

Positionnement du CIRÉ sur l'ensemble des propositions de modification de la loi du 15 décembre 1980 - DOC 53 - 0695/001, DOC 53 - 0812/001, DOC 53 - 1146/001



ÉCLAIRAGE SUR LA MÉTHODOLOGIE UTILISÉE:

Cette note d'avis commence par un commentaire général relatif aux différentes propositions de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 en ce qui concerne la procédure d'asile et un résumé des points d'attention qui nous apparaissent comme les plus importants. Elle comprend ensuite deux parties. Dans la première partie, nous réagissons sur les questions de fond communes à toutes ou à certaines des différentes propositions de loi sur la table. Dans la deuxième partie, nous analysons en détail chaque proposition de loi et réagissons en donnant notre appréciation sur les conséquences qu'auraient ces dispositions si elles étaient adoptées. Le commentaire général, le résumé des points les plus importants et la première partie consistent en une traduction quasi littérale de la note d'avis de Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le CIRÉ partageant la même analyse.

COMMENTAIRE GÉNÉRAL : MANQUE D'ANALYSE APPROFONDIE ET ABSENCE D'ACCÉLÉRATION RÉELLE DE LA PROCEDURE

Nous sommes préoccupés par le fait que les modifications envisagées concernant la loi sur les étrangers, et plus spécifiquement sur la procédure d'asile, ont été émises **sans consulter réellement les acteurs de terrain.**

Les projets actuels semblent être, avant tout, **une réaction symbolique à la crise de l'accueil et à l'augmentation relative du nombre de demandes d'asile** et accordent beaucoup d'attention à l'accélération de la procédure. Des réponses sont en effet nécessaires sur ce point mais doivent intégrer une approche plus globale et à long terme de la politique d'asile et d'immigration. De plus, la procédure d'asile a déjà été profondément modifiée en 2006. Une nouvelle modification doit **au minimum tenir compte des recommandations que le Sénat a formulées en 2009** à l'occasion de l'évaluation de la réforme de la nouvelle procédure d'asile.

Les modifications proposées ne sont, sur différents points, pas suffisamment réfléchies et restent encore vaguement formulées. **Dans de nombreux cas, elles n'atteindront pas leur principal objectif : l'accélération de la procédure et la résorption d'arriéré de la charge de travail pour les instances d'asile. Au contraire, elles auront un impact négatif sur la qualité des décisions d'asile, avec comme conséquence possible le renvoi de personnes qui ont besoin de protection.**

Résumé des points les plus importants selon le CIRÉ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen (VwV) :

1. En **aucun cas**, une demande d'asile ne peut être **rejetée** uniquement **pour des motifs techniques qui ne permettent pas un examen du besoin de protection du demandeur d'asile qui est l'objectif de la procédure d'asile.** Ce n'est pas parce qu'un demandeur d'asile ne peut démontrer son identité ou qu'il est originaire d'un pays déterminé, qu'il peut être déduit de ce fait sans d'autres formalités qu'il n'a en réalité pas besoin de protection.
2. Nous sommes favorables à des procédures dans lesquelles une **décision** est prise **dans un délai raisonnable** : il est certainement souhaitable que les demandeurs d'asile obtiennent rapidement une réponse claire sur leur demande d'asile. Ces délais doivent cependant prévoir le temps nécessaire pour que les deux parties puissent bien se préparer et examiner le dossier. Un délai de **15 jours** est **trop court** pour entendre le demandeur d'asile et examiner les griefs de manière totalement qualitative afin de pouvoir statuer sur la demande.

3. **Une réforme ne peut pas conduire à la réinstauration d'une nouvelle sorte de première « phase de filtrage ».** Ce serait pourtant le cas s'il est instauré une série de situations dans lesquelles l'Office des étrangers (OE) peut décider, à très bref délai, de ne pas prendre en considération une demande d'asile. Ceci entraînerait juste une prolongation de la procédure. Pour ces motifs, en 2006, la phase de recevabilité au CGRA a été abolie et l'OE perdait de ce fait une tâche importante et lourde en tant qu'instance d'asile.
4. On peut décider **de traiter prioritairement** les demandes d'asile de ressortissants qui sont originaires **de pays déterminés**, mais il doit être garanti dans tous les cas que ces demandes recevront tout de même un **examen au fond approfondi et individuel**.
5. Le droit à être entendu lors d'une audition personnelle est essentiel. Il ne peut y être dérogé que dans deux situations particulières : si on peut clairement prendre une décision positive d'après les éléments du dossier ou si la personne n'est pas en état d'être auditionnée (par exemple, en raison d'une maladie sérieuse).
6. Un **recours**, en matière d'asile, doit **comporter un examen au fond** et avoir un **effet suspensif automatique**. Au minimum, il doit **exister la possibilité de demander la suspension d'une décision négative**. Sans cela, on risque de renvoyer vers leur pays d'origine des personnes qui avaient fui en raison de persécutions ou de traitements inhumains et dégradants.

Partie 1 : Réaction générale sur les points communs des différentes propositions de loi et propositions d'amendements

1. Transposition de dispositions de la Directive Procédure sévèrement critiquées

La plupart des propositions trouvent leur inspiration – quand cela n'est pas une reprise littérale – dans la Directive européenne concernant les normes sur les procédures d'asile (la dénommée « Directive Procédure » du 1er décembre 2005). Cette directive impose seulement des *normes minimales* et donc, rien ne s'oppose à ce que les États membres introduisent ou conservent des normes plus favorables. La Directive Procédure est l'une des réglementations de l'UE relative à la migration les plus critiquées. Des experts se posent de grandes questions quant à l'harmonisation véritable que cette directive peut amener au sein de l'UE tant les possibilités pour les États membres de déroger aux normes minimales sont importantes. L'UNHCR constate clairement que certaines dispositions de cette Directive peuvent conduire à des manquements au regard du droit international des réfugiés¹. En outre, la Commission européenne a proposé d'annuler plusieurs de ces dispositions². Il convient dès lors d'être prudent.

2. Procédures accélérées

Il est primordial pour le CIRÉ et VwV qu'une procédure d'asile de haute qualité et respectueuse des demandeurs d'asile se déroule également de manière efficace. Ceci est dans l'intérêt tant du demandeur d'asile que de la société. Une procédure d'asile doit pouvoir être clôturée dans un délai raisonnable. Nous croyons en la force d'une bonne procédure en première instance, soit auprès du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA). Des décisions de bonne qualité du CGRA renforcent la confiance du demandeur d'asile envers l'efficacité et l'équité de la procédure d'asile.

Lorsqu'un demandeur d'asile n'a pas le sentiment d'être entendu ou que la décision ne répond pas à sa demande de protection, il aura plus souvent tendance à introduire une nouvelle demande d'asile. Il ne se décidera pas plus à retourner volontairement vers son pays d'origine. Ces deux résultats ne font clairement pas partie des objectifs proclamés par les coauteurs des différentes propositions de loi. Il convient dès lors d'être vigilant.

En outre, l'expérience nous apprend que si le besoin de protection n'est pas bien examiné, les requérants s'adressent aux juridictions européennes comme la **Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)** et la **Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)** pour, par exemple, s'opposer à une expulsion imminente³.

1 UNHCR, "Improving asylum procedures. Comparative analysis and recommendations for law and practice", mars 2010, p. 3 (research project on the application of the key provisions of the Asylum Procedures Directive in selected member states).

2 Voir la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur des procédure commune pour l'octroi et le retrait de statut de protection international (refonte) », Bruxelles 01/06/2011, COM(2011) 319 ainsi que la proposition initiale de refonte COM(2009) 554, Bruxelles 20/10/2009.

3 Voir à ce propos l'appel du président de la CEDH sur l'augmentation énorme de demande de mesures provisoires auprès de la Cour. Il appelle les États membres à garantir une procédure de qualité de sorte qu'un recours à la

Les propositions sur la table modifient profondément la procédure en première instance, entre autres, dans un grand nombre de cas, en réduisant de façon drastique les délais de traitement des dossiers qui sont, dans certaines hypothèses, ramenés à 15 jours. Une des propositions va même jusqu'à supprimer les auditions du demandeur dans certaines situations (voir aussi *infra* le point 4 consacré à la liste des "pays d'origine sûrs").

Nous sommes **partisans de donner la priorité** à certaines demandes d'asile, plutôt que d'en accélérer le traitement. **À ce propos, il convient de relever que différentes possibilités sont déjà prévues dans la disposition en vigueur (l'art.52/2 de la loi sur les étrangers):**

- Décision **endéans les 2 mois**. Selon cette disposition, le CGRA prend une décision dans certains dossiers par priorité et endéans les deux mois (art. 74/6, §1bis, 8° à 15°). Un certain nombre de ces dispositions se retrouvent aussi dans les propositions sur la table (par ex. demandes multiples, manque de clarté concernant l'identité ou fausses informations sur les documents...).
- Décision **endéans les 15 jours** pour les demandeurs d'asile en centres fermés. L'art.74/6§1 bis de la loi prévoit de nombreuses possibilités pour maintenir en détention des demandeurs d'asile en vue de les éloigner. Beaucoup de ces motifs se retrouvent dans les différentes propositions (par ex. la non introduction immédiate d'une demande d'asile, les demandes multiples, le refus de communiquer l'identité ou la nationalité ou de procurer de fausses informations, la destruction de pareils documents, le fait de vouloir empêcher un éloignement, le fait d'entraver la prise d'empreintes digitales).
- **La possibilité pour le ministre de demander au CGRA de traiter prioritairement certains dossiers**. L'objectif de cette disposition est de pouvoir mener une action politique en cas d'afflux massif de certains pays. Le Secrétaire d'État a ponctuellement fait usage de cette disposition pour demander au CGRA de traiter en priorité les demandes d'asile, par exemple, des Serbes et Macédoniens. Nous estimons qu'il s'agit là d'une bonne solution parce que cela permet de garantir un traitement rapide et ciblé, conforme à la fonction de signal nécessaire envers le pays d'origine et sans préjudice du droit à un examen individuel de la demande.

Ainsi, vu les nombreuses possibilités existantes pour traiter prioritairement certaines demandes d'asile, les propositions sur la table ne sont pas réellement nécessaires.

Ceci étant dit, il est aussi important de remarquer qu'un délai de 15 jours est, d'un point de vue pratique, très court pour entendre le demandeur d'asile et pouvoir prendre une décision de qualité. Une étude du UNHCR sur l'application de la « Directive Procédure » en Belgique démontre également que des dossiers peu évidents portant, par exemple, sur l'homosexualité en Iran ou l'appartenance au PKK en Turquie, peuvent tomber sous ces dispositions⁴.

Les **décisions** sur les demandes d'asile ne peuvent être de **bonne qualité que si** les deux parties reçoivent suffisamment de temps pour préparer le dossier, l'examiner et que si le demandeur

CEDH ne soit plus nécessaire. Communiqué de presse de la CEDH 11/02/2011, n°127.

4 UNHCR, "Improving asylum procedures. Comparative analysis and recommendations for law and practice", mars 2010, p. 54.

d'asile a effectivement la possibilité de relater son récit personnel au cours d'une audition individuelle. Une audition personnelle peut, selon l'UNHCR, ne pas être nécessaire dans deux situations bien précises: 1) si on peut clairement prendre une décision positive ou 2) si la personne n'est pas en mesure d'être auditionnée (par exemple, en raison d'une maladie sérieuse)⁵.

Par conséquent, si cet aspect des propositions était adopté, **le délai de 15 jours devra être considéré comme un pur délai – indicatif – d'ordre, sans être donc obligatoire pour les instances d'asile.** Dans ce cas, ce délai d'ordre doit aussi être expliqué et précisé comme tel dans l'exposé des motifs.

3. Réintroduction du mécanisme de filtrage – possibilités de non prise en considération des demandes d'asile par l'Office des étrangers

Certaines propositions instaurent une sorte de “mécanisme de filtrage” opéré par l'OE. Par ces mécanismes, l'OE pourra décider de ne pas prendre en considération une demande dans une série de cas spécifiques (outre les demandes multiples où c'est déjà le cas jusqu'à ce jour, l'OE examinant si des nouveaux éléments sont présents pour prendre celles-ci en considération). Ces propositions ne favorisent pas l'efficacité de la procédure et ne sont pas souhaitables.

En 2006, il a été décidé d'abolir la phase de recevabilité, précisément dans le but de réduire la durée totale de la procédure. La réintroduction d'une procédure de filtrage va à l'encontre même du principe d'efficacité.

L'introduction d'un filtre pour toutes les demandes d'asile sur base de concepts tels que "le manque de collaboration dans l'établissement de l'identité, l'origine, le trajet de voyage" ou "le refus de satisfaire à l'obligation de laisser prendre les empreintes digitales" revient également à une sérieuse limitation de l'accès à la procédure d'asile, laquelle est constitutive d'une **violation du droit international**, et **va à l'encontre du principe selon lequel une demande d'asile ne peut être rejetée uniquement pour des motifs qui n'ont rien à voir avec la question propre à la protection.** Ceci signifie que chaque demande doit être examinée obligatoirement quant à son contenu, c'est-à-dire au niveau de la crainte fondée de persécution et de risque réel de préjudice sérieux. Ce principe, nous le retrouvons aussi dans le Préambule de la Directive Procédure (§27). Si ce principe n'est pas respecté, de véritables réfugiés encourront le risque de ne pas obtenir de protection à laquelle ils ont droit et même d'être renvoyés vers la persécution et la violence. Ceci est inacceptable.

Par ailleurs, dans sa **pratique actuelle, le CGRA refuse** un grand nombre de demandes d'asile en raison d'un **manque de crédibilité.** Un élément important sur ce point est l'incertitude quant à **l'identité** de la personne. **Sur base de l'audition, une enquête approfondie est menée par les instances en charge de l'examen.** Le filtrage par l'OE n'est donc pas nécessaire.

⁵ UNHCR, “Improving asylum procedures. Comparative analysis and recommendations for law and practice”, maart 2010, p. 21 en 54 – UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), Comment on Article 10 (2)(b) and (c) and (3), p.16.

En ce qui concerne les demandes multiples, nous avons déjà signalé que l'OE examine les éléments nouveaux avant de décider de transmettre ou pas le dossier au CGRA. **Nous soutenons la proposition de rendre le CGRA compétent pour le traitement des demandes multiples** (voir plus loin, le point 2.2 de nos commentaires à la proposition 695/001) de sorte que le CGRA puisse examiner si oui ou non il y a des éléments nouveaux qui peuvent justifier la nouvelle demande. Nous sommes en faveur de ce système parce que cette instance dispose de l'expertise nécessaire pour statuer sur toutes les demandes d'asile au fond en ce compris les demandes multiples. Selon nous, ceci procurera un gain de temps et d'efficacité puisqu'une seule instance sera compétente pour statuer. En revanche, nous insistons sur le fait que cette procédure ne peut en aucun cas être purement écrite (voir partie 2 la proposition 695/001).

4. Liste des pays d'origine sûrs

Toutes les propositions qui sont actuellement sur la table envisagent – via différentes procédures – de mettre en place une liste de pays d'origine sûrs. Les demandes d'asile des ressortissants de ces pays seraient traitées selon une procédure accélérée et le CGRA pourrait décider rapidement de ne pas les prendre en considération ou de les déclarer manifestement non fondées. La proposition 695/001 permettrait même au CGRA de prendre une décision dans ces dossiers sans procéder à une audition individuelle du demandeur d'asile.

Même si nous comprenons que l'objectif de cette disposition est d'avoir une procédure d'asile plus efficace, le concept de pays d'origine sûrs pose réellement question, tant au niveau des principes qu'en ce qui concerne l'effet que cette mesure peut avoir sur le terrain.

Le 'niveau de risque' ou le facteur de sécurité d'un pays ne peut jamais être évalué de manière générale.

Le besoin de protection d'un individu peut toujours être motivé par des raisons individuelles, indépendamment de considérations générales. Déterminer à l'avance les pays qui peuvent être considérés comme "sûrs" est loin d'être évident. Un pays comme la Serbie pourrait, dans un premier temps, être considéré comme sûr, mais à titre d'exemple, de janvier à mai 2011, 22 Serbes ont obtenu le statut de réfugié. Le fait que les listes actuelles élaborées par certains États européens diffèrent fortement les unes des autres⁶ prouve qu'il n'est pas aisé de déterminer quels sont les pays sûrs. Les 3 pays membres qui ont publié leur liste de pays sûrs ne mentionnent qu'un seul pays commun: le Ghana, et ce, uniquement pour les demandeurs d'asile masculins.

Les listes ne semblent pas faciles à appliquer et n'offrent par ailleurs aucune garantie d'une diminution des demandes d'asile.

6 Voir ECRE-COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the European Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive, Mei 2010, p.40 : “The overview of national lists of safe countries of origin mentions 8 EU Member States that apply national lists. Austria, Czech Republic and Romania only include industrialized countries in the list, which hardly produce any asylum applications. Germany, France, Luxemburg, Slovakia and the UK include various countries that may produce asylum applications (and refugees), but of those countries, only Ghana (and only for male asylum seekers) is on the national lists of the mentioned EU Member States”. Zie ook Europese Commissie, SEC(2009)1376, Impact Assessment part II, p. 37.

Selon un rapport du UNHCR de 2010, dans un des 15 États membres appliquant la liste des pays sûrs, on constate que le nombre de demandes d'asile de ressortissants issus de pays figurant cette liste a doublé de 2007 à 2008. L'année suivante, près de 35% de ces demandes bénéficiaient d'un statut de protection. Ce qui remet en question l'application de critères de détermination, et souligne la nécessité de réviser de manière régulière et transparente les listes de pays sûrs⁷.

Enfin, la Cour d'Arbitrage en 1993 a annulé une disposition similaire, la règle des 2 x 5%

Suivant cette disposition, un demandeur d'asile pouvait être débouté de sa demande d'asile s'il était originaire d'un pays duquel provenaient, l'année civile précédente, moins de 5% de demandeurs d'asile et pour lesquels moins de 5% de décisions définitives de statut de réfugié avaient été octroyées⁸.

L'application d'un tel concept n'est donc ni nécessaire ni souhaitable.

Dans le cas où l'on ferait face à un nombre anormalement élevé de demandeurs d'asile de certains pays d'origine sans qu'il n'y ait de raisons d'asile manifestes, nous recommandons un traitement prioritaire, dans des délais raisonnables, mais avec toutes les garanties d'un traitement individuel, et donc, certainement avec une audition individuelle. Cette possibilité est déjà prévue dans la loi actuelle (voir plus haut, partie 1, point 2).

En cas d'application du concept de pays d'origine sûrs, des garanties fondamentales au niveau de la procédure, telles qu'une audition individuelle et une procédure de recours qualitative doivent exister (voir la procédure de recours au point 4).

Il faut au moins une **bonne définition** de ce que revêt exactement un pays d'origine sûr. La « **Directive Procédure** » permet d'appliquer une liste des pays sûrs mais **fait mention de critères strictement délimités** au niveau de l'application. Chaque disposition sur les pays d'origine sûrs doit au moins renvoyer à cette définition :

Annexe II de la directive Procédure - Désignation comme pays d'origine sûr aux fins de l'article 29 et de l'article 30, paragraphe 1

Un pays est 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 uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2004/83/CE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il

7 UNHCR, "Improving asylum procedures. Comparative analysis and recommendations for law and practice", mars 2010, p. 69 et CD-Rom – dans la liste de pays d'origine sûrs de France, on retrouve: la Macédoine, le Bénin, la Bosnie-Herzgovine, le Cap-vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, Madagascar, le Mali, la Mongolie, le Sénégal, la Tanzanie et l'Ukraine.

8 Theunis J., "'Veilige landen' zijn niet gelijker dan andere; Het Arbitragehof vernietigt de 2 x 5%-regel van de vreemdelingenwet", note sur l'arrêt de la Cour d'Arbitrage nr. 20/93 du 4.3.1993, *T.B.P.* 1994, 73-75.

n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne.

Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants:

a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées;

b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne;

c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la convention de Genève;

δ) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés.

Enfin, **l'avis contraignant du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides est nécessaire** pour l'application d'une telle liste. Le CGRA est une administration indépendante et est la seule compétente pour prendre des décisions sur les demandes d'asile. Il n'est donc pas envisageable d'imposer une liste de pays sûrs au CGRA. C'est, par ailleurs, la seule administration qui dispose de l'expertise permettant d'évaluer la sécurité d'un pays quand il s'agit d'accorder la protection.

Selon le HCR, la **procédure de détermination doit être totalement transparente**. La liste doit être **rendue publique** et déposée au Parlement afin que celui-ci puisse exercer un contrôle. **L'information sur laquelle on se base pour déterminer la sécurité d'un pays doit également être publiée**⁹. L'article 30.5 de la Directive Procédure dispose que la détermination de pays d'origine sûrs doit s'appuyer sur un éventail de sources d'information, y compris notamment des informations émanant d'autres États membres, du UNHCR, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes.

Aucune des propositions dont il est question n'a tenu compte de la définition précise de la « Directive Procédure ». Dans certaines propositions, on a tenté d'établir une définition mais cela reste insuffisant (voir les explications article par article reprises dans la partie 2 de cette note d'avis).

La liste de l'annexe I de l'AR de 1981 a été utilisée comme liste de pays d'origine sûrs dans les amendements de chacune des propositions (695/002, 1146/002 et 812/002). Cette liste a été rédigée dans l'objectif de déterminer les pays pour lesquels il y avait une dispense de visas. Elle reprend les documents dont doivent disposer les ressortissants de certains pays pour entrer légalement sur le territoire belge sans visa. L'examen de cette liste montre que les ressortissants

⁹ Voir UNHCR, "Improving asylum procedures. Comparative analysis and recommendations for law and practice", mars 2010, p. 70.

de Côte d'Ivoire qui disposent d'un passeport diplomatique n'ont pas d'obligation de visa. Ceux-ci devraient donc tomber sous l'application de cette disposition, alors que la situation actuelle en **Côte d'Ivoire** est tellement instable et peu sûre que le CGRA a décidé, depuis le début de cette année, de geler les demandes d'asile des ressortissants de Côte d'Ivoire. Ceci n'est qu'un exemple qui montre clairement que si l'on veut vraiment travailler avec le concept de pays d'origine sûrs, il faut avoir recours à des définitions claires et non à des listes qui ont été rédigées à d'autres fins.

La proposition de loi 812/001 propose une liste provisoire sans motiver aucunement la manière dont ces pays ont été choisis. Suivant nos calculs, cette mesure pourrait amener une différence dans l'accélération de la procédure dans moins de 500 dossiers (info basée sur les chiffres de 2010, voir partie 2, proposition de loi 812/001, art. 3). Et certainement pas sur un total de près de 20.000 demandes d'asile.

Nous avons l'impression que les différentes propositions sont la conséquence de la récente suppression de l'obligation de visa pour certains pays des Balkans. À ce niveau, nous préconisons de nouveau l'option d'un traitement prioritaire des demandes d'asile des ressortissants de ces pays – avec toutes les garanties de procédure qui s'imposent – plutôt qu'une proposition qui viserait à exclure ces personnes d'un examen au fond et individuel de leur demande de protection.

Le risque d'appliquer un concept dangereux comme celui des pays d'origine sûrs n'est donc clairement pas proportionnel au résultat escompté.

5. Restriction du droit de recours – Recours limité à un recours en annulation – non suspensif – pas de possibilité de demander la suspension

À l'exception de la proposition de loi 1146/001, toutes les propositions de loi commentées limitent le recours contre une décision de rejet d'une demande manifestement infondée ou de non-prise en considération d'une demande d'asile à un recours en annulation non suspensif¹⁰, dans certains cas, même la possibilité de demander une suspension est exclue. Cela signifie que le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) ne peut plus faire d'examen au fond dans ces situations.

Ceci nous éloigne de ce que prévoyait la réforme de l'asile de 2006. En effet, le CCE y a reçu explicitement la compétence de prendre des décisions « **de plein contentieux** » dans les dossiers d'asile.

La demande d'asile est bien examinée au fond: le CCE vérifie la manière dont le besoin de protection a été examiné par le CGRA, si le CGRA a tenu compte de tous les éléments pertinents, et si la crainte fondée de persécution et le risque sérieux ont été correctement interprétés. Ceci est crucial pour parler de recours "effectif" dans des dossiers d'asile et pour garantir que le principe de « non-refoulement » de droit international ne soit pas transgressé.

Plus particulièrement, le CCE dispose de moins de compétences que son prédécesseur, la Commission Permanente de Recours. Le CCE ne peut, par exemple, plus chercher lui même les

¹⁰ Le CCE statue en annulation, par voie d'arrêts, sur les autres recours pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir.

éléments pour instruire un dossier et ne peut que se baser sur les dossiers tels qu'ils ont été transmis par les parties. Cette limitation de la compétence d'instruction des juges du CCE a pour but de raccourcir en principe la durée de la procédure.

De plus, la procédure au CCE a encore été revue récemment avec l'objectif clair d'accélérer la procédure de recours. La loi portant des dispositions diverses du 29 décembre 2010 (II)¹¹ a entraîné le retrait d'une série de garanties de la procédure de recours. Dans certains cas, le recours de plein contentieux se limite à une procédure purement écrite, lors de laquelle le demandeur d'asile n'est plus auditionné.

La question est de savoir si une restriction supplémentaire au droit à un recours effectif est encore nécessaire.

Les propositions commentées élargissent encore les cas où le CCE agit simplement au niveau de l'annulation. **Avec, comme possible conséquence, le fait qu'un nombre certain de demandes d'asile ne seront plus examinées au fond à quelque niveau que ce soit.** Dans le cas d'une décision rejetant une demande manifestement non-fondée ou de non prise en considération, les demandeurs d'asile sont déboutés sans examen au fond de leurs griefs par le CGRA. Si seul un recours en annulation est possible contre cette décision négative, cela peut avoir pour conséquence qu'un demandeur d'asile soit débouté sans que sa demande ait jamais été examinée au fond. Et cela, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la demande de protection en elle-même. Et comme il en est fait mention *supra* dans cet avis, ceci constitue une violation du principe fondamental de "non-refoulement" des candidats réfugiés.

Dans le cas où une limitation des compétences des instances d'asile en première instance serait envisagée, il faudrait au moins garantir que le demandeur d'asile puisse faire appel à une **procédure de recours qualitative**, donc à un recours effectif **de plein contentieux**.

En outre, la proposition de ne plus donner accès à un recours suspensif est inacceptable. Un recours sur un dossier d'asile devrait **automatiquement être suspensif**. Un certain nombre de demandeurs d'asile sont en effet reconnus ou reçoivent le statut de protection subsidiaire après un recours de plein contentieux au CCE. Sans suspension automatique de ce recours, ces personnes risquent d'être renvoyées dans leur pays d'origine, alors qu'elles craignent des persécutions ou encourent des risques sérieux de subir des violations graves.

Toujours selon le HCR, un recours dans un dossier d'asile doit être assorti d'une suspension automatique. Les pays d'accueil ne peuvent y renoncer que sur base exceptionnelle, dans le cas d'abus manifeste ou de demandes qui n'ont pas de lien avec les critères de la demande d'asile¹². Ils peuvent également y renoncer dans le cas d'un examen préalable de demandes d'asile multiples ou de dossiers Dublin. Dans ces cas, le demandeur d'asile doit encore avoir la possibilité de demander une annulation.¹³

11 Paru dans le *Moniteur belge* du 31 décembre 2010 (3ème édition).

12 EXCOM Conclusion no 30, 1983.

13 UNHCR study, p. 46 (cd-rom)

Cela va également dans le sens de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de Justice¹⁴. Selon la Cour européenne, un moyen de recours ne peut être effectif que s'il existe une possibilité de suspendre une expulsion qui constituerait une violation à l'article 3 de la CEDH (traitement inhumain et dégradant)¹⁵. La Cour Européenne a condamné la Belgique du fait que la famille *Conka* n'a pas pu invoquer, dans son recours, la suspension de leur expulsion vers un pays où ils craignaient un traitement inhumain.¹⁶ Très récemment, la CEDH a souligné, dans une affaire dans laquelle la Belgique a aussi été condamnée pour le renvoi d'un demandeur d'asile en Grèce, que sans recours suspensif d'une décision, le CCE ne peut disposer d'un outil adapté dans le cas d'une violation de l'article 3 de la CEDH (21.01.2011 *M.S.S v. Belgique et Grèce*, no/no 30696/09, par 385-397).

Une vision similaire ressort de récents amendements de la « Directive Procédure » (juin 2011). La Commission européenne prévoit l'obligation pour les États membres, dans le cas de demandes manifestement infondées, de garantir au moins la possibilité de faire appel à un recours suspensif.¹⁷

En conclusion, il existe une mesure similaire pour la compétence actuelle de l'OE de ne pas prendre en considération une demande d'asile multiple en l'absence d'éléments nouveaux. Dans ce cas, la décision n'est susceptible que d'un recours en annulation devant le CCE (art. 51/8 de la loi du 15 décembre 1980). La Cour d'Arbitrage a tellement interprété cette disposition que dans les cas où l'art. 51/8 de la loi du 15 décembre 1980 n'a pas été appliqué correctement, un recours suspensif est bel et bien possible.¹⁸

14 Cour de Justice, C-136/033, Dörr and Unal , 2 juin 2005 et Cour de Justice, C-65/95 et C-111/95n 17 juin 1997.

15 EHRM, *Jabari v Turquie*, nr 40035/98, 11 juillet 2000.

16 EHRM, *Conka v Belgique*, nr 51564/99, 5 février 2002.

17 Voir la "Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale (Refonte)", Bruxelles 01/06/2011, COM(2011) 319 tout comme la proposition initiale pour amendement COM(2009) 554, Bruxelles 20/10/2009.

18 Cour d'Arbitrage 14 juillet 1994, nr. 61/94 et également Cour Constitutionnelle 27 mai 2008, nr. 81/2008.

Partie 2 : Analyse et commentaires par proposition de loi

Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne la procédure d'asile, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (déposée par Mme Sarah Smeyers et M. Theo Francken et Mme Daphné Dumery) – Doc 53 0695/001

Points critiques

La proposition de loi déposée par la NVA modifiant la procédure d'asile déposée le 25 novembre 2010 tend à atteindre les objectifs suivants :

1. freiner l'augmentation *spectaculaire* des demandes d'asile ;
2. réduire la durée de la procédure d'asile ;
3. restaurer la confiance du citoyen dans la mission de protection du système d'asile ;
4. assurer au candidat réfugié de bonne foi un examen de qualité de sa demande d'asile et une décision bien motivée.

1. Préambule

La proposition commentée repose sur un constat erroné : *les demandes d'asile connaîtraient depuis 2007 une augmentation spectaculaire.*

Si, contrairement à la proposition de loi, les chiffres de l'asile remontaient à une période antérieure à l'année 2007, l'on pourrait mettre en lumière que l'augmentation des demandes d'asile ces dernières années, n'est nullement spectaculaire et que la Belgique est loin d'être confrontée à un afflux massif de demandeurs d'asile.

	Demandes	Personnes
1993	26 882	33 932
1994	14 340	18 213
1995	11 409	14 490
1996	12 403	15 752
1997	11 668	14 819
1998	21 965	27 897
1999	35 778	45 440
2000	42 691	54 220
2001	24 549	31 542
2002	18 805	23 903
2003	16 940	21 138
2004	15 357	20 175
2005	15 957	20 502
2006	11 587	14 648
2007	11 115	14 051
2008	12 252	15 588
2009	17 186	22 785
2010	19 941	

Si on compare les chiffres de référence cités dans la proposition de loi pour prouver l'augmentation spectaculaire du nombre de demandes d'asile et justifier les mesures proposées avec les chiffres des années 1993 à 2010, on constate qu'en réalité, les années 2006, 2007 et 2008 ont enregistré exceptionnellement peu de demandes d'asile, puisque le seuil de 15.000 demandes n'était pas atteint. Cette évolution dans les 15 dernières années montre que les années 2009 et 2010 ne sont nullement exceptionnelles. Elles enregistrent même moins de la moitié du nombre maximal de demandes d'asile enregistrées en Belgique (plus de 42.000 demandes en 2000).

Au delà des chiffres ramenés à une juste mesure, rappelons que contrairement à ce que la proposition de loi commentée mentionne, *offrir une protection aux réfugiés* est bien plus qu'un

devoir moral et humain. Il s'agit d'une obligation découlant de la législation belge et internationale. La Belgique est signataire de plusieurs textes internationaux contraignants en la matière (Convention européenne des droits de l'Homme, Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et Directive européenne 2004/83/CE). Si les abus dont la procédure d'asile ferait l'objet doivent assurément être combattus, il ne peut être déduit des chiffres récents que des abus sont commis dans la procédure d'asile.

Si on compare la situation de la Belgique avec celle prévalant au sein des autres États européens, on constate que des sensibles augmentations se constatent également en France et en Allemagne (cfr. Eurostat). Toutefois, il convient d'observer que le nombre de demandes introduites dans les pays européens varie, à la hausse ou à la baisse, d'année en année. La Belgique n'est donc pas la seule à vivre ces fluctuations qui résultent d'un phénomène complexe et multifactoriel. On aurait ainsi tort de croire que l'on va influencer sur le nombre de demandes de protection en complexifiant davantage la procédure d'asile.

2. Commentaires par modification de la procédure d'asile

2.0. L'augmentation du nombre de membres et de juges au sein du CCE – article 3

Une augmentation du nombre de juge doit en effet être introduite par la loi.

2.1. Le filtre à la procédure d'asile confié à l'Office des étrangers – article 5

La proposition commentée propose d'instaurer un filtre à la procédure d'asile et permet à l'Office des étrangers de refuser de prendre en considération une demande d'asile lorsque « *l'étranger ne manifeste aucune volonté claire de coopérer à l'établissement de son identité, de son origine et de son itinéraire* ». À défaut de décision de l'Office des étrangers dans les 15 jours, la demande est automatiquement prise en considération et transmise au CGRA.

Nous considérons qu'une telle proposition n'atteindra pas les objectifs visés. Au contraire, elle réinstaura une compétence de l'Office des étrangers dans la procédure d'asile alors qu'il y a moins de 5 ans, les compétences de cette instance avaient été réduites en raison des critiques objectives dont elle faisait l'objet (voir les débats parlementaires à ce sujet), dont l'allongement de la procédure d'asile. Il n'est pas douteux, en effet, que cette nouvelle compétence sera la source d'un nouveau contentieux. Effectivement, d'une part, la proposition ne définit pas clairement les cas dans lesquels il sera considéré que le demandeur ne collabore pas à l'établissement de son identité, de son origine ou de son parcours, situation qui devra dès lors être appréciée au cas par cas et interprétée par la jurisprudence. D'autre part, pour ce qui concerne les demandes d'asile multiples, l'instauration d'un double mécanisme de recevabilité (examen de la prise en considération par l'Office des étrangers sur base de la bonne collaboration du demandeur d'asile, suivi de l'examen de la prise en considération des éléments nouveaux par le CGRA - dans la nouvelle procédure proposée- avant que ne commence l'examen du fondement de la demande) comportera le même risque d'allongement des procédures, de jurisprudences divergentes et d'arriéré !

Outre ces dangers, la proposition ne définit pas clairement les cas dans lesquels il sera considéré que le demandeur ne collabore pas à l'établissement de son identité, de son origine ou de son

parcours. Tout manque de clarté dans la législation entraîne le risque d'un problème dans l'interprétation de la règle, ce qui pourrait provoquer l'introduction de recours et la nécessité de développer une jurisprudence ad hoc. Il ne paraît pas opportun de placer la procédure d'asile dans la délicate situation où elle connaîtrait des interprétations divergentes en fonction des juridictions saisies.

La modification proposée semble par ailleurs être en contradiction avec les obligations internationales de la Belgique, notamment la Convention de Genève de 1951. Si la Directive qualification à laquelle la proposition commentée se réfère prévoit l'obligation de collaboration existant dans le chef du demandeur d'asile, il paraît important de rappeler également l'obligation pesant sur les États en termes de collaboration avec le demandeur, et de vérification des éléments pertinents de la demande (article 5 de la Directive). La Cour européenne des droits de l'Homme s'est déjà prononcée sur ce sujet (Bahaddar c. Pays-Bas 145/1996/764/965 19 février 1998) et le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) s'est également prononcé sur l'obligation de collaboration qui pèse sur le demandeur d'asile en tempérant cette obligation par les circonstances de la fuite rendant parfois difficile la collaboration du demandeur. Ainsi, dans des arrêts rendus en AG, le CCE tient compte des recommandations du HCR et considère, par exemple, que l'établissement de la nationalité ne fait que participer à l'examen global de la demande d'asile:

" 6.5. Il revient, au premier chef, au demandeur d'asile de fournir les informations nécessaires afin de permettre de procéder à l'examen de sa demande, y compris sous l'angle de la détermination du pays censé lui assurer une protection.

6.6. Sa situation juridique et matérielle peut toutefois rendre cette démarche difficile. En effet, d'un point de vue juridique, le réfugié étant une personne « qui ne peut ou, du fait de [sa] crainte [d'être persécuté], ne veut se réclamer de la protection de [son] pays », soit il ne jouit pas de la protection diplomatique de ce pays, soit il a de bonnes raisons de ne pas vouloir s'en prévaloir, ce qui peut rendre impossible l'établissement de sa nationalité par la production d'une preuve concluante, telle qu'un passeport national ou un document d'identité officiel. D'un point de vue matériel, l'établissement de la nationalité du demandeur peut aussi être rendue particulièrement complexe du fait des circonstances dans lesquelles il a dû fuir son pays ou de l'éloignement auquel l'oblige son exil dans le pays d'accueil. » CCE AG n° 45396- (PC) 24/06/2010."

Et encore:

"4.2.3.2.3. Het komt allereerst de asielzoeker toe de nodige informatie te verschaffen om over te kunnen gaan tot het onderzoek van zijn aanvraag, eveneens vanuit de invalshoek van de bepaling van het land dat geacht wordt bescherming te bieden.

Zijn juridische en materiële situatie kan dit echter moeilijk maken. Vanuit juridisch standpunt is de vluchteling immers een persoon "die de bescherming van [zijn] land niet kan of, uit hoofde van [zijn] vrees [te worden vervolgd], niet wil inroepen" en geniet hij ofwel geen diplomatieke bescherming van dat land, ofwel heeft hij goede redenen om die bescherming niet te willen roepen, hetgeen de vaststelling van zijn nationaliteit door het voorleggen van een sluitend bewijs, zoals een nationaal paspoort of een officieel identiteitsdocument, onmogelijk kan maken. Vanuit materieel standpunt kan de

vaststelling van de nationaliteit van de asielzoeker ook complex worden gemaakt door de omstandigheden waarin hij zijn land heeft moeten ontvluchten of door de verwijdering ten gevolge van zijn ballingschap in het gastland.” RVV AV 45395- (PC) 24/06/2010.”

La proposition commentée conduit à ce qu'un refus de prise en considération, qui s'apparente ici à un refus technique, équivaille à un refus d'accès à la procédure. Or, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé qu'un refus d'accès à la procédure d'asile pour des motifs techniques n'était pas conforme à la garantie absolue imposée par l'article 3 de la CEDH (arrêt Jabari c. Turquie 40035/98 du 11 juillet 2000).

En pratique, soulignons que le manque manifeste de collaboration du demandeur d'asile peut déjà être doublement sanctionné dans la procédure actuelle. D'une part, le CGRA peut prendre une décision négative basée sur le manque de crédibilité de la demande, éventuellement comme manifestation non fondée. Par ailleurs, dans l'hypothèse particulière où l'étranger refuse de communiquer son identité ou sa nationalité, ou fournit de fausses informations ou présente de faux documents, la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité de le détenir et de traiter sa demande dans le cadre d'une procédure accélérée (article 52/2 §1). La mesure proposée sur ce point semble donc inutile voire contre-productive.

2.2. *La procédure écrite pour les demandes d'asile multiples – article 4 et 5*

Actuellement, c'est l'Office des étrangers qui est compétent pour examiner les éléments nouveaux à l'appui d'une deuxième ou d'une troisième demande d'asile. Ce n'est que si ces nouveaux éléments sont pris en considération par l'Office des étrangers que le dossier est transmis au CGRA pour examen du fond de la demande. Le CIRÉ rejoint la proposition en ce qu'elle confie cette compétence directement au CGRA. Cela aurait le mérite de rendre la procédure d'asile plus cohérente mais cela permettrait également éventuellement de réduire les délais de procédure puisqu'il ne serait plus question d'un premier examen par l'Office des étrangers suivi d'un transfert du dossier vers le CGRA pour un nouvel examen.

Cependant, la proposition commentée propose de rendre exclusivement écrite la procédure dans le cadre des demandes d'asile multiples. Ce nouveau caractère écrit de la procédure en cas de demande multiple, s'il est combiné avec le filtre à la procédure prévu par l'article 4 de la proposition commentée, aboutirait à un impraticabilité de la procédure, tant pour les instances que pour les demandeurs d'asile. En pratique, il y aurait un premier examen de la prise en considération de la demande effectué par l'Office des étrangers sur base de la bonne collaboration du demandeur d'asile. Cet examen serait ensuite suivi d'un second examen de la prise en considération de la demande sur base de la vérification des éléments nouveaux soumis invoqués par le demandeur. Enfin, en cas de décisions positives à ces deux premiers examens, le CGRA commencerait l'examen du fondement de la demande.

Reconnaissons qu'une telle succession d'étapes présente le risque évident d'alourdir la procédure, d'en allonger la durée via l'introduction de recours, sans compter le surplus de travail pour les instances d'asile et les risques de contradiction entre les décisions prises par l'Office des étrangers et le CGRA.

2.3. *L'instauration du critère manifestement non fondé d'une demande d'asile – article 6*

La proposition multiplie les hypothèses où la demande peut être déclarée manifestement non fondée pour divers motifs très étendus. Nous voulons mettre en garde contre le danger de faire accélérer la quasi totalité des procédures d'asile. Il serait contre-productif qu'une accélération quasi systématique – ce qui est le cas dans la proposition commentée – soit prononcée dans des hypothèses où des recours seront introduits pour violation des droits issus des législations nationale ou internationale. De tels recours pourraient présenter les inconvénients de déplacer le contentieux devant les juridictions internationales, de suspendre en pratique les effets d'une décision négative et de renvoyer les instances nationales à leurs copies. Il n'y aurait aucun gain de temps ni pour l'État, ni pour les instances, ni pour les demandeurs d'asile, ni pour la population.

Liste de pays d'origine sûrs – article 6, proposition de nouvel article 52, §1er, 8°

L'élaboration d'une liste de pays d'origine sûrs présente plusieurs inconvénients majeurs. Tout d'abord il n'existe pas de consensus entre les États qui ont adopté ce principe de « pays d'origine sûrs » pour dresser une liste commune de pays. L'harmonisation des législations nationales voulue par les instances européennes est donc contradictoire avec une application différente de la notion de pays sûr. Seuls trois États européens appliquent ce concept actuellement et seul un État tiers est commun aux trois listes de pays sûrs: le Ghana (uniquement pour ce qui concerne les demandeurs d'asile masculins).

L'instauration d'une liste de pays sûrs ne permet, par ailleurs, pas de garantir une baisse des demandes d'asile, au contraire. La France a, par exemple, vu les demandes d'asile introduites par des ressortissants des pays placés sur sa liste de pays sûrs doubler entre 2007 et 2008 ! Et la France a été contrainte, malgré sa liste d'accorder un statut de protection à 35% des demandeurs d'asile issus de ces prétendus pays sûrs.

Si l'on observe les 4 premiers pays d'origine de la majorité des demandeurs d'asile en 2009 en Belgique (Afghanistan, Russie – Tchétchénie, Kosovo et Irak) et le statut accordé aux ressortissants de ces pays, on peut aisément conclure qu'une liste de pays sûrs ne répondra pas à un quelconque effet au niveau de la procédure d'asile, ni sur le nombre de demandes d'asile, ni sur la durée de la procédure.

Le concept de pays sûr apparaît, dans ces circonstances, plus contre-productif que l'application de la législation actuelle qui vérifie au cas par cas, le risque en cas de retour.

Dans l'hypothèse où une telle liste devait néanmoins voir le jour, la Directive procédure impose les vérifications préalables liées à la protection effective des ressortissants des États placés sur la liste contre le principe de non refoulement et à la protection contre toute persécution, torture ou traitement inhumain et dégradant. La proposition commentée propose qu'une liste de pays sûrs soit dressée mensuellement, ce qui paraît irréaliste avec les exigences légales précitées.

Enfin, l'élaboration d'une liste de pays sûrs semble en totale contradiction avec le droit international des réfugiés qui soumet la demande d'asile à un examen individuel et bride l'indépendance dont doivent jouir les instances d'asile dans l'exercice de leur compétence.

Preuve de l'identité / présomption de destruction des documents d'identité - article 6, proposition de nouvel article 52, §1er, 11°

La proposition commentée propose que soient déclarées manifestement non fondées les demandes introduites par un demandeur qui *n'a produit aucune information permettant d'établir, avec une certitude suffisante, son identité ou sa nationalité, ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a procédé à la destruction ou s'est défait des pièces d'identité ou de titres de voyage qui auraient pu aider à établir son identité ou sa nationalité.* Ce caractère « manifestement non fondé » pourra donc reposer sur une simple présomption que le demandeur a détruit volontairement ses documents.

Les conséquences de cette simple présomption seraient une réduction drastique du délai de procédure, la perte d'une voie de recours suspensive, la perte d'un recours de plein contentieux et le non accès à la procédure d'asile. Ces restrictions importantes dans l'exercice du droit d'asile imposent à tout le moins une formulation plus précise des cas dans lesquels il sera considéré que la demande est manifestement non fondée. En toutes hypothèses, le simple fait de ne pas être en mesure de prouver son identité ne peut conduire à considérer que la demande introduite est manifestement non fondée. Dans une évaluation récente (mars 2010), le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés recommande de limiter les motifs de rejet d'une demande d'asile et les motifs d'accélération de traitement des demandes. Selon le HCR, le défaut de preuve d'identité ou l'introduction tardive de la demande ne peuvent conduire à un traitement accéléré de la demande.

Introduction « tardive » de la demande – article 6, proposition de nouvel article 52, §1er, 14°

Les mêmes objections sont émises par rapport au caractère manifestement non fondé qui serait déduit d'une introduction tardive d'une demande d'asile.

2.4. La transposition de l'article 4 al. 3 de la Directive qualification – article 8

La proposition commentée sur ce point nous semble inutile. En effet, l'arrêté royal fixant la procédure devant le CGRA a été modifié récemment (AR 18 août 2010 modifiant l'AR du 11 juillet 2003) et a transposé l'article 4 al. 3 de la Directive qualification (article 27 de l'AR 18 août 2010).

2.5. La possibilité de suppression de l'audition au CGRA – article 9

La proposition commentée prévoit une série d'hypothèses dans lesquelles le CGRA pourrait se dispenser d'auditionner le demandeur d'asile. Nous sommes en désaccord total avec cette disposition. En effet, l'audition du demandeur est cruciale dans l'examen de la demande d'asile car elle est le moment clé qui permet de faire apparaître le besoin de protection du candidat réfugié

(voir CEDH Dec M.H. Mawajedi SHIKPOHKT and A. Mahkamat SHOLE v the Netherlands - Application no. 39349/03). Il s'agit d'une exigence et d'un souci permanent du HCR.

UNHCR is seriously concerned about the extended possibilities for limiting personal interviews under these provisions, as personal testimony often proves decisive in the decision. Such exceptions significantly undermine the fairness of procedures and the accuracy of decisions. In line with Executive Committee Conclusions No. 8 (XXVIII) of 1977 and 30 (XXXIV) of 1983, all claimants should in principle be granted personal interviews, unless the applicant is unfit or unable to attend an interview owing to enduring circumstances beyond his or her control. All reasonable measures should be undertaken to conduct an interview. Where an earlier meeting has taken place for the purpose of filing an application according to Article 10 (2)(b), applicants should in particular be permitted to refute gaps or contradictions.

UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004).

Par ailleurs, l'AR fixant la procédure devant le CGRA et modifié récemment pour être notamment en conformité avec les Directives « Qualification » et « Procédure », prévoit expressément en son article 6 que : « *le Commissaire général ou son délégué convoque au moins une fois le demandeur d'asile pour audition* ».

**Proposition de loi modifiant
la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de résoudre la crise
de l'asile (déposée par M. Bart Somers et consorts) –
Doc 53 0812/001**

Points critiques

La proposition de loi déposée par l'Open VLD modifiant la loi de 1980 déposée le 14 décembre 2010 vise à:

- freiner l'augmentation des demandes d'asile ;
- alléger le réseau d'accueil ;
- accélérer les procédures et lutter contre les trafiquants d'êtres humains.

Commentaires article par article

Art. 2 – Restriction des recours pour les demandes d'asile des ressortissants des "pays d'origine sûrs" à un recours en annulation non suspensif

En ce qui concerne notre argumentation concernant « la possibilité d'introduire un recours » en annulation non suspensif, nous vous renvoyons à nos commentaires contenus à la partie 1 point 5 et à la partie 2 au point 2.3 relatif à l'article 6 de la proposition de loi 695/001.

Art. 3 – Possibilité pour le CGRA de ne pas prendre en considération les demandes des ressortissants d'un pays figurant sur une liste de "pays sûrs"

En ce qui concerne notre argumentation contre l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs, nous vous renvoyons également à nos commentaires du point 2.3 relatif à l'article 6 de la proposition de loi 695/001.

En ce qui concerne plus particulièrement la proposition commentée (812/001), il est à relever que :

- elle ne donne absolument pas de définition du pays d'origine sûr ;
- la procédure prévue pour rédiger une liste des pays d'origine sûrs n'est pas suffisamment décrite : on ne voit pas clairement à quel rythme une telle liste sera

révisée, sur quels éléments elle se basera et il n'est pas prévu que le CGRA – l'unique, autorité indépendante, qui est compétente pour prendre des décisions sur les demandes d'asile – donnera un avis contraignant pour le Conseil des ministres à qui est donné la compétence d'élaborer cette liste par arrêté royal.

Art. 4 – Liste provisoire de pays d'origine sûrs

Dans cet article, une liste de pays d'origine sûrs est proposée sans qu'en aucune manière il ne soit possible de justifier comment ces pays ont été choisis. Ceci est inacceptable. Pour de plus amples arguments, nous vous renvoyons à la partie 1 point 4 de cet avis.

Dans le cadre de la proposition commentée : la proposition sur la table a pour objectif de solutionner la crise de l'asile et donc de rendre possible une prise de décisions plus rapide. Cet objectif ne sera pas atteint par le biais de la liste proposée.

Sur la liste proposée dans cet article, on trouve uniquement deux pays pour lesquels un nombre remarquable de demandes d'asile a été introduit en 2010 : la Macédoine et la Serbie. Conformément à ce que la loi prévoit dans le cas d'un afflux massif de ressortissants d'un pays donné (voir partie 1 point 2), il a été décidé depuis le début de l'année que le CGRA applique un traitement prioritaire pour les dossiers de personnes originaires de Serbie et de Macédoine. Cette proposition est donc superflue pour ces deux pays.

Si on ajoute les demandes d'asile des ressortissants des autres pays repris sur la liste contenue dans l'article 4 (Bosnie-Herzégovine, Ghana, Inde, Mali, Maurice, Mongolie et Ukraine), on constate que pour l'année 2010, on arrive à un total de 473 demandes sur un total de 19 941 demandes. Les risques qui sont liés au concept de pays d'origine sûrs, sont donc beaucoup plus importants que le "gain" qui serait obtenu en termes de nombre de dossiers accélérés.

**Proposition de loi modifiant
la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et
l'éloignement des étrangers en vue de prévoir une procédure prioritaire pour
les demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs (déposée par M. Denis
Ducarme et consorts) –
Doc 53 1146/001**

Points critiques

La proposition de loi déposée par le MR modifiant la loi de 1980 déposée le 1er février 2011 vise à accélérer le traitement des demandes d'asile en prévoyant une procédure simplifiée pour les ressortissants des pays sûrs.

Commentaires article par article

Art. 2 – Délai pour traiter le recours en plein contentieux réduit à un mois en cas de décisions du CGRA motivée comme manifestement non fondée sur base du pays d'origine sûr

Contrairement aux autres propositions commentées dans cette note d'avis, la proposition en question prévoit la possibilité d'un recours de plein contentieux en cas de décision manifestement non fondée. Cette option est certainement préférable (pour de plus amples arguments, voir la partie 1 point 5 de cette note d'avis). Nous nous posons quelques questions quant au caractère réaliste pour le Conseil du Contentieux des Étrangers pour prendre une décision dans le mois de sa saisine.

Art. 3 – L'introduction du concept de pays d'origine sûr comme fondement d'une décision de rejet de la demande comme manifestement non fondée – l'élaboration d'une liste de pays d'origine sûrs

En ce qui concerne l'argumentaire contre l'élaboration d'une liste de pays d'origine sûrs, nous vous renvoyons vers ce que nous avons écrit plus en avant dans cette note d'avis (partie 1, point 4).

En ce qui concerne plus particulièrement la proposition commentée :

- Il y a au moins une tentative de formuler une définition d'un pays d'origine -sûr. Cette définition n'est pas encore complètement suffisante et ne correspond pas totalement aux prescrits de la définition reprise en annexe de la Directive Procédure.
- Il y a aussi une tentative d'établir une procédure transparente. Celle-ci devrait préciser que l'avis donné par le CGRA est contraignant et que l'information sur laquelle on se base pour considérer un pays comme sûr soit rendue publique.