méthodologie du CGRA.

Figure 35. Répartition des décisions prises par le CGRA en première instance, en termes de dossiers et de personnes, y compris en ce qui concerne les demandes multiples, 2016
(Source : CGRA)



Le CGRA a pour objectif de résorber cet arriéré d'ici la fin de l'année 2017. Cet objectif semble primordial pour garantir aux demandeurs d'asile un temps d'attente limité quant à leur demande de protection.

Une protection internationale accordée dans plus de 60% des cas en 2016

En 2016, 19.024 décisions au fond[115] ont été prises en première instance par le CGRA, soit près de 6.000 décisions de plus qu'en 2015 (chiffres sur base des dossiers). La proportion de décisions positives a atteint en 2016 un niveau sans précédent : le CGRA a estimé dans 64% des décisions au fond que le demandeur d'asile avait effectivement besoin d'une protection, contre 61% en 2015, 47% en 2014, et 30% en 2013. Au total, il s'agit de 12.089 décisions qui concernent 15.563 personnes (y compris les enfants mineurs qui accompagnent leurs parents). Cette proportion de décisions positives peut être ventilée en deux catégories : 51% des décisions reconnaissent le statut de réfugié et 13% des décisions octroient la protection subsidiaire. Ces proportions élevées de décisions positives s'expliquent en grande partie par le fait que ces dernières années, un grand nombre de demandeurs d'asile sont issus de régions en conflit.

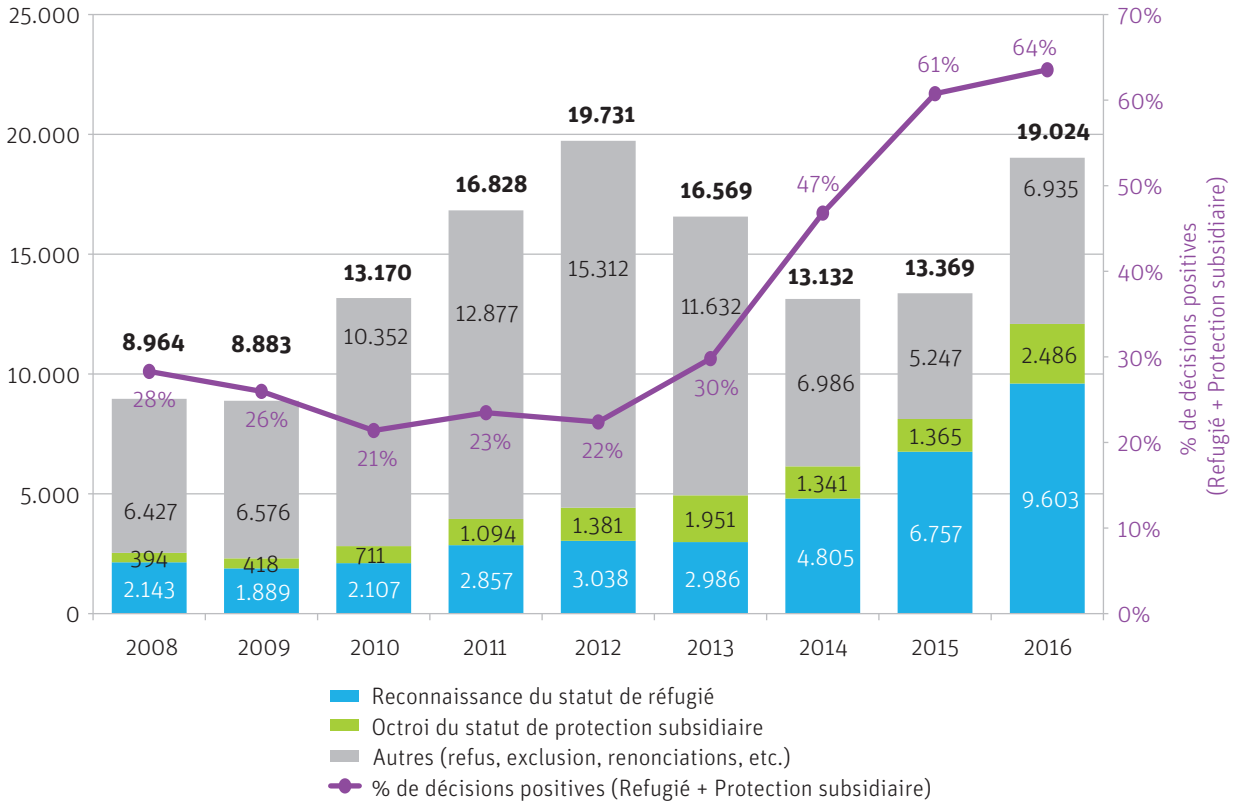
La proportion de décisions positives a atteint en 2016 un niveau sans précédent : le CGRA a estimé dans 64% des décisions au fond que le demandeur d'asile avait effectivement besoin d'une protection.

Ces chiffres reflètent les besoins de protection grandissants pour les demandeurs d'asile présents en Belgique. Ces statistiques présentent cependant d'importantes limites. Ici, le pourcentage de décisions positives d'une année donnée est simplement obtenu en rapportant le nombre de décisions positives de cette année au nombre total de décisions prises au cours de cette même année. Par ailleurs, ces données concernent les décisions prises par le CGRA, sans tenir compte des autres instances d'asile (CCE)[116].

115 Les décisions au fond sont celles qui portent sur l'octroi ou le refus d'une protection (y compris les exclusions). Ne sont donc pas reprises par exemple les décisions de (non)prise en considération d'une demande multiple. Lorsque le CGRA calcule le taux de reconnaissance en tenant compte de toutes les décisions finales, le taux de protection est de 57,7%, répartis en 45,8% de reconnaissances du statut de réfugié et 11,9% d'octrois de la protection subsidiaire (CGRA, Bilan statistique annuel 2016, www.cgra.be/fr/chiffres).

116 Des indicateurs longitudinaux, tenant compte de la cohorte de demandeurs d'asile seraient plus intéressants, mais ne peuvent être calculés sur base des données disponibles, car ils nécessitent des données individuelles et longitudinales.

Figure 36. Évolution du nombre de décisions annuelles prises par le CGRA (statut de réfugié, protection subsidiaire, refus) et proportion de décisions positives sur base des dossiers, 2008-2016 (Source : CGRA, calculs Myria)



Une protection qui varie selon l'origine des demandeurs d'asile

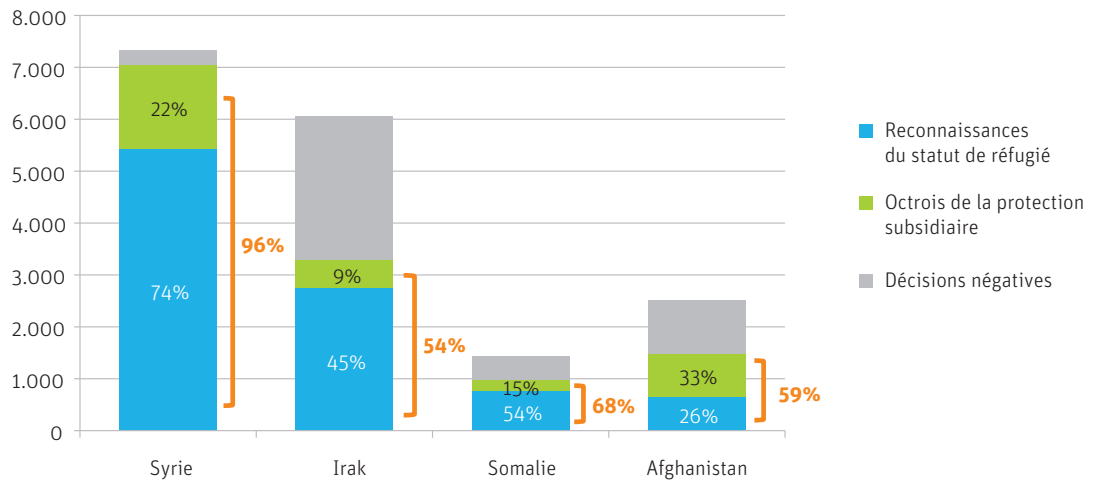
En 2016, le statut de réfugié ainsi que la protection subsidiaire ont été accordés en premier lieu à des Syriens. Dans l'ensemble, les décisions positives menant à statut de protection concernent 46% de Syriens. Viennent ensuite les Irakiens (21%), les Afghans (10%) et les Somaliens (6%).

Tableau 14. Top 10 des pays d'origine selon le nombre de personnes qui ont reçu une décision de reconnaissance du statut de réfugié en 2016[117], en termes de personnes (Source : CGRA)

	Reconnaissances du statut de réfugié	Octrois de la protection subsidiaire	Décisions négatives	Décisions définitives
Syrie	5.436	1.615	286	*7.337*
Irak	2.742	556	2.774	*6.072*
Somalie	769	209	455	*1.433*
Afghanistan	656	830	1.036	*2.522*
Indéterminé	484	4	115	*603*
Guinée	286	0	450	*736*
Erythrée	277	0	57	*334*
Russie	196	6	456	*658*
Burundi	159	0	49	*208*
Chine	121	0	225	*346*
Autres pays	*1.071*	*61*	*4.650*	*5.782*
Total 2016	**12.197**	**3.281**	**10.553**	***26.031***

Les proportions de décisions positives varient fortement selon l'origine des demandeurs d'asile (Figure 37). Le taux de reconnaissance est très élevé pour les Syriens (96%), et rares sont les personnes auxquelles une protection est refusée. Dans un peu plus de la moitié des cas, une protection est accordée aux Irakiens (54%), ainsi qu'aux Afghans (59%). En termes absolus, les Somaliens obtenant un statut de protection sont moins nombreux, mais leur taux de reconnaissance est légèrement plus élevé (68%).

Figure 37. Décisions positives (statut de réfugié et protection subsidiaire) et décisions négatives pour les Syriens, Irakiens, Afghans et Somaliens 2016, en termes de personnes (Source : CGRA)



117 Les statistiques présentées dans le Tableau 14 et la Figure 37 reprennent la méthodologie désormais employée par le CGRA. Elles diffèrent dès lors légèrement de celles présentées dans la Figure 36. Les décisions de refus de prise en considération d'une demande d'asile multiple sont comprises dans le total des décisions définitives que le CGRA prend chaque mois. Les décisions de prise en considération d'une demande d'asile multiple constituent au contraire une sorte de décisions intermédiaires et ne sont pas reprises dans les décisions définitives. Les décisions de retrait ou d'abrogation de statut ne sont pas non plus comptabilisées dans les décisions définitives.

1.2.5. | Accueil des demandeurs d'asile : fermeture de places dans le réseau Fedasil

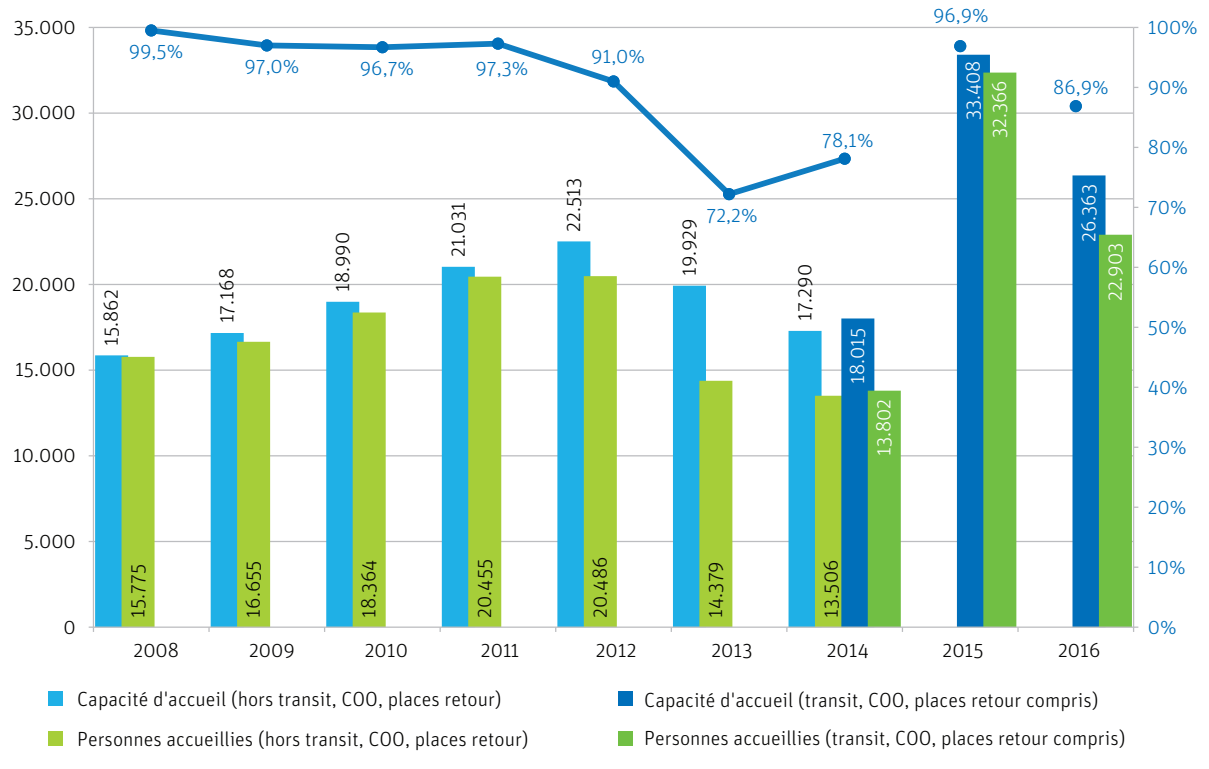
L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil belge et l'organise en collaboration avec des partenaires comme la Croix-Rouge, les Centres publics d'action sociale (CPAS), des ONG et d'autres organisations partenaires. La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi accueil) prévoit que les demandeurs d'asile ont droit à un accueil et à un accompagnement pendant la durée de leur procédure d'asile[118].

La capacité d'accueil pour les demandeurs d'asile peut être mesurée sur base du nombre de places disponibles dans l'ensemble des structures d'accueil et du taux d'occupation des places d'accueil disponibles. Ce taux d'occupation est calculé par Fedasil comme étant le rapport entre le nombre de personnes accueillies sur le nombre de places disponibles à une date donnée (le 31 décembre de chaque année pour les statistiques annuelles).

Entre 2008 et 2012, le réseau d'accueil était surchargé : le taux d'occupation dépassait 90% (Figure 38). Pour faire face à ces nombreuses demandes, de nouvelles places d'accueil (structurelles et d'urgence) ont été créées. En avril 2012, le réseau d'accueil a ainsi atteint une capacité maximale de 24.820 places[120]. Entre octobre 2009 et 2012, Fedasil a néanmoins pris, forcée par les circonstances, 12.350 décisions de non-désignation, ce qui signifie qu'aucune structure d'accueil n'était désignée pour ces personnes. Ces personnes pouvaient en principe adresser leur demande à un CPAS, mais dans la pratique, nombreuses sont celles qui se sont retrouvées à la rue.

En 2012, suite à la baisse du nombre de demandes d'asile et sous l'effet de mesures politiques, telles que l'introduction d'une liste de pays d'origine sûrs et la limitation du droit à l'accueil des personnes qui introduisent des demandes d'asile multiples, le nombre de nouveaux arrivants dans le réseau d'accueil diminue fortement. Ces tendances se maintiennent en 2013 et 2014. En termes d'accueil, le nombre de places diminue, et le taux d'occupation chute également (72% au 31/12/2013 et 78% au 31/12/2014).

Figure 38. Évolution de la capacité et de l'occupation du réseau d'accueil ordinaire, 2005-2016[119] (Source :Fedasil).



118 Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 54-55.

119 Chiffres au 31 décembre de chaque année, pour la période 2005-2015. Les chiffres 2005-2013 ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, de l'accueil en hôtel, des places en centres d'observation et d'orientation et des places ouvertes de retour. Entre 2014 et 2016, nous disposons des chiffres tenant compte de ces places d'accueil.

120 Chambre des Représentants, *Note de politique générale*, 7 novembre 2013, DOC 53 3096/017, p. 3.

En 2013, plusieurs centres d'accueil ont ainsi fermé leurs portes, ainsi que plusieurs structures d'accueil individuelles[121].

En 2014, on assiste à la réduction de plus de 2.500 places de la capacité d'accueil du réseau Fedasil. Des places structurelles ont également été transformées en places « tampon » : des places de réserve qui ne sont pas utilisées mais peuvent être rapidement opérationnelles en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile. La fermeture de places d'accueil s'est poursuivie dans la première moitié de l'année 2015, dans le cadre d'un plan d'économies de Fedasil qui se trouvait en sous-effectifs suite à un moratoire sur le recrutement[122]. À partir de l'été 2015 par contre, avec l'afflux important de demandeurs d'asile, le nombre de personnes demandant une place d'accueil affiche à nouveau une hausse importante. Fedasil y répond en créant très rapidement de nouvelles places d'accueil. Au 31 décembre 2015 : 33.408 places était disponibles, dont 32.366 étaient occupées, soit un taux d'occupation de 97%.

En juin 2016, le gouvernement fédéral décide de réduire la capacité d'accueil pour demandeurs d'asile en raison de la baisse des arrivées en Belgique. Plus de 10.000 places sont alors fermées. En 2017, environ 3.000 autres places seront encore fermées. Il s'agira notamment des centres temporaires de Dendermonde et Lubbeek (Fedasil) et de la plupart des logements individuels gérés par les ONG Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen[123]. À l'heure actuelle, tous les centres gérés par un opérateur du secteur privé sont désormais fermés. Afin d'anticiper un éventuel afflux important de demandeurs d'asile, le Secrétaire à l'asile et la migration a cependant annoncé qu'une réserve tampon de 7.500 places était prévue.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Au niveau européen

La Commission européenne a déposé, en mai et juillet 2016, 7 **propositions législatives**[124] qui devraient inaugurer une nouvelle phase dans le Régime d'asile européen commun (RAEC), et sont aujourd'hui en cours de négociation :

- une révision du **règlement de Dublin (voir ci-dessous) ;**
- une révision du **règlement Eurodac, avec un élargissement du champ d'application, y compris les données biométriques des personnes en séjour irrégulier, notamment dans la perspective d'un retour ;**
- la transformation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) en une **agence au mandat et aux missions élargis ;**
- une révision de la **directive « accueil » ;**
- une transformation des directives « procédures » et « qualification » en règlements ;
- Un nouveau règlement sur un cadre de l'UE en matière de réinstallation.

Ces différentes propositions visent à rendre la politique d'asile des États membres plus « communautaire », avec une meilleure harmonisation des procédures (différentes directives deviendraient des règlements), de l'accueil, des droits et des statuts de protection. Elles prévoient des délais plus courts (pour l'introduction de et la réponse à la demande d'asile, pour les transferts Dublin) et davantage d'obligations et de responsabilités pour les demandeurs d'asile. Voir plus loin dans l'analyse

121 Chambre des Représentants, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 22 octobre 2013, CRIV53 COM834, pp. 39-40.

122 Réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Chambre des Représentants *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, Chambre, 14 juillet 2015 , CRIV 54 COM 225 , p. 4.

123 Vluchtelingenwerk Vlaanderen ne gérera plus de places d'accueil alors que le CIRE en prendra encore en charge mais dans une moindre mesure qu'auparavant.

124 Pour les propositions législatives, voir Commissions européenne, *European Agenda on Migration. Legislative documents*, en dates du 4 mai 2016 et du 16 juillet 2016. Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en.

2.2. | Jurisprudence européenne

Selon la Cour européenne des droits de l'homme :

- les autorités informées de faits propres à exposer un demandeur d'asile à un **risque de mauvais traitements en cas de retour** dans son pays d'origine (par exemple en lien avec ses convictions politiques, son orientation sexuelle ou sa religion), ont **l'obligation d'évaluer ce risque d'office**, même si le demandeur d'asile lui-même n'insiste pas sur cet élément dans sa demande (en l'espèce, la conversion au christianisme par un Iranien en Suède)[125];
- lorsqu'un demandeur d'asile établit de manière crédible avoir subi **dans le passé des mauvais traitements dans son pays d'origine**, il s'agit d'un « indice solide d'un risque réel futur » de subir de tels traitements en cas de retour et **c'est aux autorités de dissiper les doutes éventuels** au sujet de ce risque. En l'espèce, le fait d'avoir subi plusieurs tentatives de meurtre d'Al-Qaïda (dont l'une a provoqué la mort de sa fille), de faire partie d'un groupe particulièrement visé en raison de ses liens avec les forces armées américaines, couplée à la capacité amoindrie des autorités irakiennes à protéger ses citoyens depuis 2010, permettent de conclure à un risque réel de mauvais traitements du demandeur en cas de retour vers l'Irak, sans possibilité de fuite interne[126].
- un État qui ne fournit pas de décision définitive après douze ans de procédure d'asile viole son **obligation de traiter les demandes d'asile dans un délai bref** pour raccourcir autant que possible la situation de précarité et d'incertitude des demandeurs d'asile[127] ainsi que le droit à la vie privée des demandeurs.
- Dans une affaire concernant un demandeur d'asile en Belgique, la CJUE a décidé le 31 janvier 2017 que les instances d'asile peuvent **exclure une personne du statut de réfugié en raison « d'**agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies », si cette personne a participé aux **activités d'un groupe terroriste** (en l'espèce en fournissant de faux papiers et de l'aide à des volontaires partis combattre en Irak) même si cette même personne n'a ni commis ni tenté ou menacé de commettre un acte de terrorisme déterminé[128].

Garanties concernant les demandeurs d'asile en procédure Dublin

La CJUE a décidé qu'un demandeur d'asile ayant reçu une décision de transfert vers un autre pays de l'UE peut contester ce transfert en invoquant une **application erronée des critères de responsabilité du règlement Dublin III, même en l'absence de risque de mauvais traitements dans ce pays**[129].

Selon la CJUE, **le « risque de fuite »** permettant aux États de priver de liberté un demandeur d'asile pour garantir son transfert Dublin, doit être fondé sur des critères objectifs définis clairement et précisément dans une disposition contraignante de portée générale dans le droit national des États. À défaut d'une telle définition, **la détention est illégale et les personnes concernées doivent être libérées**[130]. En Belgique, ces « critères objectifs » ne figurent dans aucune disposition contraignante de portée générale[131].

Un **recours au CCE** contre un « transfert Dublin » ne devient pas sans objet après le transfert vers le pays européen considéré par l'OE comme responsable de la demande d'asile sur base du règlement Dublin III. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en cas d'annulation, l'Etat belge pourrait éventuellement se déclarer responsable et avoir l'obligation de financer le retour du demandeur vers la Belgique[132].

Le CCE a considéré que l'envoi d'un **fax à la cellule Dublin de l'OE mentionnant la nouvelle adresse des demandeurs d'asile** interdisait à l'OE de les considérer comme fugitifs (11 jours après l'envoi de ce fax). Dans cette situation, **l'OE ne pouvait pas prolonger le délai de transfert de 6 à 18 mois** vers l'Etat responsable de leur demande d'asile selon le règlement Dublin III et après lequel la Belgique devient responsable[133].

125 Cour eur. D.H. [GC], *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11, §127.
126 Cour eur. D.H. [GC], *J.K. et autres c. Suède*, 23 août 2016, n° 59166/12, §§102, 120-123.
127 Cour eur. D.H., *B.A.C. c. Grèce*, 13 octobre 2016, n° 11981/15.
128 CJUE [GC], *CGRA c. Mostafa Lounani*, C-573/14, 31 janvier 2017. Sur les possibilités d'exclusion et de retrait de la protection en droit belge, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, pp. 117-119.
129 CJUE, *Mehrdad Ghezelbash contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, 7 juin 2016; CJUE, *George Karim c. Migrationsverket*, C- 155/15, 7 juin 2016.
130 CJUE, *Mehrdad Ghezelbash contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, 7 juin 2016; CJUE, *George Karim c. Migrationsverket*, C- 155/15, 7 juin 2016.
131 L'art. 1, 11° de la loi sur les étrangers définit le risque de fuite comme suit : « le fait qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement présente un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités. Pour ce faire, le ministre ou son délégué se base sur des éléments objectifs et sérieux » mais ces « éléments » ne sont pas définis dans un texte contraignant. Les exemples donnés dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2011-2012, n° 1825/001, p. 16) ne remplissent pas la condition exigée par la CJUE.
132 CE, 7 juin 2016, n° 234.968, qui se base sur les articles 29§3 et 30 du règlement Dublin III.
133 CCE, 10 août 2016, n° 173.053.

2.3. | Procédure d'asile en Belgique

- Bien que le degré de violence à Bagdad ne permette pas en 2016 de parler de violence aveugle, le CCE a octroyé la **protection subsidiaire à deux Irakiens risquant un traitement inhumain et dégradant en Irak en raison de leur état de santé : schizophrénie pour l'un** [134] et situation de grande dépendance (pour se laver, s'habiller, se déplacer) vis-à-vis de sa famille qui avait reçu la protection subsidiaire en Belgique en 2011 pour l'autre[135]. En 2014 déjà, le Conseil d'Etat décidait que le CGRA et le CCE avaient l'**obligation d'examiner l'argument concernant l'état de santé du demandeur d'asile en lien avec la protection subsidiaire**[136].
- Le CCE a confirmé que, lorsque des demandeurs d'asile bénéficient de la protection subsidiaire ou d'un statut de tolérance mais **pas du statut de réfugié reconnu, dans un autre pays de l'UE, le CGRA doit examiner leur crainte de persécution vis-à-vis de leur pays d'origine**[137]. Et ce sans faire appel au concept de « premier pays d'asile », qui n'est pas applicable, par exemple à des Tchétchènes dont le séjour est toléré en Pologne.
- Le CGRA doit régulièrement convoquer l'avocat avant l'audition d'un demandeur d'asile et **ne peut pas tenir compte des propos du demandeur d'asile tenus lors d'une audition à laquelle son avocat n'a pas été régulièrement convoqué**, même si ceci résulte d'une erreur administrative[138].
- Depuis juin 2016, le CGRA procède à des **interviews** par un système de vidéoconférence des demandeurs d'asile dans les **centres fermés** de Merksplas et Vottem. Les enregistrements ne sont toutefois pas conservés ou accessibles aux intéressés : seul le compte-rendu écrit figure au dossier[139].
- **Le CGRA a décidé de ne plus accorder d'autorisation temporaire de retour au pays d'origine aux réfugiés reconnus qui en font la demande pour des circonstances exceptionnelles.** Le dossier des personnes qui retournent dans leur pays pourra être réexaminé et faire l'objet d'un retrait de statut, en fonction des circonstances[140].
- **L'Albanie a été maintenue dans la nouvelle liste des pays d'origine sûrs adoptée peu après un arrêt du Conseil d'Etat de juin 2016**[141]qui annulait sa présence de la précédente liste. Le gouvernement le justifie notamment par la baisse du taux de reconnaissance pour ce pays (8,3 % en 2015 contre 13 % en 2014)[142]. Par ailleurs, **la Géorgie a été ajoutée à cette nouvelle liste. Pour 2017, le secrétaire d'Etat à l'asile et à la Migration envisage d'y ajouter le Maroc, la Tunisie, l'Algérie,** la Moldavie, le Sénégal et le Bénin[143].
- Les **réfugiés reconnus** à partir du 8 juillet 2016, reçoivent **un séjour à durée limitée** qui ne devient illimité que 5 ans après l'introduction de la demande d'asile[144].
- En dépit de la baisse du nombre de demandeurs d'asile en 2016, **les autorités ont décidé de maintenir un système de pré-enregistrement des demandes d'asile :** les personnes sont identifiées, notamment par la prise de leurs empreintes digitales (qui ne sont pas, à ce stade, enregistrées dans Eurodac mais dans une base de données interne), passent un examen médical et un screening de sécurité (l'OE peut désormais interroger directement la BNG, Banque de données nationale générale de la police fédérale[145]). Elles sont ensuite dirigées vers le pré-accueil, désormais organisé par le Samu social sous le contrôle de Fedasil[146]. Les personnes les plus vulnérables peuvent toutefois être enregistrées en principe le jour de leur arrivée[147].

Accueil

- Depuis le 15 août 2016, les demandeurs d'asile résidant dans des structures d'accueil peuvent subir deux **nouvelles sanctions :** la suppression ou la diminution temporaire de « l'argent de poche » (7,40 euros par semaine et par adulte) pour maximum quatre

134 CCE, 19 mai 2016, n° 167 848.
135 CCE, 29 juin 2016, n° 170 821.
136 CE, 27 mai 2014, n° 227.573. En 2008, la Cour constitutionnelle avait déjà indiqué que : « Si la procédure sur la base de l'article 9*ter* ne le permet pas, le demandeur devrait (…) pouvoir invoquer la procédure de protection subsidiaire afin de faire examiner cette situation, pour que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme soit respecté » (arrêt n° 95/2008, B. 13).
137 CCE 29 avril 2016, n° 167019, 167 020, 167 026, 167 028 (3 juges).
138 CCE, 12 janvier 2016, n° 159 724.
139 Myria, compte-rendu de la réunion de contact asile, 21 septembre 2016, §25.
140 Myria, compte-rendu de la réunion de contact asile, 21 septembre 2016, §22. Voir aussi réunion du 21 décembre 2016, §9 ; réunion du 15 février 2017, §20., www.myria.be/fr/reunions-de-contact-protection-internationale.
141 CE, 23 juin 2016, n° 235.211.
142 AR du 3 août 2016 (MB, 29 août 2016).
143 Commission Intérieur de la Chambre, CRIV 54 COM 594, 15 février 2017, p. 4.
144 Loi du 1er juin 2016 modifiant la loi sur les étrangers (MB, 28 juin 2016).
145 AR du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers.
146 Réponse du secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, Commission de l'Intérieur de la Chambre, 1er juin 2016, CRIV 42, COM 435, p. 15.
147 Myria, compte-rendu de la réunion de contact asile, 17 mai 2016, §6-12. Sur la procédure d'enregistrement d'une demande d'asile et l'identification des personnes vulnérables, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, pp. 106-115.

semaines, et **l'exclusion définitive de** l'accueil (sauf l'accompagnement médical qui reste garanti). Une personne exclue de l'accueil qui « établit qu'un niveau de vie digne ne peut lui être assuré » peut introduire une demande auprès de Fedasil qui doit réagir dans les cinq jours « afin de remédier à cette situation »[148].

- Les demandeurs d'asile qui souhaitent, en cours de procédure, **quitter un centre d'accueil collectif pour un logement individuel ne peuvent introduire une demande qu'après six mois, au lieu de quatre mois auparavant**[149]. Les demandeurs d'asile originaires de pays qui connaissent un haut taux de protection (Syrie, Libye et Burundi) peuvent néanmoins être transférés vers une initiative locale d'accueil (ILA) après quatre mois[150].
- Depuis le 29 août 2016, Fedasil assure une **période de transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale** pour les résident de centre d'accueil collectifs ayant obtenu un séjour de plus de trois mois. La transition permet de séjourner pendant deux mois (six mois pour les personnes arrivées par la réinstallation) dans un **logement individuel géré par un CPAS ou une ONG** (pour les profils vulnérables). Les résidents qui ont une solution d'hébergement (famille, amis…) peuvent obtenir des **chèques repas** pendant un mois (280 euros par adulte ; 120 euros par enfant) à condition de quitter le centre d'accueil dans les 10 jours[151].
- Selon un jugement du tribunal du travail d'Anvers, **Fedasil a l'obligation d'assurer la continuité de l'accueil** à une femme seule avec quatre enfants et de l'assister dans des démarches qui lui permettraient d'obtenir une aide du CPAS ou un hébergement en qualité de famille avec enfants en séjour irrégulier[152].

Apatridie

Selon la Cour de cassation, **les cours et tribunaux sont compétents pour condamner l'État belge à délivrer un titre de séjour à un apatride** qui a involontairement perdu sa nationalité et qui démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre état avec lequel il aurait des liens[153].

148 Loi du 6 juillet 2016 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.
149 Loi du 4 mai 2016 des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers.
150 Instruction de Fedasil du 13 octobre 2016.
151 Instruction de Fedasil du 19 août 2016 « transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale ».
152 Tribunal du travail d'Anvers, 10 mars 2016, 15/3105/A.
153 Cass. 27 mai 2016, C.13.0042.F, http://jure.juridat.just.fgov.be.

3. ANALYSE : APPROCHE EUROPÉENNE DE LA CRISE DES MIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS & ATTITUDE DE LA BELGIQUE

En juin 2016, Myria publiait son premier Myriadoc intitulé « L'Europe en crise (de l'asile) ». Il exposait des chiffres et portait un regard critique sur les mesures de relocalisation mises en place, le règlement Dublin, l'approche des *hotspots et l'accord entre l'UE et la Turquie*[154]. Dans l'analyse qui suit, nous étudions l'évolution de ces thématiques en 2016 et début 2017. Nous nous concentrons plus précisément sur deux protagonistes européens, la Grèce et l'Italie, et mettons en lumière à différents endroits le rôle de la Belgique et son attitude dans la politique européenne mise en œuvre.

L'approche de l'UE en matière d'asile et de migration, pour les mois à venir, repose sur trois piliers : réforme de la politique interne en matière d'asile, plus grande implication dans la politique extérieure (pays tiers) et renforcement des frontières extérieures de l'UE. Après avoir donné quelques chiffres, nous analysons ci-dessous les deux premiers piliers. Concernant les développements en matière de gestion des frontières (et les contrôles aux frontières Schengen internes qui vont de pair), nous vous renvoyons au chapitre 'Accès au territoire'.

154 Myria, *L'Europe en crise (de l'asile)*, Myriadoc #1, 20.06.2016. Disponible sur : www.myria.be/files/Myriadocs-1-FR-Europeencrise.pdf.

3.1. | Mer Méditerranée : arrivées, décès et disparitions en 2016

L'Italie (181.436) et la Grèce (173.450) ont eu un nombre similaire d'arrivées en 2016, mais ces chiffres cachent deux réalités différentes. En Grèce, le nombre d'arrivées a reculé de 80 % par rapport à l'année record de 2015. De plus, la grande majorité des 173.450 arrivées y ont été recensées au cours des trois premiers mois de 2016. Entre mars et la fin de 2016, « seulement » 22.298 personnes sont arrivées. En revanche, l'Italie a connu une augmentation de 18 % en 2016 par rapport à 2015. Les nationalités et les caractéristiques démographiques des populations qui ont pénétré sur le territoire européen par ces deux routes diffèrent fortement également (voir carte 6).

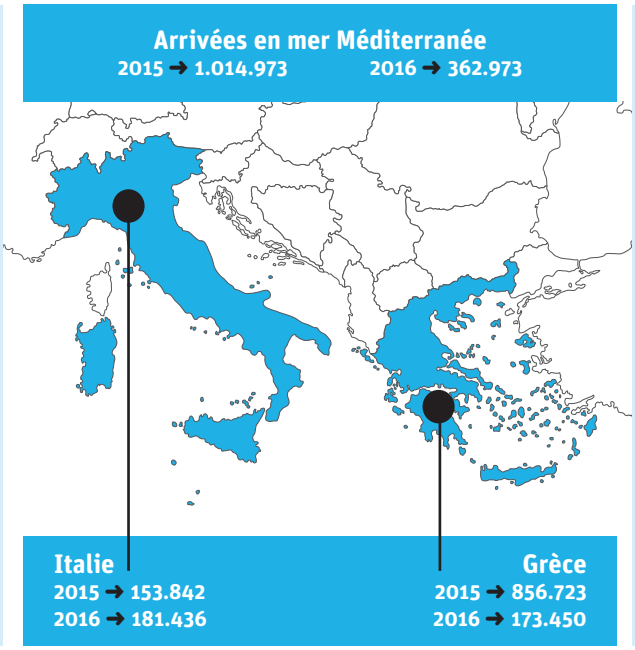
Carte 6. Arrivées, décès et disparitions en mer Méditerranée en 2015 et 2016 (Source : HCR/OIM)

Italie
181.436 en 2016
➜ 18% de plus qu'en 2015

5 principaux pays d'origine
Nigeria (21 %), Érythrée (11 %), Guinée (7 %), Côte d'Ivoire (7 %), Gambie (7 %). En proportion, les arrivées d'Irakiens (1 %, soit 1.455), de Syriens (1 %, soit 1.200) et d'Afghans (0,2 %, soit 437) sont relativement limitées.

23 % des arrivants sont originaires du top 10 des pays d'où affluent le plus de réfugiés.

Démographie
71 % d'hommes, 13 % de femmes et 16 % d'enfants. Parmi les enfants, 92 % étaient non accompagnés ou séparés de leur famille.



Grèce
173.450 en 2016
➜ 80% de diminution par rapport à 2015

Top-5 nationalités
Syrie (47%), Afghanistan (24%), Irak (15%), Pakistan (5%) et Iran (3%).

87% des arrivées concernent des personnes venant du top 10 des pays dont sont originaires les réfugiés.

Démographie
42% d'hommes, 21% de femmes et 37% d'enfants. La proportion d'hommes a augmenté cette année tandis qu'on observe une diminution chez les enfants.

Décès/disparitions en mer Méditerranée

Année	Total Méditerranée	Méditerranée centrale	Méditerranée orientale
2015	3.771 (0,4 sur 100 arrivées)	2.913 (1,9 sur 100 arrivées)	799 (0,09 sur 100 arrivées)
2016	5.096 (1,4 sur 100 arrivées)	4.578 (2,5 sur 100 arrivées)	441 (0,3 sur 100 arrivées)

3.2. | Situation actuelle : hotspots, relocalisations depuis la Grèce et l'Italie et réinstallations depuis la Turquie

Par rapport à 2015, on a enregistré en 2016 nettement moins (-64 %) d'arrivées de migrants et de candidats-réfugiés par la mer Méditerranée, mais leur nombre est resté élevé par rapport aux années antérieures. Malgré cet afflux en baisse, davantage de personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues au cours de la traversée : 5.096 personnes en 2016.

En 2017, on a enregistré (jusqu'au 27 mars) 27.196 arrivées, dont 23.079 en Italie et 3.783 en Grèce. Au 28 mars, on comptait déjà 813 décès et disparitions.

En 2016, 121.185 premières demandes d'asile ont été introduites en Italie (une augmentation de 46 % par rapport à 2015) et 49.875 en Grèce (une hausse de 339 % par rapport à 2015). En 2015, la Grèce constituait essentiellement un pays de transit. Du fait qu'à partir de mars 2016 les migrants ne pouvaient plus poursuivre leur

voyage, ils n'avaient quasiment plus d'autre choix que de demander l'asile en Grèce. Proportionnellement à la population, la Grèce a enregistré le nombre le plus élevé de demandes d'asile, après l'Allemagne. L'Italie arrive en 10ème place[155].

3.3. | 'Externalisation' de la politique d'asile de l'UE

3.3.1. | Mise en œuvre de l'accord UE-Turquie et renforcement de la politique de réinstallation

La politique de l'UE mise plus que jamais sur une approche externe des flux migratoires en collaboration avec les pays tiers. L'**accord du 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie en constitue un signe important**[156]. Il s'agit d'un accord politique – sur lequel la Cour européenne de Justice se dit incompétente[157] - mais il exerce un impact considérable pour les demandeurs d'asile qui se trouvent ou arrivent en Grèce. Déjà début mars 2016, la route des Balkans occidentaux a été coupée *de facto : la traversée de la Grèce devenait quasiment impossible après que l'Ex-République yougoslave de* **Macédoine a fermé sa frontière avec la Grèce.**

Les intentions des dirigeants européens étaient d'endiguer l'immigration irrégulière vers l'Europe, de casser le business plan des trafiquants et de sauver des vies en mer Méditerranée. Nous ne revenons pas ici sur la déclaration UE-Turquie ni sur sa mise en œuvre sous tous ses aspects, nous nous limitons à mettre en lumière certains points.

Endiguer l'immigration irrégulière et sauver des vies en Méditerranée

Comme indiqué au point 1, le nombre d'arrivées et de décès le long de la route de la Méditerranée orientale a nettement diminué après la déclaration UE-Turquie. Entre le 1er avril 2016 et le 27 mars 2017, la route de la Méditerranée orientale a encore connu 81 décès/disparitions en cours de traversée[158].

La déclaration UE-Turquie s'inscrit dans le contexte d'autres développements, qui influent eux aussi sur le nombre d'arrivées. Citons la fermeture de la route des Balkans occidentaux, la fermeture de la frontière entre la Turquie et la Syrie, et l'obligation de visa imposée aux Syriens en Turquie.

Offrir des solutions alternatives à la traversée dangereuse

L'UE et la Turquie ont convenu que l'UE verserait deux fois 3 milliards d'euros afin de soutenir les 2,8 millions de réfugiés syriens qui bénéficient d'une protection temporaire en Turquie (Facility for Refugees in Turkey). Ce processus est en cours et la Belgique y contribue. La déclaration UE-Turquie a en outre introduit un « **plan 1 pour 1** », selon lequel l'UE s'engage, pour toute réadmission en Turquie d'un Syrien (arrivé après le 20 mars 2016 sur les îles grecques), à réinstaller un Syrien d'un camp turc en Europe. Entre le 4 avril 2016 et le 27 février 2017, 3.565 personnes ont ainsi été réinstallées, dont 102 en Belgique.

Pour la réinstallation dans le cadre du plan '1 pour 1', les États membres se sont reposés sur les engagements existants, sans en créer de nouveaux :

- 2.799 de ces places ont été attribuées dans le cadre des conclusions du Conseil de juillet 2015 visant la réinstallation de 22.504 personnes en 2016 et 2017. Il s'agissait d'un engagement global, qui était donc loin de se limiter aux Syriens de Turquie. La déclaration UE-Turquie en réoriente une partie vers ce groupe. Dans le cadre des conclusions du Conseil, 14.422 personnes ont déjà été réinstallées avant fin février 2017, ce qui représente 64 % de l'engagement à tenir d'ici la fin décembre 2017. La Belgique est censée réinstaller 1.100 personnes sur les deux années ; 597 l'avaient été à la fin de février 2017[159].
- Dans la foulée de la déclaration UE-Turquie, une décision a été adoptée en septembre 2016[160] afin que les États membres de l'UE puissent également utiliser (sur base volontaire) ces places initialement réservées à la relocalisation au sein de l'UE pour admettre légalement des réfugiés syriens de Turquie[161]. Il peut s'agir d'une réinstallation, y compris dans le cadre du plan '1 pour 1',

155 Source : Eurostat.
156 Voir : Myria, *op. cit.*
157 La Cour de Justice a affirmé ne pas être compétente pour se prononcer quant à la légalité de la déclaration UE-Turquie, du fait que celle-ci n'a pas été signée par l'une des institutions de l'UE. CJUE, *Orders of the General Court in Cases T-192/16, T-193/16 and T-257/16, NF, NG and NM v European Council*, 28.02.2017.
158 IOM Missing Migrants.
159 439 du Liban, 106 de Turquie (dont 102 dans le cadre du plan '1 pour 1'), 28 de Jordanie et 24 d'Egypte. Source : Commission européenne, *Tenth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 202 final, 02.03.2017, annexe 4.
160 Décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.
161 Dans les décisions initiales relatives à la relocalisation, il restait, pour 54.000 places (sur les 160.000 de départ), à déterminer quel serait l'État membre bénéficiaire. Voir Myria, *op. cit.*.

ou d'autres formes d'admissions, notamment l'admission humanitaire, le regroupement familial, les études ou le travail. À la fin de février 2017, les États membres s'étaient déjà engagés à admettre 34.000 Syriens de Turquie par ce biais[162].

La déclaration stipule en outre que si le « flux irrégulier depuis la Turquie vient à se tarir ou se réduit de manière substantielle et durable, un système d'admission humanitaire volontaire sera activé. Une analyse permettrait de vérifier si les critères sont remplis[163].

La Turquie, un pays sûr où renvoyer un maximum de migrants et de demandeurs d'asile en situation irrégulière ?

La partie la plus controversée de la déclaration prévoit également que quiconque serait arrivé de Turquie sur les îles grecques après le 20 mars 2016 serait renvoyé en Turquie. Qu'il s'agisse de migrants en situation irrégulière ou de demandeurs d'asile dont la demande a été jugée irrecevable ou non fondée.

En ce qui concerne les non-demandeurs d'asile, en ce compris les personnes qui ont fait l'objet d'une décision négative ou d'un retrait du droit de séjour, l'on comptait, début mars 2017, 1.487 migrants renvoyés en Turquie depuis l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie. La Commission européenne juge ce nombre insuffisant : le nombre de personnes arrivant en Grèce reste toujours beaucoup plus élevé que le nombre de retours[164].

Pour les demandeurs d'asile nouvellement arrivés, une procédure d'admission accélérée a été mise en place aux frontières afin de juger de la recevabilité des demandes. Entre avril 2016 et la fin de 2016, cette procédure n'a été utilisée que pour les Syriens et à partir du début de 2017, elle l'a également été pour les nationalités ayant un taux de reconnaissance de plus de 25 %, tels les Afghans et les Irakiens[165].

Dans de nombreux cas, les demandes de Syriens sont déclarées irrecevables : pour les personnes en question, la Turquie est considérée comme un pays tiers sûr. Dans les mois qui ont suivi la déclaration, les commissions de recours grecques ont rejeté en nombre ces décisions d'irrecevabilité : dans la grande majorité des dossiers, la Turquie n'a pas été jugée sûre.

Le sujet est devenu si épineux pour les dirigeants politiques européens que, sous la pression européenne, la composition des commissions de recours grecques a été revue en juin 2016[166]. Depuis leur mise sur pied et jusqu'au 19 février 2017, les organes de recours ont pris 880 décisions, dont 21 décisions d'irrecevabilité (considérant que la Turquie était un pays tiers sûr). Ces 21 décisions confirmeraient maintenant toutes la recevabilité[167]. Malgré cela, au moment où nous rédigeons ces lignes (mars 2017) et d'après les chiffres officiels, aucun demandeur d'asile n'avait encore été renvoyé en Turquie uniquement sur la base d'une décision d'irrecevabilité, à moins que le demandeur d'asile ne le demande volontairement[168].

Les choses pourraient changer dans un avenir proche. Le Conseil d'État grec doit trancher une affaire dans laquelle une commission de recours a statué que la demande de deux demandeurs d'asile syriens était irrecevable, sur la base du principe du 'pays tiers sûr'. La question qui se pose est de savoir si c'est compatible avec le droit grec et européen. Le jugement est attendu pour la mi-avril de cette année.

Autre élément inquiétant : sous la pression de l'UE, la politique sera également durcie pour les personnes identifiées comme vulnérables ou pour les cas qui relèvent des dossiers de regroupement familial au titre du règlement de Dublin. Jusqu'à présent, le gouvernement grec avait décidé de ne pas leur accorder de procédure d'admission accélérée. Et l'enquête sur le fond est normalement effectuée en Grèce[169]. Un plan d'action[170] de décembre 2016 remet ce principe en question et recommande pour ces personnes également une accélération de la procédure ou vérification de la recevabilité.

De nombreuses personnes qui souhaitent demander l'asile sur les îles n'ont toujours pas reçu effectivement accès à la procédure ou ont dû attendre longtemps (plus de 6 mois)[171].

162 Commission européenne, *op. cit.*, p. 2.
163 Commission européenne, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 9.
164 *Ibid.*, p. 5.
165 AIDA, *Country Report Greece*, 2016 update, 03.2017, p. 14 et p. 77.
166 Elles étaient formées d'un fonctionnaire grec, d'un représentant du HCR et d'un membre d'une commission grecque pour les droits de l'homme. Après l'amendement de juin 2016, elles comptaient deux juges administratifs grecs et un représentant du HCR.
167 D'après la Commission européenne, 14.259 demandes d'asile ont été introduites sur les îles, dont 11.752 décisions ont été prises en première instance (8.378 sur la recevabilité et 3.374 sur le fond). Au total, 2.846 recours ont été introduits et dans 1.319 affaires, une décision a été prise, dont 880 par les nouveaux organes de recours. À titre de comparaison, les organes de recours antérieurs ont traité 439 recours. Des chiffres partiels datant du 18 septembre 2016 montrent qu'une décision avait alors été prise dans 311 affaires : 305 rejetaient l'irrecevabilité, 6 la confirmaient. Source : Commission européenne, *Third Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2016) 634 final, 28.09.2016, p. 6.
168 Notez que l'on connaît des cas où des ressortissants de pays tiers avaient indiqué leur intention de demander l'asile et ont été renvoyés en Turquie sans que leur demande ne soit enregistrée ni examinée. Lire par exemple, HCR, *UNHCR concern over the return of 10 Syrian Asylum-seekers from Greece*, 21.10.2016 ; et voir Myriadoc #1.
169 AIDA, *op. cit.*, p. 14 et p. 77.
170 Plan d'action commun du coordinateur de l'UE sur la mise en œuvre de certaines dispositions de la déclaration UE-Turquie de décembre 2016.
171 Pour des chiffres, voir AIDA, *op. cit.*, p. 34.

Le plan d'action en question prévoit des mesures visant à accélérer la procédure d'asile en première et deuxième instance, ainsi qu'à augmenter le taux de retour.

3.3.2. | 'Pacte pour les migrations' et nouvelle focalisation sur la Libye dans le plan d'action Méditerranée

La déclaration UE-Turquie incite les dirigeants politiques européens à poursuivre sur la voie de l'externalisation accrue de la politique migratoire. La priorité est donnée à la prévention de l'immigration illégale par la Méditerranée et à une mise en œuvre plus effective de la politique de retour. À la fin de juin 2016, la Commission européenne et le Conseil soulignaient la nécessité d'instaurer un **cadre pour des partenariats pour les migrations (« pactes pour les migrations »)**. Ils règlent au cas par cas la coopération avec certains pays d'origine ou de transit par des « mesures incitatives efficaces et une conditionnalité appropriée ». Ils permettraient de mieux cibler toutes les ressources et les instruments de l'UE mis en œuvre afin de gérer les flux migratoires. L'alignement des politiques en matière de visas, d'immigration légale ou de réadmission sur la coopération au développement ou le commerce, par exemple[172].

Le nombre élevé d'arrivées et de décès le long de la route de la Méditerranée centrale reste problématique, ce qui a de plus en plus centré l'attention sur la **Libye**. Les conclusions du Conseil de décembre 2016 ont souligné la nécessité de coopérer avec les garde-côtes libyens et de proposer un retour volontaire assisté aux migrants arrivés en Libye. **La déclaration de Malte**[173] du 3 février 2017 suggère en outre une série d'actions visant l'intensification de la coopération avec la Libye et ses voisins.

3.4. | Politique interne d'asile et de migration de l'UE

Sous cette section, nous faisons brièvement le point sur la situation en Grèce et en Italie depuis la mise en œuvre de l'approche des hotspots, la déclaration UE-Turquie et la fermeture de la route des Balkans occidentaux. Nous nous penchons sur l'application des mesures temporaires de relocalisation, ainsi que l'évolution du règlement de Dublin, auquel un nouveau souffle a été donné.

3.4.1. | Situation en Grèce et en Italie depuis l'introduction de l'approche des hotspots

Initialement, l'approche des hotspots constituait une pratique et une méthode de travail, encore peu encadrée sur le plan juridique[174]. Pourtant, ces procédures exercent un impact considérable, y compris sur les droits fondamentaux. La Grèce et l'Italie ont été soutenues par l'UE qui a, entre autres, dépêché des experts (d'autres États membres) d'EASO et de Frontex. Dans le courant de 2016, la Belgique a mis 27 experts (de l'OE, du CGRA et de Fedasil) à la disposition de la Grèce, pour l'aider dans la procédure d'asile, et 8 à la disposition de l'Italie[175].

Grèce

En 2016, un instrument financier européen d'aide d'urgence a été mis sur pied afin d'améliorer les conditions des migrants en Grèce[176]. Malgré cela, elles sont restées longtemps médiocres dans certaines structures d'accueil et le sont encore toujours à certains endroits, à l'heure d'écrire ces lignes.

D'après les statistiques du HCR, 62.156 migrants et demandeurs d'asile séjournaient en Grèce en date du 21 mars 2017, dont 47 898 sur le continent et 14 258 sur les îles[177].

Îles grecques. En Grèce, il existe cinq hotspots, qui assurent l'enregistrement et l'identification des nouvelles demandes (voir plus haut). Conformément à la déclaration UE-Turquie, les personnes demeurent en principe sur les îles dans l'attente d'un éventuel retour vers la Turquie (si elles sont en séjour irrégulier ou si leur demande d'asile est déclarée

172 Conclusions du Conseil de l'Europe du 28.06.2016, point 2. Lire également : Commission européenne : *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM (2016) 385 final, 7.06.2016. Les premiers pays ciblés sont le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Mali et l'Éthiopie.

173 Conclusions du Conseil européen du 15.12.2016 et Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen du 03.02.2017.

174 Voir Myria, *op. cit.*. En septembre 2016, le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est entré en vigueur (voir chapitre Accès au territoire) ; les hotspots y trouvent un premier ancrage juridique et y sont partiellement définis.

175 Point de contact belge du Réseau Européen des Migrations, *Annual Policy Report 2016* [pas encore publié].

176 Pour en savoir plus, consultez : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2986_fr.htm

177 Chiffres du HCR, disponibles sur : http://rrse-smi.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=d5f377f7f6f2418b8ebadaae638df2e1

irrecevable ou non fondée). Comme dit précédemment, ce retour se faisait attendre et la procédure d'asile traînait. Sans compter que les arrivées se poursuivaient, petit à petit, sur les îles. Le résultat ne s'est pas fait attendre : camps surpeuplés et conditions précaires, dans lesquelles les séjours se prolongeaient souvent durant des mois.

Le 21 novembre 2016, l'on comptait pas moins de 16.582 personnes dans un camp ne pouvant accueillir que la moitié (8.274). À la fin de mars 2017, les îles accueillaient 13.182 demandeurs d'asile et migrants, pour une capacité de 8.673 places. À ceux-là s'ajoutaient 1.076 personnes dans le cadre d'un programme d'accueil du HCR178. Bien que la situation se soit nettement améliorée, on observe toujours une forte surpopulation, en particulier sur certains sites[179].

Tant l'identification (insuffisante) des groupes vulnérables que leur suivi compliqué ont de quoi préoccuper. Cela étant dit, quelque 5.400 groupes vulnérables et mineurs non accompagnés auraient été transférés vers le continent avant le 10 février 2017[180].

Dans les hotspots, plusieurs personnes sont décédées ces derniers mois, dont une femme et un enfant fin 2016, après l'explosion d'une cuisinière au gaz. Trois hommes ont perdu la vie à quelques jours d'intervalle à la fin de janvier 2017, à Lesbos, probablement des suites d'une intoxication au monoxyde de carbone due à un appareil de chauffage improvisé. Les conditions de vie difficiles et la frustration liée au manque de perspective et à la longue attente ont encore été aggravées par l'hiver rigoureux (neige, vent froid et pluie), malgré lequel une partie de la population vivait encore sous tente[181].

De nombreux incidents de sécurité sont survenus et, en automne, de graves émeutes ont éclaté à plusieurs reprises (plusieurs fois dans le camp de Moria sur l'île grecque de Lesbos)[182]. Du fait de cette situation sécuritaire précaire, **la Belgique a rappelé tous ses experts des îles grecques durant la première quinzaine de novembre 2016 et aucun autre n'y a été envoyé**[183]. Outre la demande de mesures de sécurité et d'une présence policière et militaire renforcée, le Secrétaire d'État belge a insisté auprès des Grecs afin qu'ils accélèrent la procédure d'asile, qu'ils redoublent d'efforts pour renvoyer les migrants (en Turquie ou dans leur pays d'origine) et qu'ils améliorent les conditions de vie. Avec ceci de paradoxal que la Grèce était priée d'agir de manière plus rapide et plus efficace, sans pour autant recevoir le soutien nécessaire. Au début de mars 2017, la police grecque élaborait des plans de sécurité pour chaque hotspot.

En mars 2017, l'ONG Médecins Sans Frontières s'est plainte de la situation, en évoquant le sentiment d'insécurité, la consommation d'alcool et de drogues, les agressions sexuelles et la violence. Elle parle de la détérioration de l'état mental de leurs patients, étant donné les circonstances et la crainte d'un retour en Turquie. Elle constate de fortes hausses du nombre de patients souffrant d'anxiété, de dépression et du syndrome de stress post-traumatique, et un nombre croissant de cas d'automutilations et de tentatives de suicide[184].

Grèce continentale. La gravité de la situation des migrants et des demandeurs d'asile sur les îles grecques n'a pas manqué d'attirer l'attention. Mais la situation que connaît le continent grec depuis la fermeture de la route des Balkans n'est pas plus enviable. À la fin du mois de mars, 33.981 migrants et demandeurs d'asile séjournaient dans des centres officiels et non officiels, et 13.935 dans les centres tenus par le HCR[185].

Entre début juin et fin juillet 2016, une vaste opération a été menée par le service grec d'asile, le HCR et l'EASO dans le but de **pré-enregistrer les demandes de protection internationale. Durant cette opération, 27.592 personnes ont été enregistrées au total, dont 1.225 mineurs non accompagnés**[186]. Une grande partie de ces personnes s'est abstenue de s'enregistrer, sans doute par manque de confiance envers le système grec ou parce qu'elles espéraient toujours poursuivre leur route. Fin 2016, 12.905 de ces demandes étaient entièrement enregistrées, mais 6.083 personnes ne se sont pas présentées à leur

178 Le HCR met actuellement des places à disposition, tant sur les îles que sur le continent ; ces places étaient initialement destinées aux candidats à la relocalisation, mais depuis juillet 2016, elles profitent également aux dossiers Dublin de regroupement familial et aux personnes vulnérables.

179 Chiffres du HCR, *op. cit.*.

180 Commission européenne, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 7.

181 Human Rights Watch, *Greece: a year of suffering for asylum seekers*, 15.03.2017; EU Observer, *Asylum conditions on Greek islands* 'untenable,' 9.01.2017.

182 Lire par exemple : EU Observer, *Death and riots at EU asylum hotspot in Greece*, 25.11.2016 ; The Guardian, *Thousands flee as blaze sweeps through Moria refugee camp in Greece*, 20.09.2016. Ekathimerini.com, *Moria camp damaged in riots as rumors fly*, 25.10.2016

183 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Compte rendu analytique*, CRABV 54 COM 534, 16.11.2016, p. 9 et p. 25. Lire également : De Standaard, *Francken haalt asielexperts terug uit Griekenland*, 16.11.2016.

184 Médecins Sans Frontières, *One year on from the EU-Turkey deal: challenging the EU's alternative facts*, 03.2017, p. 13.

185 Chiffres du HCR, *op. cit.*.

186 Service grec d'asile et HCR, *Pre-registration data analysis 9 June – 30 July 2016*. En termes de nationalités, l'on comptait 54 % de Syriens, 27 % d'Afghans, 13 % d'Irakiens, 3 % de Palestiniens, 2 % de Pakistanais et 1 % d'autres nationalités. Une petite moitié (46 %) était constituée d'enfants, contre 22 % de femmes (adultes) et 32 % d'hommes. Par ailleurs, 3.481 personnes ont été identifiées comme 'vulnérables' en vertu de la loi grecque.

entretien. L'enregistrement complet devait être achevé en février 2017. L'accès à la procédure d'asile reste donc très lent et demeure un souci[187].

Les travailleurs humanitaires dénonçaient dans les camps grecs une situation où des milliers d'enfants étaient privés de scolarité et de protection et devenaient vulnérables à l'exploitation sexuelle, à la violence et à la négligence. Ils ont également exprimé leur inquiétude que certaines structures d'accueil ne voient se développer le trafic de drogue, la traite des êtres humains et la violence.

Selon des estimations de la fin de février 2017, la Grèce toute entière abriterait 20.500 enfants migrants (dont 2 100 mineurs non accompagnés) et 2.500 demandeurs d'asile fréquenteraient l'enseignement primaire et secondaire inférieur[188].

Encadré 20.

Participation de Myria à la mission de surveillance des centres d'accueil dans l'Attique, en Grèce continentale

En juillet 2016, Myria a participé à une mission d'observation de quatre structures d'accueil en Grèce continentale, à Athènes et aux alentours : Eleonas, Elleniko, Skaramagkas et Schisto. La mission était dirigée par l'institution grecque en charge des droits humains et le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI).

Les conditions de vie diffèrent fortement d'un site à l'autre. Dans certains, des services de base étaient offerts dans un bâtiment ou des conteneurs habitables (avec ou sans air conditionné), dans d'autres, il s'agissait de tentes de l'armée, ou encore d'une succession de tentes igloos et de toiles tendues dans et autour de vieux bâtiments.

De manière générale, il régnait un ennui considérable (absence d'activité), le manque de perspective et un manque d'information et d'aide juridique. Parmi les personnes avec lesquelles nous avons discuté sur les lieux visités, rares étaient celles qui avaient déjà pu introduire une demande formelle d'asile et avaient une idée de ce qui les attendait par la suite en Grèce. La campagne de pré-enregistrement progressait cependant bien et certaines personnes en avaient déjà bénéficié. De nombreuses personnes espéraient rejoindre un membre de la famille ou une connaissance ailleurs en Europe (essentiellement en Allemagne et en Suède). Partout, une aide alimentaire était distribuée et une permanence médicale était assurée (au moins quelques heures par jour). Aucun des centres visités n'avait mis en place une structure éducative pour les mineurs (ni les adultes).

Sur un site en particulier, **Skaramagkas**, une ambiance épouvantable était très perceptible - même les gestionnaires (des soldats grecs) s'en plaignaient ouvertement. Peu de contrôle était exercé sur les personnes qui y séjournaient et les conditions étaient totalement inadaptées, surtout pour les familles avec enfants. La situation devenait parfois incontrôlable, en particulier la nuit.

Sur le site informel d'**Elleniko**[189], les anciennes installations olympiques situées près de l'ancien aéroport, les migrants vivent principalement dans des tentes igloos (et quelques tentes du HCR), dans et autour du bâtiment. Malgré des conditions très rudimentaires (pas de lits ni de matelas disponibles, peu d'installations sanitaires, pas de scolarisation[190]), la situation ne paraissait pas catastrophique au moment de notre visite. Le lendemain, nous avons cependant entendu aux nouvelles qu'une personne était décédée des suites d'une bagarre à l'arme blanche et deux autres avaient été hospitalisées. La presse grecque a également publié des articles dénonçant de la prostitution enfantine forcée près du site.

À la mi-mars 2017, il restait encore, d'après le HCR, 1.500 occupants à Elleniko, dont bon nombre se plaignait de niveaux élevés d'anxiété, de colère et de dépression. La situation sécuritaire y serait instable, avec une augmentation de la violence sexuelle et sexiste[191].

187 AIDA, *Country Report Greece*, 2016 Update, p. 32.

188 UNICEF, *Refugee and migrant children in Greece*, 28.02.2017.

189 Myria a visité l'une des trois parties d'Elleniko..

190 Excepté un cours d'anglais organisé par l'un des occupants, tous âges confondus, dans une pièce sans chaises ni tables.

191 UNHCR Bureau for Europe, *Weekly report*, 12.03.2017.

Italie[192]

En Italie, quatre hotspots sont opérationnels en tant que tels, mais la plupart des débarquements (70 %) se produisent en dehors des hotspots. L'approche hotspot serait cependant appliquée dans au moins six autres ports, où il est prévu d'installer des hotspots mobiles.

Les ONG s'inquiètent, en Italie, de possibles violations des droits de l'homme, entre autres, au stade de **pré-identification** et d'enregistrement. Les arrivants seraient classés en tant que « demandeurs d'asile » ou « migrants économiques » à la suite d'une évaluation rapide basée sur des listes de questions écrites ou orales posées immédiatement après leur débarquement. Du fait du moment choisi (ces personnes sont encore sous le choc du voyage) et du manque de médiateurs culturels (qui ne parlent qu'un nombre limité de langues), il y a peu de garanties que les intéressés comprennent bien la procédure et son importance. De plus, la distinction serait également faite sur la base de la nationalité des intéressés. Ceux identifiés comme migrants économiques se voient opposer un refus ou un ordre de quitter le territoire et sont placés en détention, pour autant que des places soient disponibles.

Des **accusations d'usage de la contrainte pour prendre les empreintes digitales** sont également lancées. Il est en effet fréquent que les arrivants s'y opposent car ils préfèrent poursuivre leur route et chercher asile ailleurs. L'approche hotspot était entre autres censées permettre à l'Italie et à la Grèce de mieux prendre les empreintes digitales, de sorte à pouvoir appliquer ensuite le règlement de Dublin. En attendant, quasiment 100 % des ressortissants clandestins de pays tiers y seraient soumis aux frontières extérieures[193]. D'après un rapport d'Amnesty International, il a régulièrement été fait usage de méthodes coercitives ou d'un emprisonnement prolongé (au-delà de la durée légale) afin d'obtenir une identification complète. Certains témoignages font mention de coups violents, de décharges au moyen de matraques électriques et d'humiliations sexuelles ou encore de douleurs infligées sur les parties génitales[194].

L'**accueil**[195] laisserait également beaucoup à désirer car de nombreux endroits ne sont pas adaptés à l'hébergement de demandeurs d'asile et encore moins de groupes vulnérables. La Commission européenne demande que la capacité d'accueil soit améliorée, en particulier la différence entre l'accueil de première et de seconde ligne, et confirme la nécessité d'une prise en charge meilleure et spécifique des mineurs non accompagnés..

3.4.2. | Relocalisations

Les décisions européennes de relocalisation[196] de septembre 2015 ont été prises au pic de la crise migratoire : 160.000 demandeurs d'asile devaient être relocalisés d'ici septembre 2017, chiffre qui a ensuite été revu à 100.000[197]. L'année dernière déjà, nous mettions en doute dans notre Myriadoc la solidarité effective mise en place par ces mesures.

Le système de relocalisation a tardé à se mettre en route. Le rythme s'est accéléré à la fin de l'année 2016, mais à la fin de février 2017, les États membres n'avaient au total proposé que 25.721 places de relocalisation (engagements) et seules 13.546 relocalisations avaient effectivement eu lieu (3.936 depuis l'Italie et 9.610 depuis la Grèce)[198]. Une bonne demi-année avant l'échéance, 14 % des engagements avaient donc été respectés. Ce résultat doit d'autant plus être relativisé que les transferts Dublin (vers l'Italie) ont été mis en œuvre simultanément (voir infra).

La Commission européenne tire la sonnette d'alarme et a transmis des recommandations concrètes aux États membres (engagements mensuels, réponse plus rapide aux demandes de relocalisation, accueil de groupes plus nombreux, motivation des refus). La Commission a annoncé qu'à partir de septembre 2017, elle entamera des procédures d'infraction contre les pays qui ne respectent pas leurs obligations en vertu des décisions

192 Sources et informations complémentaires : ibid. ; Amnesty International, *Hotspot Italy. How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, 10.2016 : ECRE, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*, 11.2016.

193 La Commission européenne a décidé en décembre 2016 de clore la procédure d'infraction engagée contre ces pays concernant la mise en œuvre du règlement EURODAC, *Procédures d'infraction du mois de décembre: principales décisions*, 8.12.2016.

194 Amnesty International, *op. cit.*

195 À la fin de décembre 2016, 75 % (137.218) des arrivants seraient accueillis dans des centres d'accueil temporaire. Les centres de seconde ligne ont accueilli 23.822 personnes et ceux de premiers soins et d'aide, 14.694 personnes (en attente de leur transfert vers un autre centre d'accueil). Source : AIDA, *op. cit.*, et CERE, *op. cit.*.

196 Décisions du Conseil du 14 septembre 2015 (2015/1523) et du 22 septembre 2015 (2015/1601).

197 Notez qu'en fin de compte, l'État membre d'accueil n'a été juridiquement défini que pour 98.255 places. Pour 106.000 places, la Grèce (66.400) et l'Italie (39.600) ont été désignées comme les États membres bénéficiaires (d'où partent les relocalisations). Pour 54.000 places (sur les 160.000), les décisions du Conseil n'ont précisé aucun État membre bénéficiaire. Voir plus bas la déclaration UE-Turquie : Myriadoc #1, *op. cit.*.

198 Au total, les États membres ont mis à disposition 25.721 places, dont 8.804 pour l'Italie et 16.917 pour la Grèce. Source : Commission européenne, *Tenth report (…), op. cit.*.

de relocalisation. Certains États (Norvège, Suisse, Finlande, pays baltes, Malte, Luxembourg) sont en bonne voie d'atteindre leur quota. La Hongrie, la Pologne et l'Autriche ne collaborent absolument pas, à l'heure où nous rédigeons ces lignes, et la Slovaquie et la République tchèque ne le font que timidement[199].

En décembre 2016, la Commission a fixé de nouveaux objectifs[200]. S'ils sont respectés, nous atteindrions en septembre 2017 entre 39.600 et 44.600 migrants relocalisés[201]. Des chiffres bien en-deçà de ce qui avait été convenu dans les règlements relatifs à la relocalisation.

La Commission reconnaît par ailleurs que le nombre de personnes susceptibles d'être relocalisées est également inférieur aux nombres fixés dans les décisions de relocalisation. Seules entrent en ligne de compte les nationalités pour lesquelles le taux moyen de protection dans l'UE atteint au moins 75 % (selon les derniers chiffres trimestriels d'Eurostat), ce qui ne concerne, dans la pratique, que les Syriens et les Érythréens (ainsi que les Irakiens, jusqu'en juin 2016)[202]. Au début de mars, la Commission a estimé[203] que 20.000 entraient en considération en Grèce. L'Italie a vu arriver 20.700 Érythréens en 2016, mais seuls 5.300 à 5.800 d'entre eux étaient enregistrés à ce moment-là pour être relocalisés. En Italie, des Érythréens continueront sans doute d'affluer dans les prochains mois.

Belgique

D'après les décisions de relocalisation, la Belgique est censée relocaliser 3.812 personnes d'ici septembre 2017. Elle a mis 30 places à disposition en 2015 et 500 dans le courant de 2016 (100 en avril, 100 en mai et 300 en septembre[204]). Six demandeurs d'asile ont été relocalisés en Belgique depuis l'Italie en 2015 ; en 2016, ils étaient environ 200 (177 depuis la Grèce et 23 depuis l'Italie). Il s'agissait principalement de Syriens (3/4)[205].

À la fin de février 2017, la Belgique avait mis à disposition un total de 730 places sur 3.812, soit 19 % du quota belge (530 pour la Grèce et 200 pour l'Italie). Un peu plus de six mois avant la fin de la période de relocalisation, celle-ci a été effectivement assurée pour 396 personnes (58 venues d'Italie et 338 de Grèce), soit 10 % du quota belge[206].

Un peu plus de six mois avant la fin de la période de relocalisation, celle-ci a été effectivement assurée pour 396 personnes (58 venues d'Italie et 338 de Grèce), soit 10 % du quota belge.

Le Secrétaire d'État à l'asile et la migration a lié l'engagement en matière de relocalisation à deux conditions : que le flux soit contrôlé en Grèce et que l'afflux auprès de l'OE à Bruxelles ait diminué (y compris les places d'accueil disponibles)[207]. Finalement, il a accepté en février 2017 une intensification des engagements. À partir de 2017, cent places sont mises à disposition chaque mois, et 150 en juillet et août[208]. D'après le Secrétaire d'État, la Belgique respecterait ainsi ses engagements européens en termes de relocalisation. Afin que les choses soient claires : la Belgique semble implicitement interpréter les objectifs de la Commission de décembre 2016 comme un ajustement non officiel du quota général à atteindre fixé par la décision de relocalisation – ainsi que de la part de chaque État membre.

199 *Ibid*. et Commission européenne, *Ninth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 74 final, 08.02.2017.
200 Objectifs d'au moins 2.000 relocalisations par mois pour la Grèce et 3.000 à partir d'avril 2017. Pour l'Italie, le chiffre a été fixé à 1.000 par mois et 1.500 à partir d'avril 2017. Source : Commission européenne, *Eight report on relocation and resettlement*, COM (2016) 791 final, 08.12.2016.
201 Calculs basés sur les chiffres donnés par la Commission dans son dixième rapport de suivi (*op. cit.*) : de 28.400 à 30.400 depuis la Grèce et de 11.200 à 14.200 depuis l'Italie.
202 Pour la liste actualisée et complète, voir : www.easo.europa.eu/questions-and-answers-relocation. Notez que seule la reconnaissance comme réfugié ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire est prise en considération. Pas la protection humanitaire telle qu'elle existe dans certains pays.
203 Commission européenne, *Tenth report, op. cit.*, p. 4-5.
204 Voir les rapports de suivi de la Commission et les explications à la Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, 16.11.2016, CRABV 54COM 534.
205 Mais aussi de ressortissants d'Irak, d'Érythrée, d'apatrides de Palestine et de République centrafricaine. Source : Myria, *Réunion de contact Asile*, 18.01.2017, points 58 et 65.
206 Commission européenne, *op. cit.*, COM (2017) 202 final, p. 3-4.
207 Lire entre autres : Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, rapport intégral, 27.02.2016.
208 Myria, *Réunion de contact Asile*, 15.02.2017, point 16.

Encadré 21.

La relocalisation en Belgique dans la pratique[209]

Les États membres transmettent (via DubliNet)[210] des engagements (voir supra) et peuvent indiquer des préférences (nationalité, composition familiale, connaissances linguistiques, etc.). Contrairement à certains autres pays, la Belgique n'indique aucune préférence particulière. Par ailleurs, dans leur dossier de relocalisation, les demandeurs d'asile peuvent indiquer des préférences quant au pays de destination[211].

À partir de leur base de données, la Grèce et l'Italie soumettent une proposition à la Belgique[212] et envoient (par Dublinet) les dossiers individuels à la cellule Dublin de l'OE. **L'OE effectue ensuite un contrôle de sécurité**.

L'un des reproches faits par la Grèce et l'Italie est que de nombreux États membres **refusent un nombre élevé de demandes de relocalisation** sans motif valable. Les décisions de relocalisation stipulent (article 5, 7°) que les demandes peuvent être refusées pour des raisons d'ordre public ou des motifs sérieux d'exclusion (définis par le CGRA, en Belgique). Dans le cas de la Belgique, il ne semble pas y avoir de nombreux refus. D'après les chiffres du service grec de l'asile[213], 857 demandes de relocalisation ont été refusées au total (en date du 19 mars 2017), dont 4 par la Belgique. Dans le courant de 2016, d'après l'OE, une seule demande de relocalisation (d'un Erythréen) aurait été refusée au total, pour l'Italie et la Grèce, et ce, en raison d'une menace pour l'ordre public.

Les décisions de relocalisation prévoient un délai (renouvelable) de deux mois (article 2, 10°) pour exécuter le transfert. Dans la pratique, il a souvent duré beaucoup plus longtemps, pour diverses raisons liées aussi bien à l'État à l'origine de la relocalisation qu'au pays d'accueil.

La Grèce et l'Italie reprochent également la **lenteur de la réponse apportée par les États membres aux demandes de relocalisation.** Alors que l'objectif (fixé dans les protocoles de relocalisation interne) est de dix jours, cela peut prendre des mois, dans la pratique. L'OE a ici reconnu que le problème se posait également en Belgique, en l'expliquant par plusieurs raisons. Le contrôle de sécurité, par exemple, prend du temps du fait de l'implication de diverses autorités (OE, CGRA, police). En outre, une partie des dossiers transférés par les Grecs, mais surtout par les autorités italiennes, seraient incomplets. En janvier 2017, l'OE s'est engagé à raccourcir ce délai dans le futur.

Des côtés grec et italien, il faut au moins 1 mois pour clôturer le dossier administratif et l'OIM a également besoin de temps. L'OIM organise en effet le transfert dans les deux pays et se concerte avec la Belgique pour le planifier. En Grèce, un cours d'orientation culturelle et un check-up médical sont entre autres mis en place.

Munis d'un laissez-passer délivré par l'Italie ou la Grèce, les demandeurs d'asile relocalisés rejoignent la Belgique, **accompagnés d'un collaborateur de l'OIM**. À l'aéroport, les demandeurs d'asile sont accueillis par l'OIM, qui les conduit auprès de l'OE pour qu'ils y introduisent une demande d'asile.

À part le fait que les intéressés ne sont **pas soumis à un pré-enregistrement en Belgique, ils suivent le même parcours que les autres demandeurs d'asile**, en termes de procédure et d'accueil. Autrement dit, il n'y a pas - comme c'est le cas dans le cadre d'une réinstallation - de reconnaissance quasi immédiate ni de parcours d'accueil distinct. Il est cependant arrivé que des personnes relocalisées se présentent en Belgique avec des attentes illusoires, basées probablement sur des informations erronées (concernant les réinstallations et relocalisations) reçues en Grèce. Fedasil et l'OIM ont promis en janvier 2017 de se pencher sur la question.

Comme déjà dit, une relocalisation n'offre **aucune garantie de protection en Belgique**. Sur les demandeurs d'asile arrivés en Belgique par relocalisation, le CGRA a pris en 2016 six décisions de refus du fait que les intéressés n'avaient pas la nationalité prétendue, et quatre refus techniques parce que les intéressés ne s'étaient jamais présentés au SRGC pour leur audition.

209 Informations recueillies principalement lors des réunions de contact Asile à Myria, disponibles sur www.myria.be. Rapports de septembre 2016 (point 9), janvier 2017 (points 9-13 et 62), février 2017 (points 16 et 22). Références également aux décisions de relocalisation des 14.09.2015 et 22.09.2015, op. cit.

210 DubliNet est un réseau sécurisé par lequel les États membres s'échangent des informations relatives aux demandes d'asile, sur la base des accords pris dans le cadre du règlement de Dublin.

211 Dans les dossiers soumis à l'OE, la Belgique est souvent indiquée en troisième ou quatrième place des pays de préférence.

212 À l'avenir, un outil de comparaison pourra être utilisé.

213 Disponibles sur : http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2017/03/Relocation-procedures-up-to-19-03-17_en-.pdf.

3.5. | Transferts Dublin vers l'Italie et la Grèce

3.5.1. | Le système de Dublin au cœur du cadre européen sur l'asile à renégocier

La tentative d'externaliser la politique sur l'asile et la migration de l'UE - et de reporter la responsabilité sur les pays tiers - se ressent également dans les propositions internes de réforme du cadre législatif (voir Développements récents, plus haut dans ce chapitre). La Commission européenne a déposé une série de propositions réglementaires en mai et en juillet 2016. Ces propositions visent en outre à davantage responsabiliser, en droit et dans les faits, les pays situés aux frontières extérieures de l'UE.

Tout comme aujourd'hui, la Commission européenne fait reposer la proposition dite 'Dublin IV' sur le principe que le **premier pays d'asile est responsable, dans de nombreux cas, de l'instruction de la demande d'asile** (donc du retour éventuel). Malgré le mécanisme correcteur qui serait introduit (voir infra), le critère de l'État membre de la première entrée devient encore plus important qu'avant, par l'instauration des **tests obligatoires de recevabilité** : pour les pays dits « sûrs » (pays tiers et premier pays d'asile sûr), les demandes d'asile doivent être rejetées avant tout examen sur le fond.

Les États membres doivent **examiner la recevabilité** avant même que le mécanisme correcteur ne puisse jouer et **avant de faire valoir tout autre critère du règlement de Dublin.** En d'autres termes, le critère familial du règlement de Dublin ne s'appliquera pas à un demandeur d'asile qui peut être renvoyé vers un pays sûr. Cela soulève une question de compatibilité avec l'article 8 de la CEDH et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Si le demandeur d'asile provient d'un pays d'origine sûr, une procédure accélérée lui sera en outre (obligatoirement) appliquée.

La relocalisation deviendrait structurelle. La proposition prévoit en outre un **mécanisme de répartition correcteur** qui entrerait automatiquement en application dès qu'un ou plusieurs États membres aurai(en)t à examiner un nombre disproportionné de demandes d'asile (plus de 150 % de demandeurs d'asile en plus d'une valeur de référence[214]). Le cas échéant, les demandeurs d'asile seraient relocalisés vers d'autres États membres. Pour le reste, la proposition ne permet plus aucun transfert de responsabilité.

En attendant, le règlement de Dublin III reste en vigueur. D'une manière plus générale, le Secrétaire d'État belge applique actuellement une politique axée sur un maximum de décisions 'Dublin' négatives. Il suggère de plaider, au niveau européen, pour un renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne le premier pays d'entrée dans le système de Dublin. Une personne qui introduit une demande d'asile en Belgique devrait alors établir que la Belgique constitue son premier pays d'entrée dans l'espace Schengen. Faute de preuves, la demande serait rejetée pour des raisons techniques[215].

3.5.2. | Application du système Dublin par rapport à l'Italie et à la Grèce en 2016

En 2016, la **pression s'est intensifiée afin que puissent reprendre les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin** - ils étaient suspendus depuis 2011[216]. En la matière, la Commission européenne avait formulé une recommandation à quatre reprises en 2016[217]. Dans la recommandation de la Commission de décembre 2016, elle stipulait que les transferts Dublin pouvaient reprendre à partir du 15 mars 2017, mais uniquement pour les demandeurs d'asile dont la Grèce est responsable à partir de cette date, et à condition que les autorités grecques donnent chaque fois des garanties individuelles.

Le Secrétaire d'État belge à l'asile et la migration aimerait

214 Cette valeur de référence est fixée au regard de la taille de la population (50 %) et de la richesse d'un pays (50 %).

215 Voir Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Compte rendu analytique*, CRABV 54 COM 534, 16.11.2016, p. 3. Voir également le blog du Secrétaire d'État Francken : « De Dublin-conventie », 12.11.2016. Disponible sur : https://theotuurt.wordpress.com/.

216 La Cour européenne de Justice a jugé que la Grèce connaissait des « défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile », qui « constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ». CJUE, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E and others v. Refugee Applications Commissioner, Ministery for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011. La Cour européenne des droits de l'homme s'était déjà prononcée dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

217 Respectivement les 10.02.2016, 15.06.2016, 28.09.2016 et 08.12.2016. La première recommandation s'adressait aux États membres, les trois autres à la Grèce. Commission européenne, C(2016)8525 final ; C(2016)871 final ; C(2016)3805 final ; C(2016)6311 final.

lui aussi reprendre dès que possible les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin. Il l'a déjà fait savoir à l'automne 2016. Tout comme l'Allemagne par la suite. En même temps, il semble peu probable que ce soit rapidement le cas – la Grèce ne se montre pas coopérante[218].

L'application du règlement de Dublin n'est pas totalement bloquée pour autant avec la Grèce. D'après les chiffres du service grec d'asile, **la Grèce a reçu 4.415 demandes de transferts au titre du règlement de Dublin** en 2016. Bien qu'il n'y ait eu que 3 transferts effectifs, cela a représenté, d'après l'unité Dublin grecque une charge de travail considérable en plus de la pression indéniablement élevée que subissait déjà la Grèce[219]. Ces demandes de transferts proviendraient à 97 % de Hongrie. Mais assez étonnamment, certaines émanaient de Belgique. Le Secrétaire d'État a reconnu à la Chambre que des demandes de transferts au titre du règlement de Dublin avaient été adressées à la Grèce au cours des trois derniers mois de 2016. Il a indiqué que la Belgique avait transmis 21 dossiers (pouvant concerner plusieurs personnes) à la Grèce : 6 en octobre, 13 en novembre et 2 en décembre[220].

Toujours **en 2016, la Grèce a introduit 4.886 demandes 'Dublin' sortantes**, principalement pour motif de regroupement familial. Au cours de la même année, 2.462 demandes ont été acceptées et 1.107 refusées. Les transferts effectifs se sont élevés à 1.107[221].

En ce qui concerne l'**Italie**, les transferts 'Dublin' vers ce pays se poursuivent. Cependant, pour les groupes vulnérables, telles les familles avec enfants, la Belgique demande des garanties individuelles en termes d'accueil[222]. **Le Secrétaire d'État à l'asile et la migration a reconnu que l'Italie recevait un grand nombre de transferts Dublin.** Rien qu'en janvier 2017, la Belgique a transféré 35 demandeurs d'asile vers l'Italie au titre du règlement de Dublin[223].

Selon la logique du Secrétaire d'État, les nombreux transferts Dublin vers l'Italie exercent un **effet dissuasif considérable** auprès de tous ceux qui auraient l'intention d'entrer illégalement en Belgique au départ de l'Italie. Le même raisonnement sous-tend la pression politique exercée afin que reprennent les transferts vers la Grèce au titre de Dublin : du point de vue de la Commission et de nombreux États membres, la suspension des transferts mine l'efficacité du système de Dublin et du système de relocalisation mis sur pied.

La mise en œuvre simultanée des transferts Dublin et de la relocalisation s'avère cependant particulièrement contre-intuitive, en termes de solidarité vis-à-vis des États membres situés aux frontières extérieures de l'UE. En guise d'illustration et sans disposer encore des données Eurostat : entre le 1er janvier et le 30 novembre 2016, quelque 2.000 transferts Dublin entrants auraient eu lieu en Italie (chiffres de sources italiennes collectés dans le cadre d'AIDA). Ce qui crée une situation paradoxale où, au cours de ces 11 mois, le nombre de transferts entrants en Italie annule et même dépasse le nombre de relocalisés. La Belgique a, par exemple, accueilli durant cette période 23 demandeurs d'asile par relocalisation au départ de l'Italie, en plus de trois transferts Dublin depuis l'Italie. Au cours de la même période, l'Italie aurait quant à elle reçu d'une petite centaine de transferts Dublin au départ de la Belgique[224].

Ce qui crée une situation paradoxale où, au cours de ces 11 mois, le nombre de transferts entrants en Italie annule et même dépasse le nombre de relocalisés.

Par ailleurs, rappelons que le système Dublin se révèle particulièrement peu performant en termes d'efficience et d'efficacité : dans l'ensemble, seule une fraction des cas dans lesquels un autre État membre est jugé responsable d'une demande d'asile entraîne un transfert effectif[225]. Des efforts considérables sont actuellement fournis afin de réviser et de renforcer le système de Dublin, pour en accroître l'efficacité. Les prochaines évaluations devront montrer si – et dans quelle mesure – l'efficacité du système Dublin augmentera en relançant les transferts vers la Grèce, par l'approche des hotspots, par un éventuel règlement de Dublin IV ou toute autre modification. Myria est toutefois préoccupé par le fait que, dans un souci de rendre le système plus efficace, l'on relègue au second plan le respect des droits fondamentaux des étrangers. Considérant l'analyse qui précède, Myria recommande

218 Le ministre grec des Affaires étrangères déclare que le pays ne dispose ni de la capacité ni des ressources financières pour le faire. Politico, *Minister: Greece won't take back refugees from northern Europe*, 23.03.2017.

219 Représentant grec de l'unité Dublin à la Conférence ERA, Trèves, octobre.

220 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, rapport intégral, 15.02.2017, CRIV 54 COM 534.

221 Service grec d'asile. 454 demandes étaient fondées sur la dépendance et la clause humanitaire.

222 CEDH, *Tarakhel v. Suisse*, 3.11.2014, n° 29217/12.

223 Secrétaire d'État à l'asile et la migration Theo Francken sur son blog personnel, 02.03.2017. Disponible sur https://theotuurt.wordpress.com/2017/03/02/relocatie/.

224 Statistiques italiennes relatives aux transferts Dublin entrants et sortants, tirés d'AIDA, *The Dublin System in 2016. Key figures from selected European Countries*. Mars 2017. Disponible sur : http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf. Les statistiques Dublin requièrent la plus grande prudence.

225 Voir l'évaluation de la Commission européenne début 2016, examinée par Myria, *Myriadoc #1*, *op. cit.*, juin 2016, p. 28.

de ne pas reprendre les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin dans les conditions actuellement en vigueur dans le pays.

Conclusion

La politique de réinstallation et l'admission humanitaire occupent plus que jamais une place importante à l'agenda européen. Bien que les chiffres restent bien en-deçà des besoins globaux de protection, cela constitue déjà en soi une évolution positive. Mais Myria reste malgré tout préoccupé, car cette médaille a également un revers : il va devenir de plus en plus compliqué d'obtenir la protection de l'Union européenne. Non seulement il deviendra plus difficile d'atteindre l'UE pour y demander protection, mais un nombre croissant de demandeurs d'asile qui y arriveront risqueront d'être renvoyés dans un pays prétendument sûr.

De plus, afin de réaliser ses objectifs migratoires, l'Europe mise sur la collaboration avec des régimes discutables. L'externalisation et la conditionnalité deviennent les nouveaux mots d'ordre. Par le biais de nouveaux 'pactes pour les migrations', l'UE ne veut plus déployer ses atouts en matière de visas, d'immigration légale, de coopération commerciale ou au développement qu'avec les pays qui s'inscrivent dans la logique migratoire européenne - par exemple en termes de réadmission.

Les principes humains et de respect des droits de l'homme n'ont pas disparu, mais semblent être relégués au second plan par rapport à la perspective de réduire « l'immigration irrégulière » vers l'UE (où l'on fait référence à la fois à l'arrivée de demandeurs d'asile et d'immigrants) et d'accroître fortement le taux de retour. Dans des pays tels que la Hongrie, le respect des droits des migrants ne semble plus à l'ordre du jour.

En ce qui concerne la réorganisation interne de la politique d'asile, la réforme du règlement de Dublin constitue *le sujet* d'actualité. Mais il est loin de faire l'unanimité. Les hotspots et la relocalisation, instaurés afin d'épargner la débâcle au système de Dublin en crise, feraient partie du cadre permanent en matière d'asile. Cela étant dit, force est de reconnaître que les mécanismes de relocalisation introduits gardent un impact particulièrement limité en termes de solidarité avec les pays situés aux frontières extérieures de l'UE.

Via les hotspots, l'UE cherche à enregistrer et canaliser l'immigration vers l'UE, ce qui est légitime de la part de pouvoirs publics. Le problème est lié au fait que l'approche des hotspots et la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie ont conduit, du moins en Grèce, à des situations dégradantes pour les migrants et les demandeurs d'asile qui cherchaient protection sur le sol européen. La Grèce en est directement responsable, mais l'UE dans son ensemble et tous les dirigeants européens en portent ne fût-ce que la responsabilité politique.

Le principal flux migratoire transite aujourd'hui par (la Libye et) l'Italie. Cette population compte moins de ressortissants de pays d'où affluent beaucoup de réfugiés, comme en Grèce. Pour l'Italie, il s'agit de juger si elle permet à une personne de séjourner sur son territoire, le temps de vérifier si elle a besoin de protection, mais cela doit en tout temps se faire dans le respect des droits de l'homme. Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que les personnes qui arrivent viennent d'accomplir un voyage très périlleux et ont, avant cela, bien souvent été victimes d'abus tout au long de leur périple. Un récent rapport de l'UNICEF[226] basé sur des interviews, témoigne de la dure réalité subie par les femmes et les enfants migrants en Libye et en cours de route[227].

4. RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- La mise en place d'un monitoring indépendant du respect des droits fondamentaux en Grèce, en Italie ainsi qu'en Turquie ; la multiplication des efforts pour mettre fin à des situations parfois inhumaines en matière d'accueil et d'asile ; ainsi qu'un examen approfondi des violations des droits fondamentaux mentionnées plus haut (y compris la poursuite des auteurs).
- Pas de transferts Dublin vers la Grèce et vers d'autres pays tant qu'un accueil et une procédure d'asile de qualité n'y sont pas garantis ;
- Renforcement des efforts de relocalisation en respectant l'intégralité du quota prévu, par exemple en élargissant les nationalités prises en considération ;
- Pas de renvoi de demandeurs d'asile vers des pays qui ne peuvent pas être considérés comme pays tiers sûrs, en droit et dans les faits ;

226 UNICEF, *A Deadly Journey for Children, The Central Mediterranean Route*, février 2017.

227 Des milliers de personnes sont également détenues dans des camps de détention non officiels en Libye, camps qui sont contrôlés par des milices et collaborent avec des trafiquants d'êtres humains (scénarios de lien par la dette). L'un des constats frappants portait sur le fait que près de la moitié des femmes interrogées avaient été abusées sexuellement en cours de route, souvent à plusieurs reprises et à plusieurs endroits.