

L'avocat doit être présent à l'audition d'un demandeur d'asile au stade de l'Office des étrangers

Jean-Pierre Buyle, Président d'avocats.be et Céline Verbrouck, avocate

L'audition à l'office des étrangers lors de la procédure d'asile est redevenue une étape cruciale qui emporte des conséquences importantes en lien direct avec des questions de droits fondamentaux. Or, cette audition s'effectue sans garanties procédurales suffisantes. La présence des avocats lors de cette audition est donc une mesure à mettre en place d'urgence dans le cadre du processus décisionnel sur le sort des demandeurs de protection internationale.

S'il est vrai que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) a exclu du champ d'application de l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme¹ (ci-après CEDH) les questions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers par l'arrêt *Maaouia c. France*² - datant d'il y a plus de dix-huit ans -, cela ne signifie pas que la Cour n'impose aucune garantie procédurale en matière de droit des étrangers, bien au contraire.

La Cour a déjà considéré par exemple que l'absence d'aide juridique peut entraîner la violation d'autres dispositions de la Convention et notamment du droit à un recours effectif garanti par l'article 13 CEDH³.

Plus important encore, depuis de nombreuses années, la Cour a adopté une tendance consistant à « *procéduraliser* » les droits fondamentaux⁴. Comme l'explique F. TULKENS « *Aujourd'hui, chaque disposition conventionnelle consacrant un droit substantiel est susceptible de sécréter des garanties d'ordre procédural, (...) attachées davantage aux processus décisionnels qu'aux décisions proprement dites* »⁵.

En d'autres termes, cela implique que lorsque les Etats-membres prennent des décisions relatives à des droits substantiels garantis par la Convention, ils doivent respecter des garanties procédurales en amont de l'adoption de ces décisions. A défaut, la Cour peut considérer qu'il y a violation du *volet procédural* de certains droits fondamentaux tels que les articles 2, 3, ou 8 de la CEDH.

Par conséquent, on peut affirmer que la procédure de demande de protection internationale en ce qu'elle concerne et porte sur des droits fondamentaux tels les articles 2, 3 et 8 de la CEDH, est génératrice de garanties procédurales en vertu de la jurisprudence de la Cour.

A ce titre, il est légitime de demander le droit à l'assistance d'un avocat dès les premières étapes de la procédure dans la mesure où cela peut influencer l'appréciation ou la correcte évaluation, *in fine*, des droits substantiels.

1 Qui consacre le droit à un procès équitable

2 CEDH, *MAAOUIA c. FRANCE* (Requête no 39652/98) 5 octobre 2000.

3 « Recherche-action sur la mise en œuvre de l'aide juridique aux demandeurs d'asile », *R.D.E.*, n° 161, 2010/5, pp. 613-678.

4 Voy sur la procéduralisation des droits fondamentaux, N. LE BONNIEC, *La procéduralisation des droits substantiels par la Cour européenne des droits de l'homme - Réflexion sur le contrôle juridictionnel du respect des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2017 ; K. PANAGOULIAS, *La procéduralisation des droits substantiels garantis par la convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2012.

5 F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « *L'évolution des droits garantis et l'interprétation jurisprudentielle de la Convention européenne des droits de l'homme* », Les Conférences publiques du pôle européen Jean Monnet, Université Pierre Menès France, Grenoble, 27 septembre 2002, pp. 16-20.

En effet, le droit à l'assistance d'un avocat dès la première audition par l'Office des étrangers est une garantie procédurale fondamentale et cruciale au vu, entre autres, des éléments suivants :

- Les informations données lors de cette première étape de la procédure sont signées par les candidats réfugiés pour acceptation et accord, sans que la relecture complète et la bonne compréhension du contenu soient vérifiées et garantis ;
- Les informations fournies lors de cette audition sont transmises au CGRA qui en tient compte lorsqu'il est amené à prendre une décision. De plus, il arrive au CGRA d'utiliser des éléments de l'audition à l'Office des étrangers pour prendre une décision de refus quant à la demande d'asile, sans que le demandeur d'asile soit nécessairement confronté à ces éléments par le CGRA – obligation pourtant imposée par la loi⁶ -.
- L'Office des étrangers prend seul des décisions concernant l'application du règlement Dublin et des demandes d'asile ultérieures en se fondant sur cette première audition ;
- L'Office des étrangers peut désigner, suite à cette audition, un centre d'accueil ou un centre fermé;
- La première audition peut et doit permettre à l'Office des étrangers de déterminer au début d'une demande de protection les éventuels signes de vulnérabilité nécessitant notamment que des garanties procédurales particulières soient mises en place pour respecter ces besoins particuliers ;
- etc.

L'étape de l'audition à l'Office des étrangers est donc sans aucun doute redevenue une étape primordiale de la procédure d'asile.

A ce sujet, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR), entre autres, souligne dans de nombreuses positions et recommandations l'importance d'offrir aux demandeurs d'asile un soutien juridique durant toutes les étapes de la procédure d'asile et spécialement lors des étapes cruciales de celle-ci. Il met en évidence le fait que l'assistance d'un avocat bénéficie tant aux demandeurs d'asile qu'aux instances d'asile : « *le soutien d'un conseiller juridique lors d'une demande d'asile joue un rôle important dans l'établissement d'une coopération entre le demandeur d'asile et les instances d'asile, qui est basée sur la confiance, ce qui a une influence significative sur l'efficacité de la procédure. L'accès à des conseillers juridiques donne une meilleure confiance et compréhension de la procédure* »⁷. De même, « *A toutes les étapes de la procédure, en ce compris l'examen d'admissibilité, les demandeurs doivent recevoir accompagnement et conseils sur la procédure* »⁸.

Dans le même sens, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations en faveur d'« *une audition et un examen complet de la demande d'asile par une autorité spécialisée avec une assistance judiciaire appropriée* »⁹.

Par ailleurs, cette interprétation est corroborée par la Directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), qui prévoit, en son article 23, 3°, que « *les États membres autorisent un demandeur à se présenter à l'entretien personnel accompagné du conseil juridique ou d'un autre conseiller reconnu en tant que tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national* ». A cet égard, il ne fait aucun doute que l'audition à l'Office des étrangers est devenue un véritable

6 Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides ainsi que son fonctionnement.

7 UNHCR, *Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 May 2001, paras. 37 et 50 (traduction libre).

8 *Op. cit.*

9 Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, Rapport sur la protection et les renforcements des droits de l'homme des réfugiés et demandeurs d'asile en Europe, Doc.7783, 26 mars 1997, <http://assembly.coe.int/mainf.asap?Link=/documents/adoptedtext/ta97/frec1327.htm>.

entretien personnel dans la mesure où – comme il ressort du site du CGRA¹⁰- l'Office des étrangers pose des questions en vue de sonder les raisons pour lesquelles la personne a fui son pays d'origine.

Enfin, si l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par l'Office des étrangers ne prévoit pas la présence de l'avocat lors de l'entretien à l'Office, il ne l'interdit pas¹¹. L'Office des étrangers est donc libre de le prévoir afin de respecter cette garantie procédurale et de permettre, *in fine*, l'adoption d'une décision plus respectueuse des droits fondamentaux.

En pratique, de nombreux demandeurs de protection internationale et d'ONG spécialisées dénoncent les conditions dans lesquelles l'audition à l'Office des étrangers se déroule et le manque de garanties qui s'y attachent.¹² Ainsi, il ressort d'une enquête de 2010 de la Revue du droit des étrangers sur l'audition à l'Office des étrangers que : « *les informations reçues ont rarement été comprises. Tant les intervenants que les demandeurs d'asile estiment qu'il y a un manque de bonnes informations et que le personnel de l'OE n'y consacre pas suffisamment de temps. Plusieurs personnes interrogées soulignent également le fait qu'au sein des instances les conditions ne sont pas réunies pour une information adéquate puisqu'il n'existe pas de lien de confiance* »¹³.

D'autres demandeurs relèvent lors de recours devant le Conseil du contentieux des étrangers que : « *les conditions d'audition à l'Office des étrangers sont déplorables, bâclées et que le récit des requérants y est fortement résumé. Sur ce point, [il est souligné] que les demandeurs d'asile n'ont souvent jamais rencontré d'avocat à ce stade de la procédure, qu'ils ne relisent pas forcément leurs déclarations, qu'ils ne sont pas vigilants par rapport à ce qui est écrit dans le questionnaire et qu'ils sont parfois obligés de le signer sans pouvoir le relire ou sans qu'il ne leur soit relu par l'interprète* »¹⁴.

Cette situation se révèle encore plus préjudiciable lorsque le demandeur a un profil particulièrement vulnérable.

Il est donc raisonnable d'affirmer que la présence de l'avocat au stade du premier entretien à l'Office des étrangers permettrait de pallier ces carences et de garantir le respect des droits substantiels du demandeur de protection internationale dès l'introduction de sa demande. Cette assistance juridique est encore plus nécessaire pour les demandeurs d'asile en procédure Dublin et les demandes d'asile ultérieures puisque dans ces cas, l'Office des étrangers prend lui-même une décision sur l'accès à la procédure d'asile en Belgique en se fondant sur cette première audition.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît clairement que continuer de refuser à un avocat le droit d'assister son client lors de l'audition à l'Office des étrangers viole les droits fondamentaux, ainsi que de nombreux textes et recommandations internationales.

Il est donc urgent de permettre aux avocats d'assister leurs clients lors de leurs auditions à l'Office des étrangers. En attendant, il est de bon sens et de bonne justice que les informations consignées dans un rapport d'audition établi sans le respect des garanties procédurales ne puissent jamais être utilisées contre un justiciable.

10 Site internet du CGRA : <http://www.cgra.be/fr/asile/enregistrement>.

11 Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des étrangers 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.

12 « Recherche-action sur la mise en œuvre de l'aide juridique aux demandeurs d'asile », R.D.E., op. cit. ; Question parlementaire, disponible sur : <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-b073-885-0608-2015201608619.xml>

13 « Recherche-action sur la mise en œuvre de l'aide juridique aux demandeurs d'asile », R.D.E., op. cit., pp. 644-645.

14 CCE, 9 octobre 2015, n°154.200. Voy. également : CCE, 4 avril 2016, n°165.211 ; CCE, 26 avril 2016, n°166.558 ; CCE 8 juillet 2016, n°171.520.