
Des demandeurs d'asile dans les limbes de l'Europe

CÉDRIC VALLET

Cet été, la Grèce a subi un feu nourri de critiques. Une fois encore. Non pas pour la gestion de sa dette publique, mais pour l'accueil déplorable

13 J. Rancière, *La méésentente : politique et philosophie*, Galilée, 1995.

14 <<http://www.rue89.com/tribune-vaticinateur/2010/08/09/nationalite-donner-cest-donner-reprendre-cest-voler-161561>>.

qui est offert aux migrants et aux demandeurs d'asile. Au mois d'août, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés est sorti du bois, pour marquer son soutien à des demandeurs d'asile iraniens en grève de la faim. De son côté, Amnesty International a publié un rapport, « Irregular migrants and asylum seekers, routinely detained in substandard conditions », dénonçant la détention de très nombreux migrants, dans des conditions déplorables.

Ces deux évènements n'ont bénéficié que d'un écho très limité dans nos médias. Pourquoi s'intéresser à la Grèce? L'accueil des demandeurs d'asile et des migrants, en Belgique, n'est pas non plus très exaltant? Et puis, des rapports sur la Grèce, il y en a déjà beaucoup. Ils s'amoncellent sur les bureaux des spécialistes du droit des étrangers depuis des années. Tout y est passé: brutalités policières, détentions systématiques, demandeurs d'asile à la rue, procédure d'asile médiocre.

On le sait, alors pourquoi le redire? Tout simplement parce que la Belgique, à l'instar des autres États européens, renvoie de force, chaque jour, des demandeurs d'asile vers la Grèce, en sachant pertinemment ce qui les attend.

Cette politique est le résultat de l'application d'un règlement européen couramment appelé « règlement Dublin II ». Un règlement qui symbolise les contradictions de l'Union européenne en matière d'asile et dont l'application aveugle peut conduire à saper les fondements mêmes des outils de la protection internationale.

Dissuader les demandeurs d'asile

L'objectif officiel du règlement Dublin II est de répartir « le fardeau » des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne (et donc le coût qu'ils représentent en termes d'accueil, de procédure, etc.). Il s'agit aussi d'éviter que les demandeurs d'asile ne fassent du « shopping », c'est-à-dire qu'ils introduisent des demandes dans plusieurs pays européens. Cela signifie donc qu'un seul État de l'Union européenne — généralement le

premier qui a été traversé — doit être responsable de l'examen d'une demande. Par exemple, si un demandeur d'asile irakien a fui son pays, a traversé le détroit du Bosphore et la Grèce pour finalement atteindre Bruxelles, il sera transféré en Grèce, quitte à l'y obliger par un passage en centre fermé.

Le postulat de base d'une telle règle devrait supposer une parfaite harmonisation des procédures et des conditions d'accueil. La réalité est tout autre, c'est un secret de polichinelle. Selon Eurostat, en 2009, un demandeur d'asile avait 48 % de chances d'obtenir le statut de réfugié aux Pays-Bas et... presque 0 % en Grèce.

Un objectif officieux de ce règlement est de pénaliser les États européens qui seraient trop laxistes avec « l'immigration clandestine ». La Grèce s'acquitte de cette mission en considérant l'entrée ou la sortie irrégulière de son territoire comme une infraction pénale. Migrants ou demandeurs d'asile, tous sont susceptibles d'encourir des peines de prison pour avoir franchi la frontière grecque, alors que la Convention de Genève, en son article 31, est très claire « Les États n'appliqueront pas de sanctions pénales aux (réfugiés) du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier ». Dans ce contexte, le règlement Dublin contribue à dissuader les migrants — dont les demandeurs d'asile — de venir en Europe.

La tension entre contrôle des frontières et droit d'asile se cristallise en Grèce, cette zone tampon de l'Europe. La Grèce, et sa frontière avec la Turquie, est un goulot d'étranglement où s'engouffrent un grand nombre de demandeurs d'asile, en provenance d'Irak, d'Afghanistan, de Somalie ou de l'Erythrée. L'Union européenne demande à ce pays d'endosser l'habit de garde-frontière de l'Europe tout en lui envoyant par paquets des demandeurs d'asile qui ne souhaitent pas s'y installer.

Vu le peu d'empressement que manifestent les États membres de l'Union européenne à dénoncer les mauvais traitements infligés aux migrants par la Grèce, on peut aisément imaginer que cette situation ne les dérange pas outre mesure,

voire même que l'effet dissuasif de ces brutalités rend un service discret à l'Europe. Tant que ce règlement n'organiserait pas mieux la solidarité entre États, on imagine mal comment il pourrait en être autrement.

Des violations des droits humains

En Grèce, le combat contre l'immigration clandestine — peu de différences sont faites entre migrants et demandeurs d'asile — ne fait pas dans la dentelle. Premier « front », la mer Égée et le contrôle du passage à la frontière gréco-turque. De nombreux organismes témoignent de refoulements vers la Turquie, empêchant techniquement les migrants qui le souhaitent de demander l'asile.

Une fois en Grèce, les migrants clandestins sont passibles d'une peine de prison ou de détention administrative. Les lieux de privation de liberté, formels ou informels, sont généralement surpeuplés. Les conditions d'hygiène médiocres et les brutalités policières fréquentes. De surcroît, il est à noter que l'assistance d'un avocat est loin d'être automatique et que beaucoup de détenus ignorent leurs droits et les procédures dans lesquelles ils s'embourbent. Pour les demandeurs d'asile non détenus, la procédure ressemble à une roulette russe.

Là encore, l'aide juridique est quasiment inexistante et les possibilités d'être reconnu réfugié sont plutôt réduites. Selon Amnesty International, en 2009, sur les 30 000 personnes dont la demande d'asile a été examinée, « seules 36 ont reçu le statut de réfugié et 128 se sont vu accorder une forme de protection subsidiaire ». Les autres sont soit déboutées, soit en attente. L'examen des demandes d'asile en seconde instance a été suspendu il y a deux ans. Il y a donc près de 46 000 demandes d'asile pendantes. Où accueillir tous ces gens ?

Les capacités d'accueil sont extrêmement limitées, pour ne pas dire inexistantes. Le HCR, dans un récent rapport faisait le compte : en 2008, la Grèce avait reçu 20 000 demandes d'asile et

ne proposait que 811 places d'accueil. Le bilan comptable est simple : des milliers de demandeurs d'asile vivent de débrouille. Ils s'installent chez des proches, dans la rue, dans des parcs ou, bien souvent, dans des maisons abandonnées ou des camps de fortune.

Des effets dévastateurs sur le droit d'asile

Tous les États européens ont signé la convention de Genève. En la signant, ils se sont engagés à protéger les réfugiés. Ils ont ainsi contribué à bâtir le système d'asile d'après-guerre. De plus, ces mêmes États ont signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La gardienne de cette convention, la Cour européenne des droits de l'homme, a rendu plusieurs arrêts qui interdisent d'expulser un étranger vers un pays où il risquerait de subir un traitement inhumain ou dégradant. Cette interdiction d'expulser s'étend aux pays qui eux-mêmes prendraient l'initiative d'expulser un étranger vers un pays qui lui réserverait de tels traitements. L'objectif étant de protéger ces personnes contre des refoulements « en chaîne ».

La plupart de ces principes fondamentaux sont battus en brèche par la Grèce, mais surtout, par la logique qui sous-tend l'application du règlement Dublin.

Selon plusieurs ONG, la Grèce recourt parfois à des refoulements d'étrangers vers les pays qu'ils ont fuis, ou vers la Turquie qui, ensuite, se charge de la sale besogne. Au vu de la qualité de la procédure d'asile, il n'est pas impossible d'imaginer que des demandeurs d'asile courant de réels risques de persécutions soient refoulés vers leur pays d'origine.

D'autres demandeurs d'asile, on l'a vu, attendent une décision très longtemps, en Grèce, sans aucune perspective d'avenir. Ils quittent parfois le pays, mais n'osent pas demander l'asile ailleurs, de peur d'être renvoyés en Grèce. Ces demandeurs d'asile s'égarant dans des limbes juridiques sans réelle issue.

Le rôle ambigu joué par la Belgique

La Belgique, comme tous les États européens, continue de transférer des demandeurs d'asile vers la Grèce, quoi qu'en pensent le HCR ou d'autres instances internationales. La position officielle reste la même : la Grèce est un État européen, elle est supposée offrir les mêmes garanties que les autres. Quand, du bout des lèvres, un gouvernement reconnaît les violations des droits de l'homme qui y ont lieu, celui-ci exclura par principe de suspendre les transferts, considérant qu'il s'agirait de récompenser la Grèce pour son attitude, en lui envoyant moins de demandeurs d'asile.

Au niveau des juridictions belges, on nage en pleine confusion. D'un côté, le Conseil du contentieux des étrangers, après moult tergiversations, a pris l'option dure : les transferts vers la Grèce ne posent pas de problème. De l'autre, la cour d'appel de Bruxelles a pris une position opposée : une détention d'un demandeur d'asile en vue de son expulsion vers la Grèce serait illégale. On ne sait donc plus à quel saint se vouer. Une décision politique est désormais nécessaire, la balle est dans le camp de la secrétaire d'État à l'Asile et à l'Immigration. À cet égard, il est essentiel de rappeler que le règlement Dublin permet à tout État de se déclarer responsable de l'examen d'une demande d'asile s'il le souhaite. Si la Belgique estimait que la situation en Grèce ne respecte pas les droits fondamentaux des migrants, qu'elle contrevient aux principaux textes de protection des droits de l'homme, elle pourrait décider de ne plus organiser de transferts vers la Grèce. Mais, cette « clause de souveraineté » est appliquée de manière exceptionnelle. À l'heure actuelle, elle l'est uniquement pour les transferts vers la Grèce de demandeurs d'asile Afghans particulièrement vulnérables.

Jusqu'à présent, c'est le *wait and see* qui a prévalu. Mais de nombreux acteurs attendent en septembre un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, concernant un demandeur d'asile qui a porté plainte contre la Belgique. Un arrêt qui pourrait mettre un terme temporaire à ces transferts.

Une sortie de crise par le haut pourrait consister en une réforme ambitieuse du règlement Dublin au sein des institutions européennes. Une réforme se discute actuellement entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, mais rien ne garantit qu'elle sera ambitieuse.

Cette réforme pourrait pourtant être l'occasion de réinterroger les préceptes du règlement Dublin, en posant d'autres questions : Comment laisser plus de place aux choix du demandeur d'asile ? Comment s'assurer que l'application de ce règlement ne se fasse pas au détriment des droits fondamentaux ? ■

2 septembre 2010