



# Toujours plus loin dans la restriction du droit d'asile

Analyse des projets de réforme  
de la loi sur les étrangers et de la loi  
sur l'accueil des demandeurs d'asile

décembre 2017

**CIRÉ**

## Sommaire

Introduction	3
1. L'indépendance du CGRA mise à mal	4
2. Les demandes irrecevables et l'introduction de la notion de pays tiers sûr	4
3. Les procédures accélérées	5
4. La charge de la preuve, l'obligation de collaborer et de produire des documents d'identité	6
5. Le droit au recours effectif : délais raccourcis et absence de recours suspensif	7
6. Une définition problématique du « risque de fuite »	9
7. La détention accrue des demandeurs d'asile	10
8. Le système d'accueil d'urgence étendu	11
9. Le retrait du droit à l'accueil des demandeurs d'asile	12
10. Le système de « pré-accueil »	12
Conclusion	13

## Introduction

En juillet 2017, le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a présenté devant le Chambre, en Commission de l'Intérieur, deux projets de loi du Gouvernement fédéral modifiant la loi sur les étrangers<sup>1</sup> et la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile<sup>2</sup>. Ces projets de loi colossaux, surnommés « Mammouth », s'étalent sur environ 400 pages et modifient plus de 70 articles de loi<sup>3</sup>.

L'objectif premier de cette réforme était de transposer, dans l'ordre juridique belge, deux directives issues du droit de l'Union européenne (les refontes de la Directive « Procédures » et de la « Directive Accueil »). Le délai maximal de transposition était fixé à juillet 2015 ; cette transposition a donc lieu avec plus de deux ans de retard.

Ces deux projets de loi, adoptés par la Chambre des Représentants le 9 novembre 2017<sup>4</sup>, sont à la source de plusieurs changements importants tant en droit d'asile qu'en droit des étrangers de manière plus large. Parmi ces modifications, des améliorations peuvent être soulignées, comme l'extension de la liste des personnes vulnérables, la possibilité pour le demandeur d'asile de revoir le compte-rendu de son audition au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou encore le fait qu'un niveau de vie digne doit toujours être garanti aux demandeurs d'asile lorsqu'ils font l'objet d'un retrait du droit à l'accueil.

Ces quelques avancées ne sont cependant pas suffisamment détaillées pour assurer leur mise en œuvre effective. Comparées aux nombreuses atteintes aux droits des étrangers et des demandeurs d'asile que contiennent ces textes, ces avancées apparaissent comme minimales ; car le fil conducteur des deux projets de loi semble bel et bien être de considérer les demandeurs d'asile comme des fraudeurs. Leur objectif, à peine dissimulé, semble quant à lui être de dissuader les étrangers de venir demander l'asile en Belgique.

De nombreux acteurs du secteur associatif ainsi que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et la Commission de la protection de la vie privée se sont insurgés devant certaines dispositions violant les droits les plus fondamentaux, notamment le droit à la liberté de mouvement, le droit à un recours effectif et le droit à la vie privée.

L'objet de cette analyse sera de présenter brièvement et de manière non exhaustive quelques-uns des principaux changements amenés par ces projets de loi ainsi que d'exposer les craintes que nous avons quant aux conséquences dommageables de cette refonte du droit d'asile pour les demandeurs de protection internationale.

1 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

2 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

3 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2016-2017, n°2548/001 : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2548/54K2548001.pdf>

Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2016-2017, n°2549/001 : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2549/54K2549001.pdf>

4 Ces deux projets de loi ne sont pas encore publiés au Moniteur belge au moment de la rédaction de cette analyse.

## 1. L'indépendance du CGRA mise à mal

La loi belge sur les étrangers prévoit que seul le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) est compétent pour reconnaître ou refuser la qualité de réfugié ainsi que pour octroyer (ou non) le statut de protection subsidiaire<sup>5</sup>.

Le projet de loi établit qu'en cas de nombre élevé de demandeurs de protection internationale, d'autres autorités que le CGRA - telles que l'Office des étrangers (OE) - pourraient traiter et examiner ces demandes, au stade de l'audition. Ceci mettrait en danger l'indépendance du CGRA dans la mesure où les agents de l'OE sont dépendants du service public fédéral (SPF) Intérieur et plus précisément du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, contrairement aux agents du CGRA, qui sont indépendants et neutres. En matière d'asile, l'indépendance est évidemment un principe fondamental, qui garantit un processus de décision juste et impartial.

Le projet de réforme prévoit également que le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (ou son délégué) aura le pouvoir de donner des instructions au CGRA. Il pourra par exemple réclamer qu'un dossier soit traité en priorité ou que le statut de protection d'une personne soit réévalué<sup>6</sup>. Bien qu'elle existe déjà dans la pratique, cette façon de procéder met à mal l'indépendance du CGRA et ouvre la possibilité d'une instrumentalisation à des fins politiques.

## 2. Les demandes irrecevables et l'introduction de la notion de pays tiers sûr

Le récent projet de loi prévoit que le CGRA pourra déclarer irrecevables une série de demandes sans qu'il ne doive en examiner le fond<sup>7</sup>. Autrefois appelés « non prises en considération » de la demande d'asile, les cas d'irrecevabilité ont été étendus. Il s'agit désormais de dossiers dans lesquels il y aurait un premier pays d'asile, un « pays tiers sûr », une protection internationale dans un autre État Membre, une demande multiple ou encore une demande introduite par un mineur accompagné après celle de ses parents, sans qu'il n'y ait apparemment d'éléments nouveaux.

Désormais, lorsqu'un demandeur d'asile aura un « lien » avec un « pays tiers sûr », le CGRA pourra déclarer la demande de protection internationale irrecevable. Dans ce cas, il estimera que ce « pays tiers sûr » pourra se charger de traiter la demande d'asile, étant entendu qu'il y a une présomption « que le demandeur sera admis sur le territoire du pays tiers concerné, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort clairement que ce ne sera pas le cas ». Cette nouvelle possibilité pose problème à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, les critères permettant d'établir que le demandeur d'asile a un « lien de connexité » avec un pays tiers sûr ne sont pas assez explicites et manquent de clarté. En guise d'explication, l'exposé des motifs du projet de loi évoque un séjour antérieur ou un lien familial, sans toutefois donner plus de précisions.

Ensuite, selon les projets de loi, le CGRA pourra envisager le retour des demandeurs d'asile vers les « pays tiers sûrs » simplement sur base du motif qu'« il y aurait des raisons de croire » que ces personnes seront admises sur le territoire du pays concerné. Concrètement, le CGRA se basera donc uniquement sur une éventuelle possibilité que le demandeur d'asile soit admis dans le « pays tiers sûr » sans vérifier que le demandeur aura effectivement un accès à ce pays. Or, le prescrit de la Directive Procédures<sup>8</sup> insiste sur le fait que les autorités compétentes doivent acquérir la certitude que c'est bien le cas et que toutes les garanties qui encadrent la notion de pays tiers sûr doivent être réunies.

5 Article 57/6 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

6 Nouvel article 57/6/7 de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

7 Nouvel article 57/6 §3 de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

8 Article 38

Par ailleurs, la nouvelle loi établit une présomption dans le chef du demandeur d'asile : le renversement de la charge de la preuve opéré par cet article rendra la tâche particulièrement difficile, voire impossible au demandeur de protection.

En outre, les demandeurs d'asile seront renvoyés vers des « pays tiers sûrs » moyennant certaines garanties : s'il n'y a pas de risque d'atteinte grave, si la vie et la liberté ne sont pas menacées, si le principe de non-refoulement est respecté, s'il n'y a pas de risque de torture et de traitement inhumain et dégradant et s'il existe une possibilité de demander une protection conforme à la Convention de Genève de 1951. Notons à cet égard l'absence du droit à l'accueil et à des conditions de vie dignes.

De plus, il est à craindre que les instances d'asile ne vérifient pas la situation des demandeurs au cas par cas, mais fondent leur décision uniquement sur une liste de « pays tiers sûrs », comme c'est déjà le cas actuellement pour les pays d'origine sûrs.

Enfin, l'interprétation large des garanties entourant la notion de « pays tiers sûr » par l'Union européenne laisse craindre qu'à l'avenir, des pays comme la Turquie pourront être considérés en droit belge comme des « pays tiers sûrs » pour les réfugiés, ce qui n'est absolument pas le cas.

### 3. Les procédures accélérées

Les projets de loi prévoient également que toute une série de demandes d'asile seront accélérées devant le CGRA<sup>9</sup>. Bien que certaines procédures soient déjà accélérées actuellement (pour les ressortissants des pays d'origine sûrs, par exemple), le nombre de situations où le CGRA pourra traiter plus rapidement une demande est considérablement augmenté – et pose question.

Il s'agit notamment des demandes d'asile qui n'auraient pas été introduites « dans les délais les plus brefs », des cas où le demandeur aurait refusé de donner ses empreintes digitales (dans le cadre de l'examen Dublin), des demandes multiples ou encore des demandes qui auraient été introduites pour empêcher ou retarder un éloignement.

Dans ces situations, le CGRA devra prendre une décision dans un délai de 15 jours, ce qui, à notre sens, est très court. Ces procédures accélérées semblent surtout donner la possibilité aux autorités de se débarrasser de manière expéditive de certaines demandes d'asile, sans examiner qualitativement le besoin réel de protection et en enlevant des garanties procédurales au demandeur d'asile, qui aura peu de temps pour préparer et défendre sa demande de protection.

9 Nouvel article 57/6 §1 de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

## 4. La charge de la preuve, l'obligation de collaborer et de produire des documents d'identité

Certains changements de procédure proposés dans les projets de loi ont été particulièrement critiqués, notamment par le HCR<sup>10</sup> et par la Commission relative à la protection de la vie privée<sup>11</sup>.

Le projet de réforme renverse ainsi complètement l'actuelle charge de la preuve et anéantit par là même le principe de bénéfice du doute accordé aux demandeurs d'asile. A l'avenir, le bénéfice du doute sera fortement conditionné<sup>12</sup>, comme l'indique l'article 10 du projet : « Le constat que le demandeur, de son propre fait, ne peut pas étayer son récit, ou ne peut l'étayer qu'insuffisamment au moyen de documents ou pièces, implique que l'on peut douter de ses intentions sincères et de la véracité de la crainte d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves à ce qu'il invoque. »

Cette disposition révèle que la charge de la preuve repose exclusivement sur le demandeur d'asile, qui doit amener les éléments de preuve et réussir à convaincre l'examineur de son dossier qu'il dit vrai. Or, en matière d'asile, la charge de la preuve doit être aménagée et reposer sur une collaboration active entre les instances d'asile et le demandeur d'asile<sup>13</sup>. Il est donc injustifié qu'il revienne désormais au seul demandeur d'asile de prouver la crédibilité de son récit. Le HCR recommande d'ailleurs de supprimer cette disposition car elle est « en désaccord avec un principe du droit des réfugiés, la jurisprudence européenne et le droit de l'Union européenne »<sup>14</sup>.

Cette nouvelle conception de la charge de la preuve est également problématique car elle prévoit qu'en cas de soupçons de rétention d'informations, le demandeur d'asile sera soumis à l'obligation de présenter, le plus rapidement possible, toutes les preuves nécessaires permettant de justifier sa demande d'asile. Par « preuves », les projets de loi entendent par exemple « tous les documents ou pièces en sa possession concernant son identité, sa ou ses nationalités, son âge, son passé, y compris ceux des membres de la famille à prendre en compte » et ce, quel que soit leur support (téléphone portable, ordinateur, clé USB, carte mémoire, e-mails, réseaux sociaux, etc.). A priori, il est compréhensible qu'il soit demandé au demandeur d'asile de transmettre ces informations à l'examineur de son dossier.

La nouvelle loi – telle qu'elle entrera en vigueur suite aux dernières modifications adoptées – ne fait cependant aucune référence explicite au consentement du demandeur d'asile. Autrement dit, l'examineur pourrait fouiller dans les données personnelles de ce dernier sans lui demander son consentement au préalable.

Ces fouilles et saisies, qui ne sont d'ailleurs pas encadrées par des garanties, risquent d'instaurer des pratiques intrusives et abusives, qui constitueraient une violation claire du droit à la vie privée des demandeurs d'asile.

<sup>10</sup> Pour en savoir plus, voir les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés relatifs au projet de loi 2548/003 et 2548/003 : <https://www.lachambre.be/ftwb/pdf/54/2548/54K2548004.pdf>

<sup>11</sup> Pour en savoir plus, voir l'avis n° 57/2017 de la Commission de la protection de la vie privée du 11 octobre 2017.

<sup>12</sup> Nouvel article 48/6 § 4

<sup>13</sup> Selon le droit international relatif à la procédure pour déterminer le statut de réfugié, il est prévu que « la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents de la demande de protection internationale devrait être une responsabilité partagée entre le demandeur et l'examineur ». Voir notamment les Principes Directeurs du HCR.

<sup>14</sup> Voir les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies précédemment cités, p. 5.

Dans le même sens, certains articles des projets de loi<sup>15</sup> posent le principe de l'obligation de collaboration du demandeur. Un « manque de collaboration » de ce dernier constituera une indication négative quant à la véracité de son discours et pourra lui porter préjudice ; il pourra par exemple être détenu, tandis que sa demande pourra être considérée comme manifestement non fondée. Nous ne mettons absolument pas en question le fait que la collaboration du demandeur soit importante au bon déroulement de sa procédure de demande de protection. Mais cette exigence de collaboration dès l'arrivée, l'interprétation qui peut en être faite par les agents ainsi que les conséquences qui peuvent s'avérer dramatiques pour le demandeur de protection, ne tiennent pas compte de la réalité.

Enfin, le fait qu'un demandeur ne soit pas porteur de documents d'identité constituera à l'avenir une indication défavorable de la crédibilité générale de son récit. Or, un demandeur de protection a de multiples raisons de ne pas avoir de documents d'identité personnels sur lui. Ces documents sont parfois restés au pays ou ont été détruits ou confisqués pendant le voyage. Dans certains cas, le demandeur se retrouve face à l'impossibilité de se procurer des documents d'identité dans son pays d'origine, parfois parce que les autorités de ce dernier refusent de les lui remettre. Cette mesure ne constitue donc qu'un obstacle supplémentaire à l'acquisition du statut de protection internationale pour des personnes en situation de détresse et de vulnérabilité. Comme l'a rappelé le HCR dans son commentaire relatif aux projets de loi : « L'incapacité à produire des documents ne doit pas être automatiquement interprétée comme un refus de coopérer ».

## 5. Le droit au recours effectif : délais raccourcis et absence de recours suspensif

Un des principaux changements de la réforme est incontestablement celui de la question des recours en droit des étrangers. Prétendant une prétendue « simplification », le projet de loi du gouvernement fédéral met à mal le principe du recours effectif.

Tout d'abord, les projets de loi prévoient un raccourcissement considérable d'un certain nombre de délais pour introduire un recours contre une décision du CGRA ou contre un arrêt du Conseil du Contentieux des étrangers (CCE). En principe, toute personne peut introduire un recours contre une décision prise par le CGRA (devant le CCE) ou contre une décision du CCE (recours en cassation devant le Conseil d'État) endéans les 30 jours suivant la notification de la décision litigieuse<sup>16</sup>. Dans certaines situations particulières (si le demandeur est détenu ou s'il provient d'un pays d'origine sûr, par exemple), la loi belge sur les étrangers actuellement en vigueur réduit ce délai à 15 jours, afin d'accélérer la procédure. Avec l'entrée en vigueur du projet de réforme, ce délai passera de 15 jours à 10 jours, voire à 5 jours pour certains demandeurs d'asile détenus.

Or, introduire un recours prend du temps. La personne doit contacter un avocat, qui doit prendre le temps pour fixer un rendez-vous, trouver un interprète si nécessaire, écouter le récit et les arguments du demandeur. L'avocat doit ensuite se documenter, réunir les documents et les preuves qui appuient ses arguments, rédiger le recours... Il nous semble difficilement concevable, voire impossible d'introduire un recours effectif de qualité en seulement 15 jours. D'autant plus que dans la pratique, la limite de 30 jours est déjà actuellement difficilement tenable.

Par ailleurs, ces délais ne seront dorénavant plus comptés en jours ouvrables mais en jours calendriers. Autrement dit, les week-ends et jours fériés seront comptés dans le délai imparti pour introduire une requête. Or, plusieurs services et administrations, telles que le Bureau d'aide juridique, les services sociaux ou encore l'OE et le CGRA, sont fermés durant les week-ends et les jours fériés.

15 Nouvel article 48/6 §1 de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, mais aussi l'article 1 relatif au risque de fuite

16 Article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980

Interrogé sur cette modification législative, le Conseil d'Etat n'a pas manqué de faire part de son inquiétude, indiquant « [qu'] il n'est pas certain que ces raccourcissements permettent d'assurer l'effectivité du recours juridictionnel »<sup>17</sup>. Dans le même sens, le HCR note « avec préoccupation qu'un certain nombre de délais de recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers sont raccourcis dans le projet de loi et s'interroge, à l'instar du Conseil d'Etat, sur la compatibilité de ces nouveaux délais avec le droit au recours effectif et ce d'autant plus en raison de l'augmentation de cas ou le CGRA pourrait avoir recours à la procédure de recevabilité ou accélérée. »<sup>18</sup>

Une autre inquiétude concerne le fait que, dans certains cas, les recours introduits ne seront pas suspensifs. Cela concerne notamment les personnes qui introduisent une nouvelle demande d'asile (appelée « demande multiple ») et les demandeurs en procédure Dublin (les « dublinés »), c'est-à-dire ceux qui sont transférés vers un autre État membre de l'UE compétent pour traiter de leur demande d'asile en vertu du Règlement Dublin III.

Ainsi, à l'avenir, les demandeurs d'asile qui introduisent une demande multiple n'auront plus la possibilité de bénéficier du caractère suspensif du recours introduit en cas de refoulement. Ces personnes pourront donc être expulsées pendant le délai du recours ou même avant que le CGRA ne se soit positionné sur la nouvelle demande. Le gouvernement belge explique cette mesure par le fait que les demandes d'asile multiples sont, par essence, frauduleuses ou abusives. Un constat contestable, qui n'est étayé par aucune recherche sérieuse, ni par une étude scientifique. Comme nous, le HCR estime « qu'il est essentiel de ne pas établir de lien automatique entre la multiplicité des demandes de protection internationale et le caractère abusif dans la mesure où ces demandes ne sont pas nécessairement manifestement non fondées ou abusives »<sup>19</sup>. En effet, il peut arriver qu'une personne mette du temps à faire émerger tous les éléments propres à sa demande de protection ou que la situation évolue négativement dans son pays d'origine. Par ailleurs, la multiplication des procédures accélérées, la mise à mal de l'accès à l'aide juridique ou des traumatismes particuliers peuvent accroître ces difficultés.

Les demandeurs d'asile dits « dublinés » n'auront pas droit non plus à l'effet suspensif du recours dans le cas où ceux-ci introduiraient un recours contestant la décision de transfert et ce, même s'ils risquent de subir des mauvais traitements dans cet État membre<sup>20</sup>. Suivant cette nouvelle règle, un demandeur d'asile qui doit être transféré vers la Grèce, par exemple, ne pourra pas prolonger son séjour en Belgique en introduisant un recours contre son transfert. Il pourra être transféré vers ce pays, où il risque de subir des mauvais traitements, avant même qu'une décision ne soit prise quant à son recours. Un recours effectif de plein droit devrait pourtant être offert aux demandeurs d'asile « dubliné » dès le moment où le transfert comporte un risque sérieux de mauvais traitements, conformément à l'article 27 du Règlement Dublin III et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Nous nous alignons sur les propos du HCR : déroger à l'automatisme de l'effet suspensif du recours ne doit être possible uniquement lorsque les demandes de protection internationale sont manifestement non fondées ou clairement abusives. Et même dans ces cas, le demandeur doit pouvoir demander l'effet suspensif du recours.<sup>21</sup>

17 Avis CE 61.400/4 du 31 mai 2017, p. 3 : <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61400.pdf>

18 Voir les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, pages 2 et 3

19 Voir les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, page 20

20 Nouvel article 51/5 §4

21 Ibidem.

## 6. Une définition problématique du « risque de fuite »

Actuellement, le droit belge prévoit qu'un étranger qui présente un « risque de fuite »<sup>22</sup>, à savoir un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités alors qu'il fait l'objet d'une procédure d'éloignement du territoire, peut être détenu moyennant certaines conditions<sup>23</sup>.

Le récent projet de réforme définit désormais le risque de fuite comme étant « le fait qu'il existe des raisons de croire qu'un étranger qui fait l'objet d'une procédure d'éloignement, d'une procédure pour l'octroi de la protection internationale ou d'une procédure de détermination de ou de transfert vers l'État responsable du traitement de la demande de protection internationale, prendra la fuite, [...] ». A priori, trois types d'étrangers sont donc visés par cette disposition : l'étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, l'étranger ayant introduit une demande d'asile, et l'étranger en procédure Dublin<sup>24</sup>.

Suivant les critères 'objectifs' susmentionnés dans le projet de loi, onze situations permettraient d'établir un risque de fuite. Notons, par exemple, l'hypothèse où la personne ne collabore pas avec les autorités, sans qu'une définition légale de la collaboration ne soit proposée. Ou encore celle où la personne introduit une nouvelle demande d'asile (ou de séjour) juste après avoir fait l'objet d'un refus ou d'une mesure de refoulement. Et cela, alors même que les procédures de séjour sont cloisonnées et que chaque motif doit coïncider avec le type de demande adéquate, ce qui amène souvent en pratique les personnes déboutées à devoir introduire par la suite un autre type de procédure sans pour autant abuser des procédures.

Concrètement, comme le souligne Myria<sup>25</sup>, il apparaît que ces onze situations correspondent en réalité presque toutes à des situations dans lesquelles pourrait se trouver n'importe quel ressortissant étranger et ce, même s'il n'est pas demandeur d'asile. Dès lors, cette nouvelle définition du « risque de fuite » donnerait à l'OE une base légale pour détenir arbitrairement et massivement des étrangers.

<sup>22</sup> Article 1er, 11°

<sup>23</sup> Si d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent pas être appliquées efficacement, l'étranger peut être détenu, pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure d'éloignement, en particulier lorsqu'il existe un risque de fuite, et sans que la durée de maintien ne puisse dépasser deux mois.

<sup>24</sup> Règlement Dublin III : réglementation européenne relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. En vertu de ce règlement, le premier pays d'entrée dans l'UE est le plus souvent retenu comme critère pour déterminer la responsabilité des États.

<sup>25</sup> Note à l'attention de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, projets de loi du 22 juin 2017 modifiant la loi du 15/12/1980, modification en matière d'éloignements et détention, pages 4 à 7.

## 7. La détention accrue des demandeurs d'asile

Le droit international et européen interdit la détention administrative de demandeurs d'asile. La détention ne peut être motivée sur la seule base que la personne ne dispose pas d'un titre de séjour valable. Outre la liste de « critères objectifs » permettant de définir le « risque de fuite », élément constitutif à lui seul d'une détention, le projet de loi augmente le nombre de situations dans lesquelles des demandeurs de protection internationale pourraient être détenus en centre fermé. Les projets de loi prévoient que les demandeurs d'asile peuvent être détenus dans un centre de détention à la frontière en attendant d'être autorisés à entrer sur le territoire ou en vue de leur refoulement<sup>26</sup>, par exemple s'ils n'ont pas de visa en bonne et due forme – ce qui, au vu de la politique actuelle des visas, s'avère être le cas de la majorité des personnes qui arrivent pour demander l'asile. Seule la fin de l'article consacré à cette disposition énonce qu'« aucun étranger ne peut être maintenu [en détention] au seul motif qu'il a présenté une demande de protection internationale ». A nos yeux, cela n'est pas suffisant. En effet, actuellement, en pratique, cette règle n'est ni effective ni appliquée ; les étrangers qui demandent une protection internationale aux frontières belges, c'est-à-dire essentiellement aux frontières aéroportuaires, sont quasi systématiquement détenues en centre fermés<sup>27</sup>. Ainsi, en 2014, parmi plus de 975 demandeurs d'asiles détenus, 306 l'étaient en centre fermés situés aux frontières belges<sup>28</sup>. Le HCR a d'ailleurs interpellé les autorités belges sur l'absence de garanties permettant de prévenir une détention arbitraire<sup>29</sup>. L'on peut dès lors craindre que, sans garanties inscrites dans la loi<sup>30</sup>, cet article permette encore à l'avenir de détenir systématiquement les demandeurs d'asile à la frontière.

Concernant la détention sur le territoire, les projets de loi ouvrent la possibilité de détenir des demandeurs de protection internationale en centres fermés dans certains contextes, lorsque cela est nécessaire et qu'il

est démontré qu'aucune mesure moins coercitive ne peut être appliquée<sup>31</sup>. Ainsi, à titre d'exemple, la détention d'un demandeur d'asile devient possible « en vue de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus s'il n'était pas détenu ». Il s'agit ici d'une catégorie générique qui permet de détenir tout demandeur de protection internationale, en vue de clarifier les éléments sur lesquels se fonde sa demande.

A nouveau, au même titre que la détention à la frontière, il est pourtant précisé quelques alinéas plus bas que le demandeur ne peut être détenu au seul motif qu'il a présenté une demande de protection internationale. Suite à la réforme législative, la formulation des hypothèses de détention met davantage l'accent sur les exceptions au principe de « non détention » – permettant donc le maintien en rétention – qui sont érigées en principe. Alors qu'à l'heure actuelle, le principe reste de ne pas détenir de demandeurs d'asile, leur détention devant rester exceptionnelle. D'ailleurs, le HCR estime que « l'accueil au sein de la communauté doit être la norme, et ce de préférence dans des logements individuels ; que les alternatives à la détention doivent être appliquées et que le placement en rétention ne devrait être utilisé qu'en dernier ressort »<sup>32</sup>.

Il est utile de rappeler que les demandeurs d'asile ont généralement fui leur pays d'origine en raison de persécutions. Ils arrivent sur le territoire belge éprouvés par un long voyage depuis leur pays d'origine, parcours semé d'embûches et trop souvent, aussi, de violations de leurs droits fondamentaux et de leur dignité humaine. Sachant que les demandeurs d'asile sont souvent dans une situation de grande vulnérabilité, on peut s'interroger sur le principe même d'enfermer des demandeurs d'asile. Ces derniers devraient avoir accès à une aide, à une assistance et à un accueil conforme à la dignité humaine.

Enfin, il est regrettable que le gouvernement fédéral n'ait pas profité de cette réforme pour développer des alternatives concrètes à la détention, à savoir « des mesures non privatives de liberté et [respectueuses des] droits humains fondamentaux des demandeurs »<sup>33</sup>. Ainsi, pour considérer une détention comme légitime, il faudrait idéalement que les autorités parviennent à démontrer que la décision privative de liberté a été prise comme mesure de dernier ressort, et qu'aucune possibilité moins contraignante n'est envisageable. Or, à l'heure actuelle, aucune alternative concrète n'est prévue concernant la détention d'adultes.

26 Nouvel article 74/5 §1 de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

27 Pour plus d'informations, voir l'État des lieux sur les centres fermés en Belgique co-rédigé par Caritas international, le CIRÉ, la Ligue des droits de l'Homme et le MRAX en décembre 2016 : <https://www.cire.be/presse/communiqués-de-presse/les-centres-fermes-pour-étrangers-un-mal-non-nécessaire-communiqué-de-presse-23-janvier-2017>

28 Ibidem, p. 26.

29 Voir les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

30 Ces garanties pourraient être l'appréciation individuelle de la nécessité de la détention, des mesures moins coercitives, un maintien en détention pour une durée la plus brève possible et tant que les motifs de maintien visés sont applicables, entre autres.

31 Article 74/6, §1 nouveau

32 Voir les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, page 16

33 Ibidem.

## 8. Le système d'accueil d'urgence étendu

La loi belge sur l'accueil des demandeurs d'asile<sup>34</sup> consacre comme principe général le droit à l'accueil permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine au bénéfice de tout demandeur d'asile et ce, dès l'introduction d'une demande de protection internationale jusqu'à la prise de décision finale des instances d'asile quant à l'octroi ou le refus de la qualité de réfugié. Le droit à l'accueil permet notamment aux demandeurs d'asile de bénéficier d'une aide matérielle qui consiste en un hébergement, des repas, des vêtements, un suivi médical et psychologique, un accompagnement social et juridique, des formations, etc.<sup>35</sup> Par ailleurs, la loi précise que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile doivent être pris en compte.

La loi prévoit une dérogation au droit à l'hébergement<sup>36</sup>, communément appelée « système d'accueil d'urgence », qui consiste en l'hébergement d'une personne dans une structure d'accueil d'urgence lorsque les logements prévus dans le réseau d'accueil « classique » sont temporairement épuisés. La limite de temps durant laquelle le demandeur d'asile peut séjourner dans ce type de structure est de dix jours maximum. Le nouveau projet de loi modifie cet aspect central du système d'urgence : le délai d'hébergement ne sera plus limité à 10 jours maximum mais sera désormais fixé à « une période raisonnable aussi courte que possible »<sup>37</sup>. Autrement dit, un demandeur d'asile pourra être placé dans ce système d'accueil d'urgence pendant plus de 10 jours, sans aucune limite dans le temps. Constitutionnellement parlant, cette modification ne respecte pas l'obligation de « standstill »<sup>38</sup>, qui vise à interdire au législateur belge de diminuer le niveau de protection garanti à un droit, sauf exception pour motif d'intérêt général<sup>39</sup>.

De plus, si l'augmentation importante et rapide du nombre de demande d'asile en 2015 et début 2016 a pu justifier à certains égards la mise en place d'un tel système d'accueil d'urgence, nous nous interrogeons sur la légitimité de maintenir de telles places, ainsi que sur la qualité de ce type d'accueil. En effet, de nombreux problèmes ont été observés dans ces places d'urgence où les personnes séjournaient parfois pendant des périodes allant jusqu'à plusieurs mois, excédant de loin les 10 jours, entraînant des problèmes d'accès aux soins et d'accès à l'école pour les enfants. Face à ce manque d'organisation, le HCR a rappelé dans ses commentaires sur le projet de loi qu'il fallait éviter l'accueil d'urgence et que, même dans des logements d'accueil d'urgence, la Belgique doit veiller à ce que les demandeurs d'asile aient accès à « un niveau de vie adéquat respecté en toutes circonstances et qu'il soit compris comme garantissant un niveau de vie plus élevé que les besoins de base »<sup>40</sup>. Nous espérons donc que le système d'accueil tel que prévu dans la nouvelle réforme du gouvernement fédéral sera organisé de manière à ce que l'accueil d'urgence soit évité autant que possible, que les personnes qui y séjourneront auront accès aux droits et aux services garantis aux demandeurs d'asile, que les besoins spécifiques des personnes vulnérables seront pris en compte et que la durée du séjour sera réduite au maximum.

34 Article 3 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

35 C'est Fedasil qui est chargée de l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile.

36 Article 18 de la loi belge sur l'accueil

37 Article 66 du projet de loi n°2548 précité

38 Article 23 de la Constitution belge

39 <http://www.justice-en-ligne.be/article821.html>.

40 Voir les commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, page 18

## 9. Le retrait du droit à l'accueil des demandeurs d'asile

Dans certains cas, il arrive que des demandeurs d'asile voient leur droit à l'accueil limité, voire retiré<sup>41</sup>. Il est important de rappeler que le retrait ou la limitation du droit à l'accueil ne doit être possible uniquement dans les cas prévus par la loi. En dehors de ces situations, les autorités administratives ne peuvent pas retirer ou limiter le droit à l'accueil des demandeurs d'asile comme bon leur semble.

Avec la modification législative soumise par le Gouvernement fédéral, il est prévu que même dans des situations de retrait ou de limitation du droit d'accueil, le droit à l'accompagnement médical et le droit à un niveau de vie digne doivent rester garantis. Dès lors, nous nous interrogeons sur la portée du terme « niveau de vie digne ». Nous pensons que cette nouvelle exigence ne pourra être effective que s'il est précisé concrètement ce qu'on entend par un niveau de vie digne. En outre, il est regrettable que la loi ne propose aucune garantie permettant de vérifier que le droit à un niveau de vie digne soit effectivement respecté au risque donc que ce droit ne soit abstrait. Le HCR souligne par ailleurs que cette garantie à un niveau de vie adéquat doit être établie « à compter du moment où ils [les demandeurs d'asile] introduisent leur demande de protection internationale jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant au bien-fondé de celle-ci ».<sup>42</sup>

41 Article 4 de la loi accueil

42 Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, page 16

## 10. Le système de « pré-accueil »

Le gouvernement fédéral entérine le système du « pré-enregistrement » (ou « pré-accueil ») qui avait été mis en place en dehors de tout cadre légal début 2016.

En principe, dès qu'une personne souhaite demander l'asile en Belgique, elle se présente à l'OE, qui doit enregistrer le plus rapidement possible sa demande d'asile<sup>43</sup>. Dès ce moment, elle a accès au droit à l'accueil. Avec le nouveau système de pré-enregistrement, une distinction est opérée entre la « présentation » d'une demande de protection internationale et « l'enregistrement » de cette demande. Il est donc désormais possible au Ministre de différer l'inscription d'un demandeur d'asile de 30 jours après la date à laquelle le demandeur d'asile a présenté sa demande<sup>44</sup>. Ce délai de 30 jours peut même être prolongé par Arrêté Royal en cas de grand nombre de demandes d'asile introduites simultanément. Cette procédure permet d'encadrer légalement des situations d'augmentation non anticipée du nombre de demandeurs d'asile, comme celles rencontrées aux cours des années 2015 et 2016, où les demandeurs d'asile devaient attendre plusieurs semaines avant que leur demande ne soit inscrite. Or, le contexte de crise qui justifiait un tel système n'est plus le même aujourd'hui ; le nombre de demandes d'asile en Belgique a fortement baissé et est resté relativement stable en 2017<sup>45</sup>. Ne pas enregistrer formellement les personnes présentes dans ce centre d'enregistrement comme des demandeurs d'asile tout en leur donnant une information ciblée pourrait s'apparenter à de la dissuasion visant à les décourager d'introduire une demande d'asile auprès de l'OE et ainsi d'obtenir une place d'accueil.

Enfin, le droit à l'accueil est beaucoup plus large que l'accueil de base qui sera offert dans le centre d'enregistrement. Il est à craindre, vu l'accueil à grande échelle, que ce système ne permette pas de procéder à une évaluation correcte et qualitative des besoins et des vulnérabilités.

43 Article 6 de la directive « Procédures »

44 Nouvel article 50 de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

45 En 2015, 44.760 personnes avaient enregistré une demande d'asile en Belgique contre 18.710 en 2016 et 18.088 pour les 11 premiers mois de 2017.

## Conclusion

Les projets de loi « Mammouth » du gouvernement fédéral, adoptés le 9 novembre 2017 en plénière par la Chambre des représentants, sont présentés comme une simple transposition de deux directives européennes. Il s'agit en réalité d'une réelle refonte du droit d'asile. Alors que les directives permettent aux États membres de conserver leurs normes les plus favorables, les projets de loi du gouvernement fédéral réduisent fortement les droits des étrangers et des demandeurs d'asile.

Nous l'avons vu, l'indépendance du CGRA y est mise à mal. Les demandeurs d'asile voient, eux, leurs droits robotés ; la charge de la preuve pèsera quasi exclusivement sur leurs épaules, l'obligation de collaborer avec les autorités pourra se retourner contre eux et les conduire tout droit en centre fermé... Tout semble également fait pour dissuader les demandeurs d'asile de réintroduire une demande de protection internationale, alors que l'expérience montre qu'il faut souvent un certain temps pour faire « émerger » les éléments prouvant la réalité de la crainte d'un retour au pays et en obtenir des preuves.

Avec ces projets de loi, le gouvernement belge accroit fortement les possibilités de détention des étrangers et des demandeurs d'asile, jouant avec le risque de faire augmenter le nombre de détentions arbitraires. Et alors que la Belgique n'est plus dans un contexte de crise de l'accueil, comme ce fut le cas en 2015 et 2016, le système d'accueil d'urgence est non seulement maintenu mais devient, avec l'instauration du système de pré-accueil, une étape obligatoire dans le parcours du demandeur d'asile, précarisant encore un peu plus les droits de ce dernier. Nous sommes réellement inquiets pour l'avenir de la protection internationale en Belgique. Quelle place les autorités belges donneront-elles encore à la seule et vraie question qu'il leur est demandé de trancher : quelle est la crainte de persécution ou le risque d'atteinte grave en cas de retour et quel est le besoin de protection du demandeur d'asile ?



## Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

### CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

### Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)