

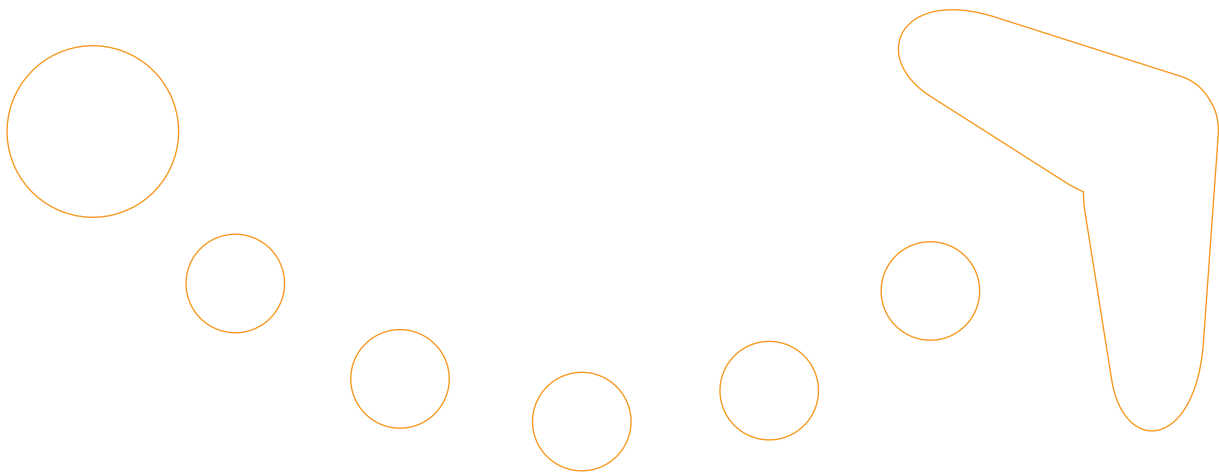
**Les demandeurs d'asile originaires
des pays "sûrs" ont, eux aussi,
droit à un recours effectif**

 septembre 2014

**CIRÉ**

Sommaire

Introduction	3
Le dispositif « pays d'origine sûrs »	4
La procédure d'asile accélérée pour les ressortissants issus des « pays d'origine sûrs »	5
Le droit à un recours effectif	6
L'arrêt de la Cour constitutionnelle sur la question du recours effectif pour les demandeurs d'asile issus des « pays d'origine sûrs »	7
Conclusion	8



Introduction

Contrairement aux autres demandeurs d'asile, les demandeurs d'asile issus des « pays d'origine sûrs » se voyaient privés, jusqu'il y a peu, d'un véritable droit de recours lorsque leur demande d'asile n'était pas prise en considération en première instance.

Ces derniers n'avaient dès lors pas droit à un recours effectif – un « vrai » recours, en d'autres termes. En effet, les juges chargés d'examiner leur recours ne pouvaient pas décider de réformer la décision attaquée, car leur compétence se limitait à en examiner la légalité – donc la forme – et non le fond. Parce que ce recours n'était pas suspensif, ces demandeurs d'asile pouvaient également être expulsés avant même que le juge ne se soit prononcé sur une éventuelle annulation de la décision attaquée. Enfin, ils perdaient leur droit à être accueillis pendant la durée du recours et ne pouvaient donc pas préparer et assurer correctement leur défense puisqu'ils se retrouvaient dans des conditions matérielles difficiles.

Pour toutes ces raisons, le CIRÉ et d'autres associations de défense des droits des étrangers ont demandé à la Cour constitutionnelle de rétablir ces demandeurs d'asile dans leur droit à un recours effectif.

Début janvier 2014, dans son premier arrêt de l'année, la Cour constitutionnelle belge a annulé les dispositions légales concernant la procédure de recours prévue pour les demandeurs d'asile issus des pays « sûrs ».

La Cour a ainsi confirmé ce que nous défendions, c'est-à-dire que la procédure mise en place ne respectait pas les droits fondamentaux des ces demandeurs d'asile.

Le dispositif « pays d'origine sûrs »

À l'instar d'autres pays européens, la Belgique applique, depuis juin 2012, une procédure d'asile spécifique pour les ressortissants des pays d'origine dits « sûrs ».¹

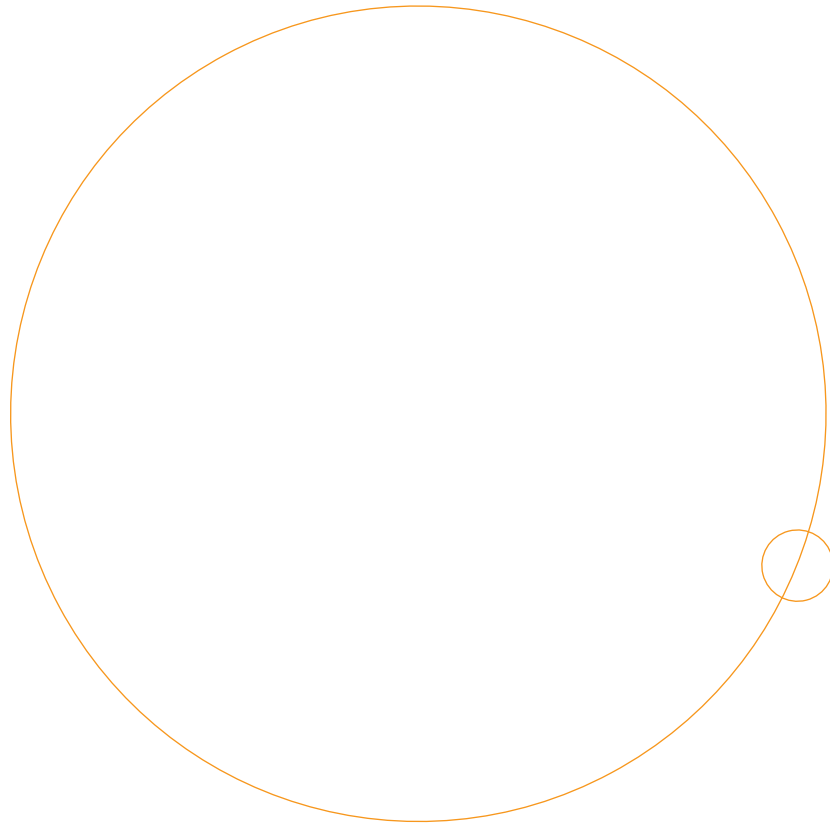
En droit européen, la « Directive Procédures » permet en effet aux États membres de l'Union de dresser au niveau national une telle liste.²

L'objectif du gouvernement et du législateur belges était double, en transposant cette notion de « pays d'origine sûrs » en droit belge : d'une part, dissuader les ressortissants de certains pays de venir en Belgique et « lutter contre un usage inapproprié de la procédure d'asile » et, d'autre part, faire en sorte qu'ils séjournent moins longtemps dans les structures d'accueil belges. Le principe étant de considérer que ces demandeurs n'ont, *a priori*, pas besoin de protection internationale et qu'ils devront démontrer clairement que leur pays n'est malgré tout pas « sûr » pour eux, afin de renverser cette présomption.

La liste des pays sûrs adoptée par le gouvernement belge comprend actuellement des pays issus essentiellement des Balkans puisque l'Albanie, le Kosovo, la Macédoine, la Serbie, la Bosnie ou encore le Monténégro s'y trouvent à côté de l'Inde³. La liste des pays sûrs est évaluée au moins une fois par an. Les ressortissants de ces pays qui introduisent une demande de protection internationale dans notre pays depuis le 1er juin 2012 sont dès lors soumis à une procédure d'asile accélérée, où la charge de la preuve est alourdie dans leur chef, et où leurs droits à un recours et à un accueil étaient limités jusqu'il y a peu.

D'après la loi⁴, un pays peut être considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et de manière durable, il n'y est pas recouru à la persécution ou qu'il n'existe pas des motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel d'y subir une atteinte grave.

Le CIRÉ s'est fermement opposé à ce que la Belgique adopte une liste de pays considérés comme étant « sûrs » de prime abord⁵. Le choix même des pays des Balkans comme étant « sûrs » pose question. Certains demandeurs d'asile issus de minorités ethniques ou religieuses sont victimes, dans les pays listés, de discriminations répétées et d'atteintes à leurs droits fondamentaux - voire de persécutions au sens de la Convention de Genève - bien connues et dénoncées depuis des années. Par ailleurs, les différences entre les listes élaborées par les États européens démontrent que l'élaboration d'une liste de pays dits « sûrs » n'a en soi rien d'évident.



1 Nous vous renvoyons à l'analyse du CIRÉ : « Analyse des enjeux de la mise en place d'une liste de pays sûrs », novembre 2011.

2 Voyez les articles 23 et 30 et l'Annexe II de la Directive 2005/85/CE du 1er décembre 2005.

3 Voyez les arrêtés royaux du 26 mai 2012, du 7 mai 2013 et du 24 avril 2014.

4 Article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980.

5 La légalité de ces listes est actuellement soumise au contrôle de l'annulation du Conseil d'État belge.

La procédure d'asile accélérée pour les ressortissants issus des « pays d'origine sûrs »

En adoptant une liste de « pays d'origine sûrs », la procédure d'asile a été modifiée sur certains aspects, tant en ce qui concerne la procédure au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) que la procédure de recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE).

Le CGRA, instance centrale en matière d'asile, peut⁶ décider depuis le 1^{er} juin 2012 de ne pas prendre en considération une demande d'asile d'un ressortissant d'un pays d'origine sûr⁷. Cette décision doit en principe intervenir dans un court délai de 15 jours ouvrables.⁸

Concernant la procédure d'appel devant le CCE, seul un recours en annulation est alors possible contre une décision de non-prise en considération du CGRA. Le CCE examine le recours en priorité, dans un délai réduit à deux mois⁹. Le législateur belge a ainsi décidé de priver les demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr du droit de former un recours de plein contentieux devant le CCE.

Contrairement au recours de plein contentieux du CCE normalement ouvert contre les décisions de refus du CGRA, le recours en annulation dont il est question ici se limite à un examen de pure légalité (la forme mais pas le fond de l'affaire) non suspensif de la mesure d'éloignement du demandeur d'asile dans son pays d'origine.¹⁰

En principe, toutes les décisions du CGRA en matière d'asile sont susceptibles d'un recours de pleine juridiction devant le CCE¹¹. Ce recours juridictionnel de plein contentieux a un effet suspensif de plein droit dès que le recours est introduit, c'est-à-dire « automatique » pour tous les demandeurs d'asile. Il donne en outre la compétence au CCE de réformer ou d'annuler pour différents motifs une décision d'asile. Dans le cadre de ce recours, le CCE peut connaître des arguments de fait et de droit soulevés par le demandeur d'asile même pour la première fois.

6 Il s'agit bien d'une faculté laissée au CGRA, ce dernier pouvant toujours examiner la demande selon la procédure ordinaire et décider ensuite de prendre une décision positive ou un refus au fond.

7 Article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980 introduit par la loi du 19 janvier 2012.

8 Cette procédure a été validée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 107/2013 du 18 juillet 2013.

9 Article 39/2 §1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 introduit par la loi du 15 mars 2012.

10 Tel est déjà le cas pour les demandes d'asile formulées par des ressortissants de l'UE.

11 Article 39/2, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 qui prévoit cependant une exception à ce principe pour les étrangers ressortissants de l'Union européenne ou ressortissants d'un État partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne qui n'est pas encore entré en vigueur dont la demande d'asile a été refusé sur base de l'article 57/6. Dans ce cas, seul un recours en annulation classique leur est ouvert.

Le droit à un recours effectif

Le droit à un recours effectif renvoie au principe que toute personne - et a fortiori le demandeur d'asile - a le droit de contester une décision qui la concerne devant un juge et ce, de manière effective¹². Cela signifie concrètement qu'elle doit pouvoir bénéficier de garanties procédurales de base, que le recours doit lui être accessible, que le juge doit exercer son contrôle tant en droit qu'en faits, qu'il doit exister une possibilité de suspendre la décision attaquée, que la procédure ne doit pas être d'une complexité excessive, et que les principes d'égalité et de non-discrimination sont respectés.

S'agissant des demandeurs d'asile, le recours doit leur permettre de contester, en fait et en droit, le refus du CGRA de leur accorder l'asile et le statut de protection subsidiaire dans le cadre d'un recours suspensif, de pleine juridiction et qui se prononce de manière *ex nunc*, c'est-à-dire au moment où la décision est prise par le juge du CCE, en tenant compte des éventuels nouveaux éléments portés à sa connaissance.

En matière de droits fondamentaux, la Cour européenne des droits de l'homme est venue préciser à plusieurs reprises cette notion de droit à un recours effectif pour des ressortissants étrangers invoquant notamment un risque de mauvais traitement ou de torture en cas de retour dans leur pays. Elle a d'ailleurs condamné la Belgique à plusieurs reprises pour absence de recours effectif dans ce cadre.¹³

Selon la Cour strasbourgeoise, en vertu des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), on entend par « recours effectif » un recours qui comprend, de façon cumulative, un examen attentif et complet des risques de torture et de mauvais traitements invoqués par le demandeur. Le juge saisi doit dès lors pouvoir connaître du fond du dossier (pouvoir de pleine juridiction) et tenir compte de l'ensemble des éléments qui sont portés à sa connaissance au moment où il examine le recours (*ex nunc*). Le droit au recours effectif suppose également la suspension de plein droit, c'est-à-dire de manière automatique, de la mesure d'éloignement dans le pays d'origine tant que le juge n'a pas rendu son jugement. Enfin, le recours doit être accessible en pratique.

En l'espèce, comme nous l'avons vu *supra*, le recours qui est ouvert aux demandeurs d'asile originaires d'un pays dit « sûr » ne présente a priori aucune de ces garanties procédurales pourtant fondamentales.

12 Les exigences en matière de droit à un recours effectif pour les demandeurs d'asile se trouvent dans diverses sources de droit international dont notamment la Convention européenne des droits de l'Homme (article 13 en lien avec article 3), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 47) et la Directive « Procédures » (article 39 de la Directive 2005/85/CE du 1er décembre 2005 et article 46 de la Directive (refonte) 2013/32/UE).

13 Voyez les arrêts MSS contre la Grèce et la Belgique de 2011, Yoh-Ekale Mwanje de 2011 contre Belgique, Singh et autres contre la Belgique de 2012 et Stella Josef contre Belgique de 2014.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle sur la question du recours effectif pour les demandeurs d'asile issus des « pays d'origine sûrs »

Le 16 janvier 2014, la Cour constitutionnelle belge a annulé¹⁴ les dispositions légales¹⁵ concernant la procédure de recours instaurée pour les demandeurs d'asile issus des pays « sûrs ». Différentes ONG¹⁶, dont le CIRÉ, étaient à l'initiative de ce recours devant la Cour.

Dans un premier temps, la Cour a examiné la question de l'effectivité du recours en annulation. Se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, elle a affirmé que le recours en question n'était pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH lu en combinaison avec l'article 3 de la CEDH et qu'il « crée donc une différence de traitement, en ce qui concerne le droit à un recours effectif contre une décision de rejet de la demande d'asile et de refus d'octroi de la protection subsidiaire, entre les demandeurs d'asile qu'il vise et les autres demandeurs d'asile qui peuvent introduire, contre la décision de rejet de leur demande, un recours suspensif au Conseil du contentieux des étrangers disposant, pour en connaître, d'une compétence de pleine juridiction ».¹⁷

La Cour a également souligné le fait que le recours en suspension d'extrême urgence d'un ordre de quitter le territoire devant le CCE, dont dispose également le demandeur d'asile, n'est pas non plus un recours effectif. Ainsi, le demandeur d'asile originaire d'un pays « sûr » qui souhaite contester le refus de prise en considération de sa demande d'asile par le CGRA ne dispose pas d'un véritable recours, suspensif de plein droit et permettant au juge de procéder à un examen rigoureux sur le fond et ce, en tenant compte des nouveaux éléments apportés devant lui.

Dans un second temps, la Cour a examiné si la différence de traitement constatée pouvait être raisonnablement justifiée ou non, et elle a conclu que cette différence de traitement avec les autres demandeurs d'asile ne reposait pas en l'espèce sur un critère pertinent et était, en toute hypothèse, disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Pour toutes ces raisons, la Cour annula ainsi les dispositions légales attaquées.

Notons que, sans attendre l'issue de la procédure pendante devant la Cour, l'État belge avait adopté, le 8 mai 2013, une nouvelle loi qui étendait les exceptions à la procédure de plein contentieux¹⁸ non seulement pour les demandeurs issus des pays d'origine sûrs mais également pour d'autres catégories de demandeurs d'asile où le CGRA n'a pas examiné le fond en totalité, à savoir : les décisions de non prise en considération et les refus techniques. Ainsi, cinq catégories¹⁹ de demandeurs d'asile au total étaient visées par cette procédure dérogatoire qui limitait les voies de recours en matière d'asile à un simple recours en annulation.

Afin de se mettre en conformité avec l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle du 16 janvier 2014, l'État belge fit adopter une nouvelle loi le 10 avril 2014. Cette loi supprime, en faveur de deux des cinq catégories visées par la loi du 8 mai 2014, l'exception procédurale qui privait les demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr et les demandeurs d'asile ayant introduit plusieurs demandes (demandes multiples) d'un recours de plein contentieux.

Désormais, les demandeurs d'asile issus des pays sûrs peuvent contester un refus de prise en considération de leur demande et introduire un recours suspensif de plein contentieux. Le recours doit être introduit dans un délai de 15 jours et l'accueil du demandeur d'asile est garanti pendant le recours. Le CCE continue de traiter plus rapidement ce recours. Ce dernier peut alors confirmer ou réformer la décision attaquée, ou encore l'annuler pour différents motifs.

14 Voyez l'arrêt n°1/2014 qui peut être consulté sur <http://www.const-court.be/public/f/2014/2014-001f.pdf>

15 Les articles 2 et 3 de la loi du 15 mars 2012.

16 L'ADDE, le CIRÉ, la Ligue des droits de l'Homme, la Liga voor Mensenrechten et Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

17 Voyez le point B.9.1 de l'arrêt.

18 Cette loi remplace l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980.

19 Il s'agit des décisions suivantes: les décisions de non prise en considération d'une demande d'asile d'un ressortissant européen (article 57/6 de la loi du 15 décembre 1980), les décisions de non prise en considération d'une demande d'asile d'une personne originaire d'un pays « sûrs » (article 57/6/1 de la loi), les décisions de non prise en considération d'une demande d'asile à cause de l'existence d'une protection réelle dans un premier pays d'asile, État membre de l'Union européenne (article 57/6/3 de la loi), les décisions de non prise en considération en cas de demandes d'asile multiple (article 57/6/2 de la loi) et les « refus techniques » visés aux articles 52, §§2 – 4 et 57/10 de la loi précitée.

Conclusion

Dans un contexte général de restrictions constantes des droits des étrangers et de cloisonnement des demandeurs d'asile en différentes catégories, le CIRÉ se réjouit de cette décision de la Cour constitutionnelle, qui va enfin dans le sens d'un plus grand respect de leurs droits fondamentaux.

Sur tous les points posant sérieusement problème au niveau du recours au CCE et que nous dénonçons, la Cour constitutionnelle nous a donné raison. Elle a renvoyé le législateur à sa copie²⁰, en se fondant sur les nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme qui ont condamné la Belgique pour absence de droit à un recours effectif pour des ressortissants étrangers dont des demandeurs d'asile.

Suite à l'arrêt de la Cour, une nouvelle loi a rétabli les demandeurs d'asile issus des pays d'origine sûrs dans leur droit à un recours de pleine juridiction.

Désormais, les demandeurs d'asile provenant des pays dits « sûrs » disposeront d'un recours effectif, qui suspendra automatiquement leur ordre de quitter le territoire le temps que le juge se prononce sur le fond de leur demande, et maintiendront leur droit à l'accueil durant la phase de recours.

En outre, dans la mesure où la Cour constitutionnelle invalide plus largement les recours ouverts contre les décisions de refus de prise en considération prises à l'égard d'autres catégories de demandeurs d'asile, ainsi que la procédure en extrême urgence du CCE, d'autres catégories d'étrangers devraient, selon nous, pouvoir bénéficier à l'avenir de cette jurisprudence.²¹

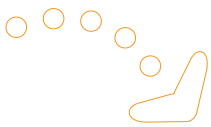
20 Voyez, en ce qui concerne la procédure de recours et l'accueil des demandeurs d'asile originaires d'un pays sûr et des demandeurs ayant introduit une demande multiple, la loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État, M.B. 21 mai 2014.

21 Un recours en annulation a été introduit par une série d'associations devant la Cour constitutionnelle contre la loi du 8 mai 2014 qui étend les catégories de demandeurs d'asile qui ont accès uniquement à la procédure de recours en annulation devant le CCE en cas de refus d'octroi de protection ou de décision de non prise en considération du CGRA. Ce recours est toujours en cours d'examen.



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



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour la défense du droit des étrangers (ADDE)
- 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)
- Justice et paix
- 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)