

I. Edito

◆ Quelles garanties de protection pour les demandeurs d'asile en Belgique en 2014 ?

Le 3 décembre 2013, dans sa note de politique générale¹, et plus récemment dans la presse, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Maggie De Block, s'est félicitée de la diminution structurelle du nombre de demandes d'asile introduites en Belgique en 2013. Elle attribue cette réduction aux mesures prises ces deux dernières années par ses services pour réformer la procédure d'asile tant au niveau administratif que juridictionnel². D'une part, cette affirmation peut être questionnée dans la mesure où rien n'indique que le nombre des demandes d'asile soit directement lié à une politique quelconque du pays d'accueil³. D'autre part, les conséquences graves de ces réformes sur les garanties dont bénéficie le demandeur d'asile dans le cadre de sa procédure en Belgique interpellent. À ce sujet, nous souhaitons épinglez trois tendances creusées en 2013, qui sont problématiques en termes de protection : l'accélération à outrance des procédures, l'effritement du contrôle juridictionnel et la délivrance systématique des ordres de quitter le territoire avant même l'introduction du recours.

I. Accélération à outrance des procédures

Depuis plusieurs années, le gouvernement belge a pour leitmotiv d'accroître la rapidité du traitement des demandes d'asile⁴. En 2013, une série de nouvelles procédures dites « accélérées » sont venues se joindre à celles déjà existantes qui visaient les étrangers détenus. Cet objectif vise tant l'examen par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après, CGRA) que celui du Conseil du contentieux des étrangers (ci-après, CCE).

Au niveau du CGRA, le délai entre la convocation et l'audition de certains demandeurs d'asile a été raccourci⁵. Ainsi, le ressortissant de l'Union européenne, le ressortissant d'un pays dit « sûr », celui qui introduit une demande d'asile subséquente, qui est déjà reconnu réfugié dans un autre État de l'Union européenne, ou détenu peut être auditionné au plus tôt 48 heures après la notification de la convocation⁶. En cas de détention (ou de résidence dans un lieu adapté aux besoins des familles avec enfants), ce délai est réduit à 24 heures⁷. Ces mesures ne permettent pas au demandeur de préparer utilement son audition (consultation d'un avocat, collecte de preuves, appropriation du récit, éventuelle consultation médicale, etc.). Ce temps trop bref de préparation peut augmenter chez certains le stress et le sentiment d'insécurité inhérents à la recherche de protection, conduire à des imprécisions dans le récit et nuire à la crédibilité du demandeur. La réduction du délai fait en outre dépendre de plus en plus l'issue de la demande de la réactivité du demandeur et de son avocat.

1 « Note de politique générale de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration », 3 décembre 2013, <http://www.deblock.belgium.be/fr/asile-%E2%80%93-migration-%E2%80%93-accueil>

2 Voyez : Loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980, *M.B.* 16/02/12 ; Loi du 31 décembre 2012 portant des dispositions diverses, spécialement en matière de justice, *M.B.* 31/12/12 ; Arrêté royal du 7 mai 2013 établissant la liste des pays d'origine sûrs, *M.B.* 15/05/2013 ; Loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses II, *M.B.* 22/08/13 ; Loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, *M.B.* 22/08/13 ; Arrêté royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des Etrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 22/08/13 ; Arrêté royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement, *M.B.* 22/08/13 ; Arrêté royal du 17 août 2013 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 22/08/13

3 L'UNHCR estime que des flux à la hausse ou à la baisse sont inhérents à l'asile sans qu'il soit nécessaire de remettre fondamentalement en cause le fonctionnement du système d'asile. Voyez, par exemple : UNHCR, « Commentaires du HCR sur la loi relative aux procédures d'asile », 8 juillet 2011, <http://www.unhcr.be/fr/nos-activites/documents-juridiques.html>

4 Voyez, par exemple : « Réforme de l'asile et de la Migration », note de politique générale de la Secrétaire d'État à l'asile et la migration 2011, <http://www.deblock.belgium.be/fr/asile-%E2%80%93-migration-%E2%80%93-accueil>

5 Lors d'une demande d'asile subséquente, le CGRA peut même renoncer à une audition individuelle du demandeur d'asile. Art. 6, § 2, AR du 11 juillet 2003, *ibid.*

6 Art. 7, §§3-4, AR du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le CGRA ainsi que son fonctionnement, *M.B.* 27/01/2004.

7 Art. 7, §5, AR du 11 juillet 2003, *ibid.*

Par ailleurs, les délais dans lesquels le CGRA doit, dans ces hypothèses, rendre une décision, ont également été réduits, variant de 15 à 2 jours suivant la situation⁸. Cette réduction signifie, d'une part, que le demandeur dispose de moins de temps pour apporter tous les éléments qui étayent sa demande et, d'autre part, que l'examineur bénéficie de moins de temps pour établir et évaluer tous les faits pertinents de la demande.

Au niveau du CCE, nous soulevons l'accélération de la transmission du dossier administratif et de la note d'observation⁹, de même que la rapidité avec laquelle les parties doivent réagir sur les éléments nouveaux apportés devant la juridiction¹⁰, délais sanctionnés par une présomption de défaut d'intérêt dans le chef du demandeur. Nous pointons également la réduction du délai conditionnant le caractère suspensif de la demande d'extrême urgence, qui passe de 5 à 3 jours¹¹.

Ces nouvelles modifications de procédure au niveau du CCE posent question au regard du droit à un recours effectif¹², dans la mesure où l'accélération à outrance de la procédure engendre de nouveaux obstacles à sa mise en œuvre en pratique¹³, notamment en ce qui concerne l'accès à une aide juridique appropriée.

Dans l'ensemble, l'on déplore également qu'une attention particulière n'ait pas été spécifiquement accordée aux personnes vulnérables telles que les mineurs, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes victimes de troubles post-traumatiques, etc¹⁴.

II. Effritement du contrôle juridictionnel

En 2013, le législateur a multiplié les hypothèses où des décisions du CGRA ne peuvent faire l'objet que d'un recours en annulation de stricte légalité devant le CCE. C'est le cas des décisions de non prise en considération d'une demande d'asile émanant d'un ressortissant de l'Union européenne, d'un ressortissant de pays sûr, d'un réfugié reconnu par un autre État de l'Union européenne, des décisions de non prise en considération des demandes d'asile subséquentes, ainsi que des décisions de refus technique¹⁵.

Or, la Belgique a été condamnée à de nombreuses reprises par la Cour européenne des droits de l'homme en raison du caractère non effectif de son système de recours administratifs au CCE¹⁶. Ces condamnations ont visé tant l'absence d'effet suspensif du recours d'extrême urgence, et l'absence de possibilité de réaliser un contrôle aussi rigoureux que possible des mesures d'éloignement via cette même procédure, que l'impossibilité d'obtenir un redressement approprié dans le cadre du recours en annulation – notamment en raison de l'examen *ex tunc* et non *ex nunc* de la situation¹⁷ – ou même dans le cadre du contrôle de plein contentieux, en ce qui concerne l'examen non rigoureux des documents de preuve¹⁸. À ce jour, aucune mesure législative n'a été prise pour remédier à ces carences. En outre, ces exigences de la Cour européenne des droits de l'homme quant au droit au recours effectif sont désormais inscrites dans la réglementation européenne relative à l'asile¹⁹.

8 Art. 57/6 à 57/6/3, Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 31/12/1980.

9 Art. 39/72, §1er, L. 15/12/1980.

10 Voyez l'article 39/76, L. 15/12/1980.

11 Art. 39/82, §4 et 39/83, L. 15/12/1980.

12 Le droit à un recours effectif constitue pourtant un principe fondamental du droit de l'Union consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voyez, notamment : CJUE, arrêt *Brahim Samba Diouf* du 28 juillet 2011, C-69/10, § 61.

13 Voyez, notamment : CEDH, arrêt *I.M. c. France* du 2 février 2012, §§ 150-160.

14 Dans ce sens, voyez les articles 24, 25 et 31.7 de la Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 (Directive Protection (refonte)), qui invitent les États membres à prévoir des garanties procédurales spéciales et à donner priorité aux demandes d'asile introduites par des personnes vulnérables ou ayant besoin de garanties procédurales spéciales.

15 Art. 39/2, §1er, alinéa 3, L. 15/12/1980.

16 À noter également que cette politique a un impact sur la dignité humaine de ces demandeurs d'asile, qui sont privés de tout accueil, à défaut de disposer d'un séjour régulier.

17 C'est-à-dire qu'il ne peut porter que sur les éléments dont l'administration avait connaissance au moment de sa décision et pas sur ceux présents au jour de l'examen.

18 *Conka c. Belgique*, 5 février 2002, *MSS c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, *Singh et autres c. Belgique* 2 octobre 2012.

19 Article 46, Directive Procédure (refonte), *op. cit.*

III. La délivrance systématique des ordres de quitter le territoire

Selon l'article 52/3 de la loi du 15 décembre 1980²⁰, l'office des étrangers est tenu de délivrer un ordre de quitter le territoire à l'étranger dont la demande d'asile n'a pas été prise en considération ou à qui le statut de réfugié et l'octroi de la protection subsidiaire ont été refusés par le CGRA, pour autant qu'il ne bénéficie par ailleurs pas d'un droit de séjour de plus de trois mois. Si cette décision est susceptible d'un recours de plein contentieux, et qu'un tel recours est introduit, l'ordre de quitter le territoire est suspendu jusqu'à la décision prise par le CCE²¹. En cas de rejet du recours, l'office des étrangers est tenu de prolonger sans délai l'ordre de quitter le territoire pour une période de 10 jours. Par la suite, deux prolongations de 10 jours pourront être accordées si l'étranger collabore suffisamment au trajet de retour. Un ordre de quitter le territoire unique est donc notifié dès le rejet au CGRA, qui est simplement réactivé en cas de confirmation au CCE.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2013, « *le ministre ou son délégué ne dispose, pour la prise de cette décision, d'aucun pouvoir d'appréciation s'il constate qu'il est satisfait aux deux conditions prévues par cette disposition* »²². L'automatisme de la décision d'éloignement au stade du CGRA pose question dans la mesure où elle intervient avant l'examen complet de la demande d'asile, et que l'office des étrangers ne peut pas apprécier le cas échéant, indépendamment de l'octroi de la protection, l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale ou l'état de santé de l'étranger²³. De nouveau, ce texte est en contradiction avec le droit européen qui impose que les États membres autorisent les demandeurs à rester sur leur territoire jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de leur droit à un recours effectif et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours²⁴.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que le risque pour un demandeur d'asile en Belgique en 2014 d'échouer dans sa procédure pour un motif indépendant de son besoin réel de protection est de plus en plus grand. S'il est important d'apporter rapidement des réponses aux demandes d'asile, cela ne peut se faire au détriment de la qualité du système d'asile. Les garanties d'information, d'assistance juridique et de recours effectif sont essentielles en règle générale. Elles le sont plus encore pour les demandeurs d'asile, considérés comme un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable. Il est inacceptable qu'une « politique du chiffre » telle que celle revendiquée par la Secrétaire d'État puisse avoir pour conséquence le renvoi de personnes dans leur pays d'origine qui craignent réellement pour leur vie, leur liberté ou leur intégrité physique.

Gaëlle Aussems, Juriste ADDE asbl
gaelle.aussems@adde.be

Pour aller plus loin :

- Note ADDE, « La réforme de la procédure d'asile », Newsletter octobre 2013 n° 91.
 - ▶ [Télécharger la note explicative sur la réforme de la procédure d'asile, Isabelle Doyen](#)
 - ▶ [Voir le nouveau questionnaire mis en place à l'OE](#)
- Isabelle Doyen, « Introduction à la refonte du régime commun d'asile », RDE n° 171, octobre 2013, n° spécial 2012, p. 729.
 - ▶ [Voir le sommaire et/ou s'abonner à la RDE](#)

²⁰ Modifié par l'article 11 de la loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, *M.B.* 22/08/13 (E.V. 01/09/2013)

²¹ Art. 39/70, L. 15/12/1980

²² Chambre, DOC 53 2555/001, exposé des motifs, p. 18

²³ Voyez pourtant l'obligation imposée par l'article 74/13 de la loi du 15/12/1980.

²⁴ Article 46.5, directive procédure (refonte), *op. cit.* Sur cette question, voyez l'intervention d'E. Neraudau lors de la formation ADDE « Questions actuelles en matière d'éloignement et de recours », 18 juin 2013, FUSL.