



Afghanistan : étude sur la politique de traitement d'asile belge

Entre restrictions au droit d'asile
et impossibilité de retour

Février 2023

**CIRÉ**

SOMMAIRE

Introduction	3
Besoin de protection internationale	4
Gel de l'analyse des demandes d'asile afghanes	4
Suspension de l'analyse au fond	4
Suspension de l'analyse de la recevabilité	5
« Nouvelle » politique d'asile du CGRA	6
Quand le CCE s'en mêle...	9
... et finit par avaliser la politique du CGRA	9
Quid dans les autres États membres ?	11
Quel avenir pour les Afghan-es débouté-es ?	13
Inéloignabilité	13
Concernant spécifiquement les Afghan-es	15
Quelles solutions ?	16
Conclusion	19

Écrit par Clément Valentin

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2023 - cire.be

INTRODUCTION

Après plus de vingt ans d'occupation par des forces armées internationales, l'Afghanistan a subi un nouveau chamboulement le 15 août 2021 : la prise de pouvoir du pays par les Talibans. Celle-ci a eu des conséquences très importantes pour la population locale, que cela soit au niveau de sa sécurité, de sa liberté et de ses conditions de vie. Tout a changé, en pire.

En Belgique également, cela a eu des conséquences importantes. D'une part, la fuite de bon nombre d'Afghan-es vers le Pakistan, l'Iran, mais également l'Europe a augmenté les besoins d'accueil de cette population, tout comme cela a poussé des personnes déjà présentes auparavant sur notre territoire à introduire une nouvelle demande d'asile. Nous avons déjà réalisé en février 2022 une première analyse quant à l'accès au territoire, à l'asile et au séjour pour les Afghan-es¹. Il s'agira ici de rentrer davantage dans le détail de la protection internationale et de son interprétation par les instances d'asile belges.

Le 16 août 2021, soit le lendemain de la prise de pouvoir de Kaboul par les Talibans, le CGRA communiquait sur son site internet, disant suspendre « *de manière partielle et temporaire la notification des décisions des demandeurs afghans* ». Cette suspension, prévue initialement jusqu'au mois de septembre, aura duré bien plus longtemps. S'il est nécessaire d'avoir un examen des demandes d'asile basé sur des éléments factuels et objectifs, cette attente a des conséquences importantes pour les personnes qui les subissent et qui patientent des mois - parfois des années - dans les centres d'accueil de Belgique. La première partie de cette analyse sera consacrée à l'analyse de ce gel partiel de l'examen des demandes d'asile.

Le statut de réfugié, qui a continué à être reconnu sans interruption, est devenu depuis mars la première voie d'entrée dans la protection internationale pour les Afghan-es. Alors qu'en 2017, sur l'ensemble des décisions de reconnaissance d'un besoin de protection internationale émises à l'égard d'Afghan-es, 57% étaient des statuts de protection subsidiaire, pour 43% de statuts de réfugié. A travers cette analyse, nous expliquerons les raisons de ce renversement et analyserons ce qui constitue désormais la nouvelle politique d'asile du CGRA.

Enfin, nous nous attarderons sur le sort réservé aux centaines de demandeur-euses de protection afghan-es débouté-es de l'asile, qui ne peuvent néanmoins rentrer dans leur pays d'origine sans risque pour leur vie ; nous aborderons l'inéloignabilité. Face à ce qui semble à première vue être une incohérence du système d'asile - la non reconnaissance d'un besoin de protection accompagnée de la reconnaissance d'un risque de traitements inhumains et dégradants en cas de retour dans le pays d'origine -, nous proposerons une solution simple et salvatrice pour celles et ceux ayant fui la dictature talibane.

¹ Jessica Blommaert (CIRÉ), Afghan-es: un parcours semé d'obstacles, décembre 2021, disponible via <https://www.cire.be/publication/afghan-e-s-un-parcours-seme-dobstacles/>

GEL DE L'ANALYSE DES DEMANDES D'ASILE AFGHANES

À la suite de la prise de pouvoir de Kaboul par les Talibans le 15 août 2021, une première suspension de l'analyse des demandes de protection internationale introduites par des ressortissant-es afghan-es a été décidée par le CGRA. Bien qu'initialement prévue comme temporaire, elle aura duré sept mois : décidée d'abord d'août 2021 jusqu'au 15 novembre, elle a été suivie d'un autre temps d'arrêt qui a eu cours jusqu'au 4 janvier 2022. À chacune des prolongations, le manque d'informations nécessaires quant à la situation sécuritaire sur place était mis en avant par le CGRA pour justifier cette absence d'analyse des demandes de protection internationale (DPI). Dans une communication datée du 6 janvier 2022², le CGRA a finalement annoncé qu'il disposait de davantage d'informations et que la suspension temporaire de l'évaluation du statut de protection subsidiaire serait levée avant la fin du mois. En réalité, il aura fallu attendre le 2 mars 2022 pour que le CGRA annonce enfin reprendre un examen complet des demandes d'asile afghanes et en dise davantage sur sa nouvelle politique d'asile³.

SUSPENSION DE L'ANALYSE AU FOND

Le gel décidé par le CGRA a eu des impacts divers et n'a pas été total. Ainsi, les officiers de protection du CGRA ont continué à réaliser des premiers entretiens personnels, avec pour objectif de questionner « l'identité du demandeur, la « nature » (le type) des persécutions, les raisons de ces persécutions, les « acteurs » de la persécution (personnes impliquées), la crainte en cas de retour et les éléments de preuve. »⁴ À la suite de cette première audition, il était possible pour le CGRA, y compris durant le gel donc, de rendre des décisions de reconnaissance du statut de réfugié : une première analyse, uniquement centrée sur la convention de Genève était réalisée. Si le/la demandeur-euse arrivait à démontrer un risque de persécution du fait de « sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques »⁵ en cas de retour en Afghanistan, une protection internationale était reconnue par le CGRA.

C'était en cas de non reconnaissance du statut de réfugié que le gel était impactant pour les demandeur-euses. Il s'agit là d'un automatisme en droit d'asile et d'une obligation légale : toute analyse d'une DPI se fait en deux temps. Si la personne ne peut être reconnue réfugiée, il convient que son profil soit analysé sous l'angle de la protection subsidiaire. C'est cette analyse qui a fait défaut pendant sept mois : aucune reconnaissance - ni refus - de la protection subsidiaire n'a été donnée par le CGRA. La raison qui y a trait est simple : le changement de régime en Afghanistan et les impacts importants engendrés par la prise de pouvoir des Talibans nécessitaient, pour le CGRA, un temps d'analyse.

2 <https://www.cgra.be/fr/actualite/politique-concernant-lafghanistan>

3 <https://www.cgra.be/fr/actualite/afghanistan-nouvelle-politique>

4 <https://www.cgra.be/fr/asile/entretien-personnel/deroulement>

5 Cf. définition du statut de réfugié, art.1 Convention de Genève de 1951.

La différence de traitement dans l'analyse des statuts de protection s'explique par l'objectif qui est poursuivi. Là où un-e réfugié-e craint une persécution personnelle - et ce, même si ce caractère personnel doit être rattaché à l'appartenance à un groupe plus large, comme par exemple faire partie de la communauté Hazara -, la protection subsidiaire tire davantage sa raison d'être de la situation générale d'un pays. Un conflit armé et ouvert, touchant ainsi indistinctement tous les civils d'un pays ou d'une région donnée, peut entraîner la reconnaissance d'une protection subsidiaire. C'est sur base de cette analyse générale, sur laquelle nous reviendrons ci-après, que le CGRA a dû geler l'examen de la protection subsidiaire. Il était nécessaire de récolter et d'analyser les données relatives à la situation sécuritaire sur place avant de pouvoir statuer sur le besoin réel de protection, ce qui a d'ailleurs été rappelé par le HCR au lendemain de la chute de Kaboul⁶.

SUSPENSION DE L'ANALYSE DE LA RECEVABILITÉ

Une autre conséquence importante de ce gel a été l'analyse partielle des demandes ultérieures. Ces demandes, également appelées demandes multiples, sont des nouvelles demandes d'asile introduites par des personnes pour qui le CGRA et, en cas de recours, le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE), a déjà clôturé définitivement, par le passé, l'examen d'une première demande d'asile. En règle générale, cela concerne des personnes déboutées d'une demande d'asile antérieure, c'est-à-dire pour qui le Commissariat général et le/la juge du CCE ont déjà pu se prononcer et n'ont reconnu ni le statut de réfugié, ni la protection subsidiaire. Il n'y a pas de limite quant au nombre de demandes d'asile ultérieures pouvant être introduites, mais depuis une réforme du droit d'asile européen, un filtre de recevabilité a été instauré. Ainsi, avant que le CGRA ne puisse analyser le fond du dossier et se prononcer quant à savoir si le profil du/de la demandeur-euse d'asile permet la reconnaissance d'une protection internationale, il analysera d'abord s'il existe au sens de la loi « *des éléments ou faits nouveaux, ou s'ils ont été présentés par le demandeur, qui augmentent de manière significative la probabilité d'octroi d'un statut de protection* »⁷. Cette première analyse entraîne deux types de décisions. Si le CGRA estime que les éléments présentés sont pertinents et augmentent les probabilités de reconnaissance d'une protection, il prendra alors une décision de recevabilité permettant une nouvelle analyse du fond du dossier. Soit, à l'inverse, les éléments présentés ne sont pas nouveaux, ou sont sans incidence sur la reconnaissance d'une protection et le CGRA prendra une décision d'irrecevabilité.

6 UNHCR, UNHCR Position on Returns to Afghanistan, août 2021, disponible via <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&docid=611a4c5c4&skip=0&publisher=UNHCR&querysi=afghanistan&searchin=title&sort=date>

7 CGRA, Demandes ultérieures, disponible via <https://www.cgra.be/fr/asile/demandes-ulterieures>

À l'instar de l'analyse au fond, le CGRA, durant toute la durée du gel, ne rendait qu'un type de décision, à savoir des décisions de recevabilité. S'il était évident pour le CGRA, entre août 2021 et mars 2022, qu'une personne présentait des éléments nouveaux, alors le filtre était dépassé. Dans le cas contraire, aucune décision n'était prise, la délivrance de décisions d'irrecevabilité étant gelée. La raison d'être cette mesure est identique à celle ayant mené le CGRA à ne pas analyser la protection subsidiaire : le manque d'informations tangibles et à jour sur la situation en Afghanistan ne permettant pas de statuer avec certitude quant à la recevabilité de certains éléments nouveaux.

Cette décision a eu des conséquences importantes : les demandeur·euses d'asile n'étant pas à leur première demande ne pouvaient en principe rejoindre le réseau d'accueil et être hébergé·es par Fedasil que si leur demande était jugée recevable⁸. Il leur était également possible, en cas de délivrance d'une décision d'irrecevabilité, d'introduire un recours devant le CCE afin de faire reconnaître la recevabilité de leur demande. En l'absence de délivrance de décisions d'irrecevabilité, il n'y a ni examen au fond par le CGRA, ni droit à l'accueil, ni même de possibilité de recours en justice. Tout a été bloqué pour ces personnes, pendant sept mois, et l'on n'imagine que difficilement les conséquences que cela a pu produire pour celles et ceux resté·es tout ce temps sans logement ni revenu en Belgique.

« NOUVELLE » POLITIQUE D'ASILE DU CGRA

Évoquer la nouvelle politique d'asile du CGRA à l'égard des ressortissant·es afghan·es ne peut se faire sans remonter à la source, ou plutôt aux sources, c'est-à-dire aux éléments factuels qui permettent à un officier de protection d'estimer si la personne en face de lui/elle encourt un risque en cas de retour dans son pays d'origine⁹. Outre les "guidelines" du HCR, rédigées en août 2021 et actualisées en février 2022, qui viennent formuler de grandes recommandations aux États¹⁰, mentionnons sans plus de détails les rapports européens de l'EUAA (l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, ex-EASO), ainsi que les rapports belges que sont les COI (Country of Origin Information). Nous renvoyons vers une récente note de l'asbl NANSEN analysant l'impact de ces sources et leur adéquation avec la nouvelle politique d'asile du CGRA à l'égard des Afghan·es¹¹.

QUANT À LA RECEVABILITÉ

C'était un des principaux arguments repris dans les guidelines du HCR : pour toute demande ultérieure introduite après le 15 août 2021, il conviendrait que les instances d'asile nationales considèrent cette nouvelle demande comme recevable, le changement de régime en Afghanistan étant en soi un élément suffisant pour augmenter la probabilité de reconnaissance d'un statut de protection. Le CGRA n'a jamais suivi cette recommandation. Au contraire, le Commissariat n'a jamais pu préciser quels éléments permettaient de prendre une décision de recevabilité, mais a très rapidement précisé que la simple mention de changement de régime et de ses impacts en Afghanistan ne suffisaient pas.

8 D'autres droits, comme celui du droit au travail après quatre mois de demande d'asile, en découlent également.

9 Les risques s'entendant ici comme tout élément repris dans la Convention de Genève ou dans la directive UE dite « Qualification », permettant d'établir un besoin de reconnaissance du statut de réfugié ou de protection subsidiaire.

10 UNHCR, Position on Returns to Afghanistan, op.cit. et UNHCR, Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan, février 2022, disponible via Refworld | UNHCR Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan

11 Femke Vogelaar (NANSEN), The use of the UNHCR and European Asylum Agency policy guidelines in Afghan cases, 23 juin 2022, disponible via <https://nansen-refugee.be/2022/06/23/asile-afghanistan-le-poids-des-sources-guide-lines-du-unhcr-et-directives-de-leuaaa/>

QUANT AU STATUT DE RÉFUGIÉ

Dans sa communication du 2 mars 2022¹², le CGRA précise avoir suffisamment d'informations en sa possession pour pouvoir reprendre un examen complet des DPI afghanes. Les précisions apportées quant au statut de réfugié sont minces, le CGRA se défendant de devoir analyser au cas par cas chaque situation. Seuls des exemples de profils permettant la reconnaissance de cette protection ont pu être donnés : journalistes, militant-es des droits humains, opposant-es politiques, personnes ayant critiqué les Talibans, personnes ayant exercé certaines fonctions sous le gouvernement précédent, certain-es collaborateur-trices des forces internationales ou d'organisations qui étaient présentes dans le pays, personnes LGBT et autres personnes qui vont à l'encontre des normes et valeurs conservatrices ou religieuses, les enfants ou les femmes ne disposant pas d'un réseau familial ou social, les membres de la famille de certains profils à risque... Cette liste n'étant évidemment pas exhaustive.

La plupart de ces profils tombent sous le sens, on imagine ainsi facilement des personnes LGBT ou des femmes seules menacées par un régime taliban. Cependant, et hormis les mineur-es étranger-es non accompagné-es (MENA), ces profils sont relativement rares en Belgique. La majorité des Afghan-es présent-es en notre pays sont des hommes seuls fuyant un régime totalitaire et une situation socio-économique catastrophique.

Précisons enfin que se retrouver dans les profils repris dans la liste fournie par le CGRA ne garantit pas avec certitude une reconnaissance du statut de réfugié. Les MENA afghan-es, qui sont de très loin les plus nombreux-ses en Belgique parmi l'ensemble des MENA - ils et elles étaient 2438 pour 2021, suivi-es par les MENA somalien-nes, au nombre de 218 pour la même année - sont loin d'être toutes et tous reconnu-es réfugié-es. Bien que les données dont nous disposons ne sont que parcellaires, nous remarquons dans la pratique un certain nombre de MENA débouté-es de leur demande d'asile et pour qui le CGRA considère qu'un retour dans leur pays d'origine ne présente pas de danger au regard de la Convention de Genève.

Une information inquiétante, quand on la met en miroir d'une déclaration récente de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration qui, dans sa note de politique générale d'octobre 2022 disait ceci : « *Actuellement, tous les services concernés collaborent aussi étroitement à la question de l'exploitation sexuelle au sein de la communauté afghane. Le fait que les garçons afghans sont exploités sexuellement en Belgique pour apurer leurs dettes auprès du trafiquant est absolument inacceptable. Il est urgent de sensibiliser tant les travailleurs de première ligne que les jeunes. Toutes les informations disponibles doivent être communiquées de manière efficace entre les services concernés.* »¹³

Tous profils confondus, il est encore difficile, en janvier 2023, de donner un taux de protection réel pour les Afghan-es depuis la nouvelle politique d'asile du CGRA. Entre août 2021 et mars 2022, le gel a engendré un taux de protection proche de 100%. Aucune décision de refus ne pouvant être remise et l'analyse de la protection subsidiaire étant suspendue, cela a également eu pour effet, à la reprise complète de l'analyse des DPI, la remise en bloc de décisions de refus de protection. Sur le seul mois de mars, moment de la reprise complète de l'examen des DPI afghanes, 679 décisions négatives ont été remises, pour seulement 93 reconnaissances de statut de réfugié et 2 octrois de protection subsidiaire. Cela représente 88% des décisions rendues, qui étaient des décisions négatives.

12 CGRA, Afghanistan : nouvelle politique, 2 mars 2022, disponible via <https://www.cgra.be/fr/actualite/afghanistan-nouvelle-politique>

13 Note de politique générale Asile et Migration, 28 octobre 2022, <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/55/2934/55K2934006.pdf>, p.19.

QUANT À LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

Avant la prise de pouvoir des Talibans, la protection subsidiaire était la première voie d'entrée dans la protection internationale pour les Afghans. Le conflit armé qui sévissait depuis près de vingt ans dans le pays et les conflits ouverts entre forces armées de la coalition, Talibans et différents groupes extrémistes ouvraient grand la porte d'une protection internationale, bien qu'avec de fortes différences en fonction des régions du pays d'où étaient issues les demandeur·euses de protection. Or, depuis la mi-août 2021, la situation sécuritaire du pays a fortement changé. C'est ce changement sécuritaire, extrêmement volatile, et sa prise en compte dans l'évaluation du besoin de protection qui ont amené le CGRA à revoir l'examen de la protection subsidiaire pour les Afghans.

Il existe trois portes d'entrée dans la protection subsidiaire. Les deux premières, marginales dans leur application, concernent le risque de peine de mort ou d'exécution, ainsi que le risque de traitements inhumains ou dégradants. Il est toujours possible d'être protégé·e sur base de ces motifs, mais cela ne concerne que de rares personnes. Le principal changement vient de la troisième et dernière voie d'entrée : le risque de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un·e civil·e, en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

Cette dernière hypothèse de reconnaissance de la protection subsidiaire est désormais complètement écartée par le CGRA pour les Afghans. Auparavant, c'est sur cette base que de nombreux·ses Afghans obtenaient, à côté du statut de réfugié, une protection internationale. La guerre civile et le conflit international faisant rage, bon nombre d'entre eux et elles pouvaient obtenir une protection parce qu'ils/elles risquaient leur vie dans le cadre d'un conflit armé, sans devoir démontrer qu'ils/elles étaient ciblés·es individuellement. Désormais, d'après le CGRA et sur base de différents rapports internationaux, il n'existe plus de conflit ouvert en Afghanistan. Le CGRA estime avoir une vue claire sur cette situation sécuritaire et affirme que « *l'on n'observe plus de risque réel d'être victime d'une violence aveugle en Afghanistan* ». Il en tire comme conclusion que « *le statut de protection subsidiaire ne sera plus octroyé en raison de la situation sécuritaire* »¹⁴.

Par ailleurs, le CGRA a rejeté une application jurisprudentielle de la protection subsidiaire qui aurait ouvert la voie de la protection à des milliers d'Afghans : la situation socio-économique et humanitaire désastreuse sur place, assimilable à un risque de traitements inhumains et dégradants. Cette jurisprudence vient de la Cour européenne des Droits de l'Homme et est décrite dans l'arrêt Sufi et Elmi¹⁵. Elle permet de reconnaître un besoin de protection subsidiaire si la situation humanitaire dans un pays est dans un état si désastreux qu'un retour sur place entraînerait un risque de traitements inhumains et dégradants. Avec la sécheresse, la crise du COVID, l'arrêt des aides internationales au développement et une famine grandissante, dont le CGRA a pleinement connaissance, cette porte aurait pu être ouverte. D'autant plus que l'ONU évoque le chiffre pharaonique de 97% de la population afghane vivant sous le seuil de pauvreté, ne mangeant pas à sa faim et que plus d'un million d'enfants de moins de cinq ans sont menacés de malnutrition sévère.

Mais l'instance d'asile centrale belge se réfugie derrière un corolaire de cette jurisprudence : la protection ne sera reconnue que si la situation humanitaire dans un pays donné peut être directement attribuée aux actions d'acteurs étatiques. En l'espèce, les Talibans. Ce qui n'est pas le cas, selon le Commissariat général pour qui la détérioration socio-économique afghane est due à des raisons climatiques, sanitaires et à des acteurs multiples. Autrement dit, elle ne peut être rattachée à la seule et à pleine responsabilité des Talibans.

14 <https://www.cgra.be/fr/actualite/afghanistan-nouvelle-politique>

15 Cour eur. D.H., Sufi et Elmi c. Royaume-Uni, 28 juin 2011, n°11449/07.

QUAND LE CCE S'EN MÊLE...

Le 31 mars 2022, soit moins d'un mois après le dégel, le CCE a rendu son premier arrêt et a pu se prononcer sur la nouvelle politique d'asile du CGRA¹⁶. Le Conseil, réuni en chambre à trois juges a annulé une décision d'irrecevabilité rendue précédemment par le CGRA sur une DPI ultérieure.

Les arguments soulevés par le CCE sont de trois ordres différents, mais ont pour caractéristique commune de suivre un principe qui devrait être constamment prépondérant en droit, surtout en droit d'asile : celui de la précaution. Les décisions négatives rendues sur des demandes de protection internationale ayant des conséquences fortes - un ordre de quitter le territoire (OQT) et une expulsion du territoire belge vers un pays potentiellement dangereux sont notamment en jeu -, il convient aux instances belges de rendre des décisions en la matière avec la plus grande prudence.

En l'espèce, le CCE rappelle au CGRA l'existence de la jurisprudence Sufi et Elmi et la nécessité d'examiner si cela s'applique en l'espèce. Le CCE rappelle également au CGRA qu'il lui faut entendre de nouveau les demandeur-euses d'asile afghan-es ayant introduit une demande avant la prise de pouvoir des Talibans. Enfin et surtout, le Conseil demande au Commissariat un examen plus attentif et actualisé de la situation afghane pour évaluer la situation sécuritaire et, *in fine*, les possibilités d'obtenir une protection subsidiaire au motif du risque d'être victime de violences graves et aveugles, de par le simple fait de rentrer vivre en Afghanistan.

Cette prise de position du CCE a obligé le CGRA, pendant près d'un mois, à geler de nouveau une partie de l'examen des demandes d'asile pour analyser plus en profondeur l'arrêt du CCE et actualiser les informations en sa possession. Au final, le CGRA a poursuivi les mêmes pratique et politique qu'expliquées ci-avant et a simplement mis à jour un de ses rapports de terrain.

... ET FINIT PAR AVALISER LA POLITIQUE DU CGRA

Quatorze mois après la prise de pouvoir des Talibans le CCE a - enfin - rendu plusieurs arrêts de principe permettant d'ancrer une jurisprudence claire et prévisible quant au traitement réservé aux demandes d'asile d'Afghan-es¹⁷. Cinq arrêts ont ainsi été prononcés, chaque fois par des chambres à trois juges, et rendus à la mi-octobre 2022.

En premier lieu, le CCE se prononce quant à l'obligation pour le CGRA de réentendre des demandeur-euses d'asile après la prise de pouvoir des Talibans. Comme précisé précédemment, de nombreux-ses Afghan-es avaient déjà introduit une demande de protection avant le mois d'août 2021. La prise de contrôle de l'entièreté du pays par les Talibans pouvant modifier considérablement les risques encourus par les demandeur-euses en cas de retour dans leur pays d'origine, il convenait de leur permettre de présenter de nouveaux éléments auprès du CGRA.

Sans surprise pour les juristes, étant donné qu'il s'agit d'un principe de droit bien établi, le CCE rappelle qu'il lui incombe - à l'instar du CGRA - de procéder à une analyse complète et ex nunc. C'est-à-dire que les instances ne peuvent pas se contenter d'une analyse de la situation du/de la demandeur-euse (et par extension de son pays d'origine) au jour de l'introduction de la demande, mais que l'analyse doit avoir lieu au jour où une décision d'asile/un arrêt de la Cour est rendu. Pour autant, ce principe de droit n'oblige pas à réentendre la personne : s'il lui est donné la possibilité de compléter sa demande par une note écrite complémentaire, ou directement à l'audience devant le CCE, cela est suffisant.

Concernant l'analyse au fond, plusieurs éléments sont abordés. Premièrement, le Conseil se prononce quant à la question très spécifique de l'occidentalisation. L'occidentalisation se définit comme l'adoption, par une personne d'origine étrangère, des usages et des mœurs occidentaux. En ce qui concerne des demandeur-euses d'asile, c'est davantage la perception de cette occidentalisation - qu'elle soit véridique ou non - par la population du pays d'origine et ses autorités qui importe. Car c'est bien sûr base de cette impression d'avoir été changé-e par l'Occident et de ne plus être en adéquation avec les valeurs de la société afghane que le/la demandeur-euse d'asile débouté-e contrain-t-e de rentrer en Afghanistan risque des persécutions.

16 CCE, 31 mars 2022, arrêt n°270 813, disponible via <http://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a270813.an.pdf>

17 <https://www.rvv-cce.be/fr/actua/questions-specifiques-lafghanistan>

Ainsi, des avocat·es et des juristes issu·es de la société civile ont avancé qu'il y avait un besoin de protection pour les Afghan·es présent·es depuis un certain nombre d'années en Europe car ils/elles risquaient d'être perçu·es comme occidentalisé·es en cas de retour¹⁸. Or, le CCE vient préciser dans ses arrêts de principe que même si l'occidentalisation peut constituer un motif de persécution, cela ne peut jamais être associé à un « groupe social » au sens de la définition du statut de réfugié de la Convention de Genève. La seule manière pour elles et eux d'obtenir une protection, sur base de ce motif, est réservé aux Afghan·es dont « *il ressort d'un entretien individuel qu'ils se sont approprié les valeurs et les normes occidentales à un point tel qu'il ne peut pas être attendu d'eux qu'ils renient, ou s'ils témoignent de caractéristiques personnelles ou de comportements qu'il est extrêmement difficile ou pratiquement impossible de modifier ou de dissimuler. Tout requérant prétendant être occidentalisé ou pouvoir être considéré comme tel est tenu de détailler cette allégation ou d'en apporter la preuve* »¹⁹. C'est donc sur base des convictions politiques ou religieuses que le statut de réfugié peut être obtenu dans ces situations d'occidentalisation, tant réelles que simplement perçues.

L'élément central sur lequel il était attendu que le CCE se prononce à son tour a également obtenu réponse : qu'en est-il de l'octroi de la protection subsidiaire ? Tant la situation socio-économique, qui permet selon une jurisprudence précédemment citée d'octroyer une protection subsidiaire selon certaines conditions, que les violences aveugles en cas de conflit armé ont été balayés par le CCE.

Ainsi, comme précisé ci-avant, la situation économique d'un pays ne peut être un motif de protection que si cette situation est évidemment désastreuse, et surtout si elle est le fait principal d'un acteur étatique. En ce qui nous concerne, le CCE ne peut nier que les Talibans ont une part de responsabilité, mais d'après le Conseil, ceux-ci n'en sont pas la seule cause : effondrement des banques afghanes, sécheresse, tremblements de terre, conflit armé, violence persistante et attitude de la communauté internationale sont autant de raisons qui seraient à l'origine de la famine en Afghanistan. En d'autres mots, « *le Conseil a conclu que la situation humanitaire précaire prévalant actuellement en Afghanistan résulte d'une crise multidimensionnelle dont il ne peut être établi qu'un seul acteur spécifique est principalement, et encore moins exclusivement, responsable* ».

Concernant la violence qui sévit dans le pays, le CCE avalise également la politique du CGRA, en considérant que le degré de violence a nettement diminué depuis la prise de pouvoir des Talibans. Il n'y a donc pas, pour les civil·es forcé·es de rentrer en Afghanistan, de risque réel d'atteinte à leur vie. Il reste possible d'invoquer cet élément pour certains cas particuliers, des différences régionales subsistant, mais une immense majorité d'Afghan·es n'obtiendront pas de protection sur cette base juridique.

Un dernier point sur lequel insiste le CCE et qui démontre avec force que la politique de traitement des demandes d'asile du CGRA comporte des risques importants : la délivrance des ordres de quitter le territoire à des Afghan·es doit faire l'objet d'un examen approfondi au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). C'est au regard de la terrible situation socio-économique qui sévit sur place que le CCE fait cette précision. Ici, l'importance est vitale : le CCE demande qu'un examen soit réalisé autour de l'article 3 de la CEDH. Cet article s'intitule « interdiction de la torture » et est formulé ainsi : « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Le CCE qui se refuse à reconnaître un besoin de protection à une large partie des exilé·es Afghan·es est néanmoins forcé de demander aux autorités belges de s'assurer qu'il n'y a pas de risque encouru de torture en cas de retour en Afghanistan.

Nous reviendrons ci-après sur cet article 3 et les nombreuses situations de personnes à qui la protection internationale a été refusée mais pour qui, dans le même temps, les autorités belges estiment qu'il y a un risque de torture si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine.

18 Voy. not. Anna De Meyer (Nansen), *Beoordeling van de beschermingsnood van Afghaanse man in het kader van een volgend verzoek*, 9 novembre 2021, disponible via <https://mansen-refugee.be/2021/11/09/demande-ulterieure-prise-du-pouvoir-par-les-talibans-homme-afghan/>

19 CCE, *Questions spécifiques à l'Afghanistan*, 20 octobre 2022, disponible via <https://www.rvv-ccce.be/fr/actua/questions-specifiques-lafghanistan>

QUID DANS LES AUTRES ÉTATS MEMBRES ?

Un bref regard porté aux statistiques d'Eurostat sur les taux de reconnaissance en première instance des ressortissant·es afghan·es montre que la Belgique est certainement l'un des pires États européens en termes de reconnaissance de protection.

Au deuxième quadrimestre de 2022, sur l'ensemble des États membres, 16.945 décisions de reconnaissance (en immense majorité du statut de réfugié) ont été rendues, pour 2.780 refus. Soit un taux de reconnaissance de près de 86%. Durant cette même période, nos voisins directs avaient des taux de protection équivalents, voire nettement supérieurs à la moyenne européenne : 96% en Allemagne, 99.2% aux Pays-Bas et 68% en France.

La Belgique se situe nettement en dessous : pour 1.405 décisions rendues, 805 étaient positives et 600 négatives. Cela représente 57% de taux de protection. Mais ces chiffres, déjà inférieurs à ceux de la majorité des États membres, ne reflètent pas la réalité belge : ce sont ceux des mois d'avril, mai et juin 2022. Soit ceux qui ont suivi le gel du mois de mars et la reprise de la notification des décisions CGRA, mois durant lesquels bon nombre de décisions positives ont été rendues.

Les chiffres plus récents, fournis directement par le Commissariat, reprenant l'ensemble des décisions rendues pour l'année 2022, interpellent davantage : pour 2.476 décisions positives rendues (dont seulement 9 statuts de protection subsidiaire), 3.136 décisions négatives ont suivi. C'est la moitié du taux de reconnaissance de l'UE : 44,1% de taux de protection pour les Afghan·e·s qui déposent une demande d'asile en Belgique, en excluant les décisions de recevabilité rendues par le CGRA. Le taux de reconnaissance réel, reprenant également les décisions rendues par le Commissariat quant aux demandes multiples (c'est-à-dire décisions de recevabilités et d'irrecevabilité), est encore plus interpellant : pour 100 personnes introduisant une demande d'asile, 62 n'obtiennent aucune protection et seules 38 ont un droit à l'asile reconnu.

Or, en politique migratoire, il est d'usage de se comparer à nos voisins européens. Que ce soit Maggie De block, Theo Francken, Sammy Mahdi ou Nicole De Moor, il n'y a pas un·e secrétaire d'État à l'Asile et la Migration qui ne se sert pas des décisions politiques étrangères pour appuyer sa propre politique. Mais concernant le sort des candidat·es réfugié·es afghan·es la Belgique fait cavalier seul, ou presque. Seule la Roumanie, avec seulement 80 décisions rendues pour le deuxième quadrimestre 2022, atteint un taux de protection inférieur au taux belge, avec 31%. Remarquons également que malgré une politique d'asile restrictive, la Belgique démontre une fois de plus - et sans le vouloir - que « l'appel d'air » n'est qu'un mythe. Comme le rappelle fréquemment Nicole De Moor dans les médias, notre pays accueille plus de demandeur·ses d'asile afghan·es que la plupart de ses voisins, et se situe même à la deuxième place pour l'accueil des MENA afghan·es. Or, si l'on en croit les politologues de comptoir, dont certain·es ont pignon sur rue ou plutôt sur presse, être « trop accueillant » et protéger les droits humains serait une cause énorme d'attractivité pour les migrant·es. Le pendant de cette logique voudrait qu'un pays ne protégeant que peu les migrant·es se verrait en accueillant moins sur son sol. Force est, de nouveau, de constater que tout cela est faux.

Pour chaque décision rendue, c'est la vie d'un·e Afghan·e et de sa famille qui est bouleversée. Ce sont des projets de vie qui s'envolent et des craintes qui resurgissent : crainte d'être victime de tortionnaires talibans, de violations des droits humains, de la famine, d'une précarité extrême et d'une absence presque totale de protection tant étatique qu'humanitaire. Comment dès lors expliquer cette différence de traitement arbitraire ? Comment expliquer de si grandes différences, quand les textes légaux motivant les décisions de chaque instance d'asile des États de l'UE sont identiques, et que l'UE cherche sans relâche à atteindre un régime d'asile européen commun ? Quand la plupart des États emploient les mêmes rapports de terrain, les mêmes analyses du contexte afghan et sont censés répondre aux mêmes recommandations d'organismes comme l'UNHCR ?

Une partie de la réponse se trouverait dans ce qui fait la particularité - et une certaine fierté - de bon nombre d'acteur·rices migratoires belges : l'indépendance du CGRA. Ancrée dans la loi du 15 décembre 1980, il s'agit là d'une exception bien belge, qui ne trouve de comparaison au niveau de l'Union qu'en France²⁰, sous les réserves apportées ci-dessous.

L'Allemagne a une seule instance compétente, tant pour le dépôt de la demande de protection internationale, que pour l'interview Dublin et l'interview d'asile proprement dite : le BAMF. Il s'agit du ministère fédéral à la migration et aux réfugiés, équivalent de notre Office des étrangers. L'indépendance y est donc nulle, le politique y est, comme dans chaque ministère, omniprésent.

Aux Pays-Bas, c'est l'IND – service de l'immigration et de la naturalisation – branche du ministère de la sécurité et de la justice néerlandais qui statue sur les demandes de protection internationale. De nouveau, ce service dépendant directement d'un ministère, son indépendance ne peut être établie.

En France la situation est plus complexe. C'est l'OFPRA - Office français de protection des réfugiés et apatrides - qui est compétent. Bien que cette instance soit placée sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, elle se dit indépendante, ce que la loi française confirme, en précisant que l'Office exerce en toute impartialité et ne reçoit, dans l'accomplissement de sa mission, aucune instruction. En 2019, après plusieurs mois sans directeur, le Président de la République a nommé une nouvelle personne à la tête de l'Office. Des parlementaires et du personnel de l'administration se sont inquiété·es publiquement et au sein de l'Assemblée nationale de cette absence de direction, et du risque de voir nommée une personne inféodée au chef de l'État et à sa politique²¹.

Cette liste pourrait être très longue. Mais un dernier focus, suédois cette fois, mérite d'être apporté. Depuis le 7 décembre 2022, la « Swedish Migration Agency » a mis à jour sa politique d'asile à l'égard des ressortissants afghans, ou plutôt des ressortissantes. En effet, les autorités d'asile suédoises considèrent désormais que toutes les femmes afghanes risquent de subir des persécutions du simple fait d'être une femme vivant dans un régime taliban. Avec pour conséquence logique, l'octroi d'un statut de réfugié pour toutes les femmes qui sont des citoyennes afghanes, c'est-à-dire celles qui ont la nationalité afghane et ce, même si elles n'ont jamais vécu en Afghanistan²². Les hommes afghans n'étant pas pour autant écartés de la protection, leurs dossiers étant analysés au cas par cas. En avion, deux heures séparent Bruxelles de Stockholm. En droit d'asile, ce sont des années-lumière qui séparent les deux États.

20 ECRE, "Asylum authorities. An overview of internal structures and available resources", 18 octobre 2019, disponible sur https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_asylum_authorities_o.pdf, p.16

21 Voy. Not. <https://www.ouest-france.fr/monde/migrants/asile-le-futur-patron-de-l-ofpra-n-pas-de-doute-sur-son-independance-6293202> et <https://lafranceinsoumise.fr/2019/02/22/question-ecrite-garantir-lindependance-de-lofpra/>

22 Voir <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/The-situation-in-Afghanistan.html> et <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/The-situation-in-Afghanistan/Questions-and-answers-regarding-the-situation-in-Afghanistan.html>

QUEL AVENIR POUR LES AFGHAN·ES DÉBOUTÉ·ES ?

À la suite de la publication des différents arrêts du CCE, la politique de traitement des instances d'asile belges est désormais clairement fixée et, bien que rien ne soit jamais permanent, elle restera certainement d'application pour les mois à venir. Notre étude aurait pu se terminer ici, mais cela aurait été sans compter celles et ceux qui ne rentrent ni dans la définition du statut de réfugié, ni dans celle de la protection subsidiaire, telles qu'elles sont interprétées par le CGRA.

En principe, et d'après les logiques d'asile européennes, un·e demandeur·euse d'asile débouté·e et sans d'autres procédures pendantes doit quitter le territoire belge. Ainsi, un OQT lui sera remis, à l'échéance duquel il ou elle devra quitter son pays d'accueil, s'il ou elle n'a pas été détenu·e en centre fermé entemps. Faute de quoi, c'est une vie dans l'illégalité, sans droit si ce n'est celui de l'aide médicale urgente et avec le risque permanent d'arrestation qui sera le quotidien de celles et ceux venu·es grossir les rangs des personnes sans papiers.

Concernant les Afghan·es qui n'ont pu obtenir l'asile en Belgique, il y a un problème de taille : il n'est actuellement pas possible d'expulser de force des personnes vers l'Afghanistan. Bien que depuis le mois de septembre 2022, l'Office des étrangers a repris la notification d'OQT à destination des Afghan·es débouté·es, les vols sont rares vers Kaboul et, surtout, la Belgique à l'instar de l'ensemble des pays de l'UE n'a pas reconnu le régime taliban comme pouvoir politique légitime. Impossible donc, juridiquement, de procéder à des expulsions forcées vers l'Afghanistan.

INÉLOIGNABILITÉ

L'impossibilité de retour porte un nom : l'inéloignabilité. Elle se définit comme une impossibilité, temporaire ou durable, de rentrer dans son pays d'origine ou de séjour habituel. Les raisons sont diverses, elles touchent d'abord à des obstacles légaux – la loi entendue au sens large instaurant une obligation de non-refoulement, c'est-à-dire une interdiction de renvoyer une personne dans un pays où elle risque de subir de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants (art.3 de la CEDH).

Toujours en lien avec la Convention européenne des droits de l'Homme, celle-ci comprend en son article 8 un droit au respect de la vie privée et familiale. L'intérêt supérieur de l'enfant étant prépondérant en droit belge, une expulsion ne peut avoir lieu que si elle ne met pas à mal la vie familiale des personnes risquant une expulsion. Au contraire de l'article 3, ce droit n'est pas absolu et il faut atteindre un certain degré de gravité pour empêcher un retour. Autrement dit, des limites existent et toutes les situations où un retour forcé d'une famille - ou d'un·e parent· - est prévu ne donnent pas systématiquement lieu à une inéloignabilité.

L'inéloignabilité peut également découler de raisons administratives : perte de documents de séjour, apatridie, non reconnaissance par l'État d'origine des documents d'identité, etc. Des exclusions ou retraits de statuts de protection internationale pour des raisons d'ordre public - notamment pour des crimes commis ou de menaces à l'ordre public - peuvent également conduire à une impossibilité d'expulsion. Le principe de non-refoulement, de nouveau, intervenant ici afin de protéger les personnes de traitements inhumains dans le cas de retour dans leur pays d'origine. Enfin, des raisons médicales peuvent également constituer un motif d'impossibilité de retour.

QU'EN DIT L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (LA FRA) ?

« Enfin, l'application de l'article 3 de la CEDH pourrait également empêcher l'éloignement de personnes qui ne peuvent pas jouir d'une protection internationale et dont l'on estime qu'elles ne méritent pas le statut de réfugié ou l'octroi de la protection subsidiaire. Si la CEDH peut empêcher leur éloignement, elle ne contraint toutefois pas les États à leur octroyer un titre de séjour. Comme le montre la suite de ce rapport, l'absence de titre de séjour peut avoir une incidence considérable sur la capacité de ces personnes à jouir de leurs droits fondamentaux.

Plus de la moitié des États membres ont élaboré une certaine forme de protection sur le fondement humanitaire. La législation nationale finlandaise, par exemple, stipule qu'une personne étrangère résidant en Finlande se verra octroyer un titre de séjour pour des motifs humanitaires s'il n'y a aucune raison de lui accorder l'asile ou de lui offrir une protection subsidiaire et qu'elle ne peut pas retourner dans son pays d'origine ou dans son pays de résidence habituelle en raison d'une catastrophe environnementale, ou d'un problème de sécurité résultant d'un conflit international ou interne, ou d'une situation de non-respect des droits de l'homme. La législation italienne prévoit la possibilité d'octroyer un titre de séjour temporaire pour des raisons humanitaires sous la forme d'un décret du Premier ministre. Il s'agit d'une mesure provisoire prise lorsque « d'importants besoins humanitaires, en cas de conflit, de catastrophe naturelle ou d'autres événements d'une grande gravité survenus dans les pays non membres de l'Union européenne » empêchent l'expulsion. En Lettonie, la loi sur l'immigration prévoit la non-adoption d'une décision de retour pour des raisons humanitaires et l'autorisation de séjour pour une période pouvant aller jusqu'à un an ».

« En Belgique, l'inéloignabilité débouche parfois sur la délivrance d'un permis pour circonstances exceptionnelles mais, le plus souvent, la personne sera autorisée à quitter le centre de rétention sans qu'aucun document empêchant une nouvelle arrestation ne lui ait été remis ».

Comme le rappelle très justement la FRA, « ni cette directive [retour] ni aucun autre texte de l'UE ne prévoit de mécanisme pour mettre fin au vide juridique généré par les situations prolongées d'inéloignabilité ».

Autrement dit, « aucun document politique européen - pas même la directive retour - ne prévoit de mécanisme permettant de mettre fin aux situations de flou juridique résultant d'une inéloignabilité acquise. Les garanties contenues dans la directive retour (article 14.1) concernant les personnes non éloignées ne couvrent pas tous les droits et ne s'appliquent qu'après report formel de la décision d'éloignement. Les institutions et les États membres de l'UE devraient s'intéresser davantage à la situation des migrants en situation irrégulière qui se sont vu signifier une décision de retour mais n'ont pas été éloignés. Des mécanismes doivent être mis sur pied au niveau de l'Union européenne ou de l'État membre afin d'éviter que les personnes non éloignées se retrouvent dans une situation de flou juridique pendant de nombreuses années ».²³

23 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne – Rapport comparatif, novembre 2011, disponible via https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_fr_webres_1.pdf, pp.35-43

CONCERNANT SPÉCIFIQUEMENT LES AFGHAN·ES

Ici, l'inéloignabilité résulte de la non-reconnaissance de l'État afghan par la Belgique depuis que l'État est entre les mains des Talibans. Le non-respect des droits humains étant au cœur de cette non-reconnaissance internationale. Les aides internationales sont suspendues et la plupart des États ont bloqué toute négociation avec les nouveaux détenteurs du pouvoir afghan. De facto, les retours forcés ne peuvent avoir lieu, il n'existe plus d'accords de réadmission entre la Belgique ou l'UE et les autorités afghanes, accord permettant de prévoir et préciser les conditions de réadmission des personnes expulsées.

Même si la Belgique reconnaissait l'Afghanistan, un autre obstacle se présenterait, obstacle mis en avant par le CCE et déjà précisé ci-avant : l'article 3 de la CEDH. En effet, les risques de traitements inhumains ou dégradants sont prépondérants en cas de retour dans l'émirat islamique d'Afghanistan. Le Conseil le rappelle justement sur son site internet : « *l'actuelle précarité socioéconomique et humanitaire est toujours susceptible d'entraîner une violation de l'article 3 de la CEDH, ce qui devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi avant de délivrer un ordre de quitter le territoire* »²⁴. Ajoutons à cela les risques encourus par des ressortissant·es afghan·es perçu·es comme occidentalisé·es dont nous avons déjà parlé et qui peuvent également donner lieu à des risques de violation de l'article 3 en cas de retour dans le pays d'origine. Par ailleurs, la Directive retour, qui encadre pour l'ensemble des États de l'UE la détention de personnes aux seules raisons migratoires, précise clairement en son article 15, §4 que « *lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement pour des considérations d'ordre juridique ou autres, la rétention ne se justifie plus et la personne concernée est immédiatement remise en liberté* ». Cet article issu d'une directive qui s'impose aux États est manifestement violé en ce qui concerne les Afghan·es.

Enfin, et surtout, rappelons que le HCR a rédigé des guidelines en février 2022 qui sont toujours d'application à ce jour. L'organe onusien en charge du respect de la Convention de Genève appelle toujours à une suspension totale des retours vers l'Afghanistan. Le HCR va même plus loin, en demandant aux États de ne pas notifier de décisions de refus de protection en considérant que « *la suspension devrait rester en place jusqu'à ce que la situation en Afghanistan se soit stabilisée et que des informations fiables sur la situation en matière de sécurité et de droits de l'homme soient disponibles pour procéder à une évaluation complète de la nécessité d'accorder le statut de réfugié aux demandeurs individuels* »²⁵. Le HCR n'a, à la fin de l'année 2022, toujours pas pris d'autres guidelines et considère ainsi que la situation en Afghanistan tant au niveau du respect des droits humains que du contexte sécuritaire n'est toujours pas claire. Le Haut Commissariat onusien conserve ainsi intactes ses recommandations du mois de février 2022.

La meilleure illustration des recommandations du HCR et du danger que représente pour beaucoup de citoyen·nes afghan·es un retour dans le pays d'origine a été apporté par l'OIM, l'Organisation Internationale pour les Migrations. Cet autre organe de l'ONU, qui chapeaute l'organisation de retours volontaires à destination de multiples États suspend depuis plus d'un an l'organisation des vols retours à destination de l'Afghanistan²⁶. Preuve, s'il en fallait encore, que retourner s'installer vivre dans un pays ravagé par des années de guerre et de pauvreté, désormais contrôlé par un régime taliban, n'est pas sans risque.

24 CCE, *Questions spécifiques à l'Afghanistan*, op.cit.

25 Traduction libre de l'anglais, phrase originale : « The suspension should remain in place until such time as the situation in Afghanistan has stabilized and reliable information about the security and human rights situation is available to make a full assessment of the need to grant refugee status to individual applicants », cf. <https://www.refworld.org/docid/61d851cd4.html>, p.5.

26 Myria, *Procès-verbal réunion de contact Protection internationale*, 19 octobre 2022, disponible via https://www.myria.be/files/202221123_R%C3%Agunion_contact_excl_OE_-_Contactvergadering_excl_DVZ.pdf, pp. 55-57

QUELLES SOLUTIONS ?

Face à cette situation d'inéloignabilité touchant l'ensemble des ressortissants afghan-es, une seule solution nous semble envisageable. Elle permettrait à la fois d'éviter le grossissement par milliers des rangs de sans-papiers et de soulager les instances d'asile belges (tant le CGRA, que l'OE et Fedasil). Elle consiste en l'octroi d'un titre de séjour d'une durée d'un an, renouvelable, à destination des Afghan-es débouté-es de l'asile, voire à tout-e demandeur-euse de protection afghan-e cherchant asile en Belgique sur simple preuve de sa nationalité. À défaut d'une politique d'asile réellement protectrice, comme c'est le cas dans différents pays de l'UE et face à ces situations humaines désastreuses, la piste d'un droit au séjour automatique - ou presque - nous semble la plus pertinente. Seule solution pour combler le vide juridique créé par ces situations d'inéloignabilité.

Il est de notoriété publique que les instances d'asile belges sont en crise depuis de trop nombreuses années. Pour fin décembre 2022, le CGRA avance un arriéré de 11.615 dossiers. L'Office des étrangers serait également concerné, bien qu'il ne soit pas possible d'obtenir des chiffres sur le nombre de dossiers en attente auprès de l'Office. Concernant le réseau d'accueil, Fedasil dispose au 1^{er} décembre 2022 de 32.447 places d'accueil pour 30.898 personnes accueillies. 26% des places occupées le sont par des Afghan-es, soit plus de 8.000 personnes. Le Service des Tutelles est depuis trop longtemps en déficit de tuteur-rices et, dans certaines provinces belges, il faut jusqu'à huit mois à un-e MENA pour se voir désigner un-e tuteur-riche. Le CCE est également concerné par cette surcharge de travail, avec 2.811 dossiers qui constituent son arriéré fin décembre 2022.

Ces constats inquiétants font presque partie intégrante du paysage migratoire belge. Les premier-es à en pâtir sont les demandeur-euses de protection. Et depuis plus d'un an, c'est une nouvelle crise de l'accueil qui sévit en Belgique. Au départ cantonnée aux hommes seuls privés de places d'accueil, ce sont également des femmes et des enfants qui n'ont plus que la rue pour les accueillir, en plein hiver. Une majorité d'entre eux et d'elles ont fui l'Afghanistan. Fournir le plus rapidement possible à ces personnes une réponse quant à leur demande d'asile permettrait à la Belgique, à Fedasil en l'occurrence, de libérer des places dans le réseau d'accueil contribuant ainsi à résoudre cette crise de l'accueil. Près de 30% des places sont occupées par des Afghan-es.

Afin d'éviter de laisser des milliers de personnes démunies et dans un vide juridique complet, plusieurs pistes de solution sont possibles. La première de ces solutions est entre les mains du CGRA : à l'instar de l'ensemble des autres États membres, le Commissariat pourrait avoir une autre interprétation des critères permettant de rentrer dans le statut de réfugié ou de protection subsidiaire. Nous nous sommes attardés longuement sur l'interprétation du CGRA et l'analyse qu'en fait le CCE qui, in fine avalise la lecture du CGRA et ferme ainsi les portes de cette première piste de solution.

L'octroi d'un droit au séjour automatique pourrait également, et de manière très simple, constituer une solution. L'actualité récente nous l'a prouvé, cette proposition faisant écho à l'activation de la protection temporaire pour les Ukrainien-nes. La grande différence vient du fait que la protection temporaire est prévue par une directive de l'Union européenne de 2001 et ne peut être mise en place sans une décision du Conseil européen à la majorité qualifiée. Il s'agit donc d'une piste de solution qui émane de l'UE - plus exactement d'une proposition de la Commission européenne - qui trouve son application au sein de chaque État membre, mais qui ne peut être mise en place qu'avec l'aval d'une majorité qualifiée d'États de l'Union, c'est-à-dire d'au moins deux tiers d'entre eux²⁷. Bon nombre d'acteur-rices, politiques y compris, appellent à la mise en place d'une protection temporaire pour les Afghan-es, qui est impossible sans suivi d'une majorité d'États membres, ce qui n'est certainement pas à l'ordre du jour et s'avérerait par ailleurs peu utile pour bon nombre d'entre eux. Comme vu précédemment, la grande majorité des 27 de l'UE protège efficacement les Afghan-es présentes sur leur territoire, le nombre de débouté-es étant proportionnellement bien moins important qu'en Belgique. Or, même si leur situation est identique dans chaque État membre et qu'aucune Afghan-e ne peut actuellement être expulsé-e de force, c'est bien l'importance du nombre de ces ressortissant-es en Europe qui est un vecteur pour l'activation de la protection temporaire²⁸. Sans réelle pression sur les systèmes d'asile des États membres, il n'y a pas lieu d'activer la directive de 2001.

Reste alors la possibilité pour la Belgique seule de fournir un titre de séjour automatique. Bien qu'il ne s'agirait pas *stricto sensu* d'une protection temporaire, cela pourrait en avoir tout l'apparat. Après une vérification de la nationalité des personnes et la date de leur arrivée en Belgique, une annexe 15 pourrait être délivrée avant l'octroi d'une carte de séjour A, valable un an et renouvelable tant que les retours forcés restent impossibles vers l'Afghanistan et ce, en laissant la possibilité aux Afghan-es d'introduire une demande de protection. Resterait à convenir si cette protection limitée serait uniquement réservée aux ressortissant-es afghan-es, ou serait étendue à toute personne ayant fui l'Afghanistan et/ou y ayant sa résidence permanente, à l'instar de ce qui prévaut pour les Ukrainien-nes.

Les raisons motivant l'octroi d'un titre de séjour pour une durée limitée sont simples : l'inéloignabilité pourrait ne plus exister dans quelques mois. Si la communauté internationale reconnaissait la légitimité des Talibans en tant que dirigeants du pays et qu'un dialogue se réinstaurait entre différents États et l'émirat islamique, des négociations pourraient se tenir quant aux accords de réadmission. Il conviendrait également que la situation sur place s'améliore drastiquement - tant au niveau *stricto sensu* humanitaire, qu'en termes de respect des droits humains - afin qu'il ne puisse y avoir de violation de l'article 3 CEDH en cas de retour forcé dans le pays.

Bien évidemment, l'octroi d'un tel titre de séjour ne peut en aucun cas empêcher des Afghan-es d'introduire une demande de protection internationale et de la voir statuée par le CGRA. Le contraire serait illégal et violerait, entre autres normes, la Convention de Genève.

Avec l'octroi d'un droit au séjour, il n'existe plus d'aide matérielle, Fedasil se voit ainsi complètement déchargée de toute responsabilité. Seul resterait un bref examen réalisé par l'OE de vérification de la nationalité des personnes et, pour les communes, l'octroi des cartes de séjour. Cela permettrait aux bénéficiaires de travailler légalement, de souscrire à une mutuelle, de trouver leur propre logement et de débloquer une aide sociale.

La Cour du travail pourrait, sans le savoir, avoir planté les premières graines de cette piste de solution. Dans un arrêt prononcé le 13 octobre 2022²⁹ - précédé d'un premier jugement rendu le 26 juin 2020 par le Tribunal du travail du Brabant wallon³⁰ - la Cour accorde une aide sociale à une famille afghane déboutée de sa demande d'asile, car reconnaissant une situation de force majeure par laquelle la famille est en « *impossibilité absolue de retour en Afghanistan* » et en conséquence, en conclut que cette même famille ne peut être considérée comme étant en séjour illégal³¹. Une première pierre - judiciaire cette fois - vers un titre de séjour octroyé à l'ensemble des débouté-es afghan-es ?

27 Voy. Jessica Blommaert (CIRÉ), La protection des personnes fuyant l'Ukraine, août 2022, disponible via <https://www.cire.be/publication/la-protection-des-personnes-fuyant-lukraine/> pour davantage d'informations.

28 Le premier article de la directive protection temporaire du 20 juillet 2001 précise que « *La présente directive a pour objet d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.* »

29 C. trav., 13 octobre 2022, RG 2020/AB/471, disponible sur <https://drive.google.com/file/d/1TCPEEvaMusyhFGt-vCHAgB-SuwFN7GP8-/view>

30 Trib. trav. Brabant wallon, div. Wavre, 26 juin 2020, n°19/591/A, disponible sur <https://drive.google.com/file/d/1AwAZnHBUCWIrMkP8bjMeZiopUxqL6Wgd/view>

31 Isabelle Fontignie, CCE, arrêts n° 278 653 et 278 654 du 12 octobre 2022, et arrêts n° 278 699, 278 700 et 278 701 du 13 octobre 2022, 9 novembre 2022, disponible sur <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/fontignieoctobre2022.html>

Il y a encore un an cela aurait paru impossible, mais avec plus de 63.000 protections temporaires octroyées à des Ukrainien·nes sur dix mois par la Belgique, la preuve est faite que cela pourrait être répliqué pour une autre nationalité, bien moins présente en Belgique que les Ukrainien·nes.

Qu'en pense Myria, le Centre fédéral Migration ?

En 2020, dans son rapport annuel et avant l'émergence de la crise afghane, Myria rappelait déjà ce qu'était l'inéloignabilité et proposait une solution afin de protéger les personnes aux prises avec cette situation : « *Selon la directive retour, un État qui n'autorise pas (ou retire) le séjour d'un étranger a l'obligation de l'éloigner. Si cet éloignement n'est pas temporairement possible pour raisons juridiques ou pratique, l'État a l'obligation d'accorder un report de l'éloignement par écrit. Mais si cette impossibilité de retour n'est pas temporaire, l'État devrait accorder un titre de séjour. Le droit de l'UE n'autorise pas l'État à laisser la personne dans une situation juridique incertaine : ni éloignement (avec éventuel report temporaire), ni droit de séjour. Selon l'accord de gouvernement fédéral de 2014, « une solution sera (...) recherchée pour le groupe très limité de personnes qui, involontairement et contre leur gré ne peuvent retourner dans leur pays d'origine ».* Myria constate qu'à l'issue de la législature, aucune solution concrète n'existe pour ces personnes. Celles-ci sont toujours dans une situation très précaire, sans droit de séjour. Or, la CJUE oblige les États à leur garantir certains droits fondamentaux : droit au travail, à la santé et à l'aide sociale. Actuellement, ils ne sont pas correctement garantis en Belgique. Myria plaide depuis longtemps pour qu'un véritable statut de séjour soit créé pour ces personnes « inéloignables » : c'est le meilleur moyen de garantir leurs droits. Actuellement, l'absence de statut de séjour rend la plupart de ceux-ci souvent théoriques pour la personne, mais elle entraîne aussi des inconvénients pour les pouvoirs publics, notamment le recours à de nombreuses procédures en justice. Ainsi, alors que les personnes « inéloignables » dans le besoin ont droit à l'aide sociale depuis un arrêt de cassation de 2000, la plupart des CPAS refusent l'aide. La personne concernée doit introduire un recours au tribunal du travail pour obtenir son droit. Le CPAS refuse cette aide pourtant due, parce que l'autorité fédérale ne le rembourse généralement pas sans décision de justice le condamnant à payer. Les personnes sont donc obligées de se tourner vers le tribunal du travail, avec des coûts de fonctionnement et d'aide juridique pourtant évitables ».³²

³² Myria, « Protection internationale », rapport annuel 2020, disponible via https://www.myria.be/files/Protection_internationale.pdf, pp.12-13

CONCLUSION

À travers cette étude, nous avons essayé d'esquisser les grandes lignes de la politique d'asile belge telle qu'elle se dessine depuis mars 2022 à l'égard des Afghan-es. Loin de faire l'unanimité, que ce soit auprès des premier-es concerné-es que sont celles et ceux fuyant un pays n'ayant que trop connu les affres de la guerre, des travailleur-euses de première ligne présent-es à leurs côtés, des ONG de défense des droits humains et même de magistrat-es belges que sont les juges du CCE, les critiques pleuvent. Nous en avons repris certaines ici, sans chercher l'exhaustivité.

À n'en pas douter, beaucoup d'encre coulera encore et d'autres questions ne manqueront pas de se poser. Car si aujourd'hui l'Office des étrangers ne remet toujours pas d'ordre de quitter le territoire et ne procède pas à des expulsions forcées à l'égard d'Afghan-es débouté-es, ce n'est qu'une question de temps avant que des avions ne se remettent à décoller vers Kaboul. La Belgique sera-t-elle prête à assumer de renvoyer dans un pays sous régime taliban des hommes et des femmes ayant fui l'insécurité, le viol de leur liberté et de leurs droits jusqu'aux plus minimes, la pauvreté et la famine grandissante ? Acceptera-t-elle de prendre le risque d'exposer à ces nombreuses souffrances et violations des droits humains des milliers de personnes ?

Ou au contraire, osera-t-elle l'humanisme et assurera-t-elle le respect des droits fondamentaux, comme elle y est contrainte ? Entendra-t-elle l'appel d'organisations supra-nationales comme celui du Haut-Commissariat aux Réfugiés, organe de l'ONU, demandant aux États de ne pas débouter de l'asile les Afghan-es et d'évaluer avec la plus grande prudence leurs demandes d'asile ?

Déjà en février 2022 nous appelions à une profonde réflexion autour des « inéloignables », ces personnes pour qui la Belgique estime qu'il n'y a pas de besoin de protection, mais qu'elle ne peut pour autant expulser. Cette situation, c'est celle de centaines de personnes déboutées de leur demande d'asile. Quelles possibilités leur reste-t-il, si ce n'est celles de rester à tout prix en Belgique, de survivre à travers le travail au noir, dans des squats ou logements de fortune, avec un accès réduit et complexe à la santé, le tout en espérant ne pas être arrêtées inopinément par la police ? La Belgique ne peut avoir des instances d'asile refusant à plus de la moitié d'une population une protection internationale et, dans le même temps, ne rien mettre en place pour celles et ceux qui sont débouté-es de leur demande et qui ne peuvent rentrer en sécurité dans leur pays d'origine. Difficile à comprendre que cette même pièce qui, d'une face, considère la situation en Afghanistan comme n'étant pas suffisamment grave pour octroyer un statut de protection et qui, de l'autre, reconnaît la dangerosité d'un retour forcé dans ce même pays. La solution est pourtant simple, elle est clamée par de multiples acteurs et actrices, tant institutionnel·les, qu'associatif·ves et militant·es. Clamée depuis tant d'années... Il serait temps qu'elle soit entendue. L'Ukraine nous l'a montré avec force, une volonté politique même avec des moyens limités peut accomplir de grandes choses et remettre la Belgique au cœur de ses valeurs fondatrices : fraternité, solidarité, humanité, accueil. Il est temps.



Coordination et Initiatives pour Réfugié·es et Étranger·ères

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeur·euses 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 demandeur·euses d'asile, des réfugié·es et des étranger·ères.

CIRÉ asbl

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

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

cire.be - cire@cire.be

 Votre soutien compte ! Faites ^{un} don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

Aide aux personnes déplacées (APD)	FGTB Bruxelles
Amnesty international	Interrégionale wallonne FGTB
Association pour le droit des étrangers (ADDE)	Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
BePax	Médecins du Monde
Cap migrants	Mentor-escale
Caritas international	Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)	Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
Centre social protestant	L'Olivier 1996
Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)	Le monde des possibles
Convivium	Présence et action culturelles (PAC)
Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)	Point d'appui
CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde	Service social de Solidarité socialiste (SESO)
CSC Nationale	Service social juif (SSJ)
Équipes populaires	Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)