

I. Edito

Entretiens personnels par videoconference : le grand free-style du CGRA

Contre le projet-pilote d'entretiens personnels par vidéoconférence des demandeurs de protection internationale résidant au centre fermé de Merksplas en 2016, contre la généralisation du procédé à tous les centres fermés en 2017 et contre l'instauration du procédé pour les centres ouverts en 2020, les arguments ne manquent pas. Mais pourquoi le CGRA s'obstine-t-il en dépit des retours négatifs des acteurs de terrain ?

Des « projets-pilotes » aux « pratiques établies »

L'entretien personnel (ci-après : « l'entretien ») d'un demandeur de protection internationale par un officier de protection du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (ci-après : « CGRA ») est le moment clé de l'évaluation de la crédibilité de son récit et du bien-fondé de sa crainte de persécution ou du risque d'atteinte grave menant à sa protection¹. Jusqu'en 2016, ces entretiens se déroulaient dans les locaux du CGRA ou, lorsque le demandeur était détenu, dans le lieu de sa détention, en présence de l'officier de protection, de l'interprète et de l'avocat.

En 2016, le CGRA a lancé d'initiative un projet-pilote d'entretiens par vidéoconférence au centre fermé de Merksplas², étendant ensuite la pratique à tous les centres fermés³. Lors d'un tel entretien virtuel, le demandeur et son avocat sont d'un côté de l'écran ; l'officier de protection et l'interprète de l'autre. Le 22 juin 2020, un projet-pilote similaire a été testé avec des mineurs étrangers non-accompagnés⁴. En cette fin d'année 2020, le CGRA annonce le lancement prochain (en décembre 2020 ou en janvier 2021) d'un nouveau projet-pilote d'entretiens par vidéoconférence pour les demandeurs résidant en centre d'accueil « ouvert ».

Ces pratiques sont préoccupantes du point de vue de leur légalité et de l'effectivité de la procédure menant à la protection internationale, ainsi qu'AVOCATS.BE⁵ et l'OVV l'ont relevé dans leurs notes détaillées, que la présente analyse tente de résumer, et qui ont été communiquées au CGRA à l'occasion d'une réunion d'échange de vues qui s'est tenue le 20 novembre 2020.

Entre objectifs douteux et moyens disproportionnés

En 2016, la justification officielle du CGRA pour la mise en place de vidéoconférences depuis les centres fermés était de mieux planifier les entretiens et d'organiser plus efficacement leur service⁶. Le Commissaire général a cependant précisé que l'avantage de la vidéoconférence tenait surtout à l'économie de frais de déplacement des officiers de protection vers les lieux de détention⁷. Notons déjà, à titre de comparaison, que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 76/2018 du 21 juin 2018 annulant la loi du 29 juillet 2016 instaurant la vidéoconférence pour la comparution des personnes détenues préventivement, avait établi que la réduction des coûts ne pouvait être un objectif légitime autorisant l'amenuisement des garanties du procès équitable et de la participation effective des détenus à leur audience.

Quant aux entretiens par vidéoconférence depuis les centres ouverts, si aucun objectif officiel n'est pour l'heure avancé, les vents favorables nous indiquent qu'ils pourraient être les suivants. Premièrement, protéger les officiers de protection dans le cadre des mesures sanitaires liées à la pandémie de la COVID-19⁸. Dans

1 L'entretien personnel est une étape obligatoire de la procédure de protection internationale qui permet au demandeur de raconter à l'officier de protection du CGRA, en charge de son dossier, les motifs pour lesquels il a fui son pays et les raisons pour lesquelles il a introduit une demande de protection en Belgique.

2 CGRA, « Premières auditions du CGRA par vidéoconférence », 3 juin 2016, communiqué accessible ici : <https://www.cgra.be/fr/actualite/premieres-auditions-du-cgra-par-videoconference>.

3 CGRA, « Davantage d'auditions par vidéoconférence », 7 avril 2017, communiqué accessible ici : <https://www.cgra.be/fr/actualite/davantage-dauditions-par-videoconference>.

4 CGRA, « Projet-pilote d'entretiens par vidéoconférence avec des mineurs », 17 juin 2020, communiqué accessible ici : <https://www.cgra.be/fr/actualite/projet-pilote-dentretiens-par-videoconference-avec-des-mineurs>.

5 AVOCATS.BE, « Note d'Avocats.be sur les entretiens personnels du CGRA par vidéoconférence », 18 novembre 2020 (<https://bit.ly/3luPxdA>).

6 CGRA, « Premières auditions du CGRA par vidéoconférence », 3 juin 2016, *op cit*.

7 MYRIA, « Compte-rendu de la réunion de contact asile », 21 septembre 2016, accessible ici : https://www.myria.be/files/20160921_Verslag_contactvergadering_asiel_FR.pdf.

8 Le HCR, EASO et la Commission européenne ont produit des rapports liés à l'usage de la vidéoconférence dans le cadre des mesures sanitaires liées à la pandémie de la COVID-19, voir UNHCR, « Remote interviewing : Practical Considerations for States in Europe », 9 juin 2020, accessible ici : <https://www.refworld.org/docid/5ee230654.html> et European Asylum Support Office,

ce cas, pourquoi maintenir le procédé après la crise sanitaire comme le CGRA l'envisage ? Deuxièmement, répondre au souhait de certains demandeurs de bénéficier d'une vidéoconférence afin d'éviter une trop longue attente avant leur entretien, compte tenu de la pénurie de locaux qui ralentit la cadence du CGRA, ou parce qu'ils proviennent de pays dont les ressortissants bénéficient d'un taux élevé de protection ou encore en raison d'une incapacité médicale de se déplacer. Dans ce cas, la vidéoconférence étant un moyen à l'avantage du demandeur, celui-ci ne devrait-il pas rester titulaire du choix d'en bénéficier avec un système optionnel ou une faculté de veto ? S'il devait être répondu par la négative aux deux précédentes interrogations, il nous semble que le principe de proportionnalité serait rompu.

Imposer des pratiques qui n'ont pas fait leurs preuves

Lorsque le projet-pilote de vidéoconférences a été mis en place dans le centre fermé de Merksplas en juin 2016, puis étendu au centre fermé de Bruges et ensuite à tous les centres fermés en mars 2017, le CGRA s'est félicité du fait que le système avait été « évalué positivement »⁹. Cependant, aucune « évaluation positive » n'a été réalisée avec le concours des avocats, ni n'a jamais été communiquée aux parties prenantes, malgré l'insistance de l'asbl NANSEN¹⁰.

Ce n'est qu'à la fin du mois d'octobre 2020 que le CGRA a adressé un questionnaire à choix multiples aux avocats participant à des entretiens par vidéoconférence depuis les centres fermés. Le CGRA indiquait, dans son courriel d'introduction, que cette évaluation vise un double objectif : « *d'une part, les résultats seront utilisés pour évaluer la pratique des entretiens par vidéoconférence de demandeurs résidant dans des centres fermés, et l'adapter si nécessaire. D'autre part, les résultats seront également pris en compte dans la poursuite de la mise en œuvre du nouveau projet d'entretiens par vidéoconférence dans les centres ouverts* ».

Cette évaluation *in tempore suspecto*, alors que la vidéoconférence est déjà employée pour plus de la moitié des entretiens en centre fermé¹¹ et que la vidéoconférence dans les centres ouverts est déjà planifiée, n'a pas manqué de heurter AVOCATS.BE qui a invité les avocats sollicités à ne pas se laisser instrumentaliser¹².

Précisément, une évaluation réelle du premier projet-pilote aurait permis de mettre en lumière les graves défaillances de ce système et le cas échéant de déterminer les garanties minimales que les vidéoconférences doivent présenter pour y remédier.

Graves défaillances lors des entretiens par vidéoconférence

Les évaluations et enquêtes qualitatives effectuées par d'autres Etats sur les entretiens par vidéoconférence¹³, ainsi que les lignes directrices de l'UHCR¹⁴, ont révélé l'impact significativement négatif de ceux-ci sur la possibilité effective des demandeurs de faire valoir leurs craintes et sur la faculté des officiers de protection de réaliser un examen objectif et individuel de la crédibilité des demandes.

Non exhaustivement, nous relevons : le caractère impersonnel de ces entretiens ; le détachement émotionnel de l'officier de protection ; la difficulté d'établir le lien de confiance nécessaire ; une qualité du son et de l'image amenuisant la bonne compréhension et la bonne communication entre les parties ; des locaux inadaptés ; de

« Practical recommendations on conducting the personal interview remotely », mai 2020, accessible ici : <https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-recommendations-conducting-personal-interview-remotely-EN.pdf> et Communication de la Commission, « COVID-19 : orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation », 17 avril 2020, 2020/C 126/02, accessible ici : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN).

9 CGRA, « Davantage d'auditions par vidéoconférence », 7 avril 2017, *op cit*.

10 MYRIA, « Compte-rendu de la réunion de contact protection internationale », 22 janvier 2020, accessible ici : https://www.myria.be/files/20200122_PV_r%C3%A9union_contact.pdf.

11 *Ibidem*.

12 Xavier VAN GILS, président d'AVOCATS.BE, « Enquête du CGRA : cela ne va pas ! », Tribune n° 184, accessible ici : <https://latribune.avocats.be/enquete-du-cgra-cela-ne-va-pas/>.

13 Commission de l'immigration et du statut de réfugié au Canada, « Utilisation de la vidéoconférence lors des audiences sur les demandes d'asile », 21 octobre 2004, accessible ici : <https://irb-cisr.gc.ca/fr/transparence/revues-verifications-evaluations/pages/video.aspx?undefinedwbdisable=true> ; Inspection of Asylum Casework of the Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, « Asylum Aid response – 8th June 2017 », 8 June 2017, p. 11, accessible ici : <https://www.refworld.org/docid/5948f32f4.html>.

14 UNHCR, « Operational Guidance Note on Conducting Resettlement Interviews through Video Conferencing », Février 2013, accessible ici : <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/51de6e1c9/unhcr-operational-guidance-note-conducting-resettlement-interviews-video.html>.

très sérieuses difficultés en matière d'interprétation ; l'impossibilité d'examiner des documents ; l'inadéquation totale de ces entretiens pour les personnes vulnérables (victimes de tortures etc.) qui y sont pourtant soumises.

Le CGRA ne dispose ni de statistiques des objections qui ont été soulevées contre l'utilisation de la vidéoconférence, ni de statistiques de taux de protection comparés selon l'usage ou non de la vidéoconférence¹⁵.

Il est légitime de craindre que ces mêmes défaillances entachent les entretiens par vidéoconférence programmés depuis les centres ouverts.

Nécessité d'un protocole et de garanties pour mettre fin au « free-style »

Ni protocole, ni directive, ni guideline n'encadre la pratique du CGRA afin de minimiser les défaillances objectivement constatées, malgré les recommandations internationales¹⁶ et les études et expériences menées qui préconisent l'instauration d'un set de garanties¹⁷.

Comme garanties communément admises dans ces instruments, il est indispensable de couvrir les sujets suivants : l'exclusion de la vidéoconférence pour les personnes vulnérables ou les cas complexes ; le consentement du demandeur ; l'information et la formation préalable de toutes les parties prenantes ; l'utilisation d'une technologie de qualité (plusieurs écrans, zooms, écrans de rétroaction, liaison téléphonique, scan,...) ; des locaux adéquats et suffisamment confortables ; la présence du conseil et de l'interprète avec le demandeur ; un personnel chargé de l'accueil et un personnel prédisposé au soutien technique auprès du demandeur ; l'enregistrement de l'entretien, communiqué au demandeur et à son avocat dans le respect des règles liées à la protection des données personnelles.

Jusqu'à présent, ces garanties ne sont pas mises en œuvre en centre fermé et rien n'indique qu'elles le seront pour les entretiens par vidéoconférence en centre ouvert.

Doutes profonds sur la légalité

Le principe de l'utilisation de la vidéoconférence en centre fermé a été validé par le Conseil du contentieux des étrangers à plusieurs reprises¹⁸. Selon ces arrêts, l'article 13 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003, qui fixe la procédure devant le CGRA et son fonctionnement¹⁹, impose que les entretiens se déroulent « à l'endroit du maintien ou de la détention » mais n'en fixe pas « la forme ». Ainsi, le CGRA serait-il libre de choisir la forme d'un entretien virtuel pour les demandeurs détenus. Notons qu'une solution très différente était pourtant dégagée par la Cour constitutionnelle dans le cadre de la loi du 29 juillet 2016 instaurant la vidéoconférence pour les détenus préventifs²⁰, bien qu'on ne puisse l'appliquer ici au sens strict. Par ailleurs, le Conseil du contentieux des étrangers a déjà reconnu plusieurs fois que la vidéoconférence, telle qu'elle s'était déroulée, avait nuit à l'examen d'une demande de protection internationale²¹.

Au demeurant, il est permis de douter que le CGRA ait la compétence de décider *lui-même* les conditions de ses entretiens personnels, dès lors que l'article 57/5ter, §1, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 délègue au Roi (et non au CGRA) la détermination des conditions dans lesquelles se déroule cet entretien, tandis que l'article 9, §1, 6^e tiret de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le CGRA semble désigner le CGRA comme étant le lieu de l'audition.

15 MYRIA, « Compte-rendu ... », 22 janvier 2020, *op cit*.

16 UNHCR, « Remote interviewing : Practical Considerations for States in Europe », 9 juin 2020, accessible ici : <https://www.refworld.org/docid/5ee230654.html> ; European Asylum Support Office, « Practical recommendations (...) », mai 2020, *op cit*. ; UNHCR, « Operational Guidance (...) », *op cit*. ; ...

17 Commission de l'immigration et du statut de réfugié au Canada, « Utilisation de la vidéoconférence (...) », *op cit*. ; Vademecum sur les video-audiences devant la Cour Nationale du Droit d'Asile, 12 novembre 2020, accessible ici : <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2020/11/cnda-vademecum.pdf>.

18 CCE, n° 226 290 du 19 septembre 2019 ; RvV, n° 202 346 du 12 avril 2018.

19 Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides ainsi que son fonctionnement, *M.B.* 27 janvier 2004.

20 Selon la Cour constitutionnelle, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels il pourrait être recouru à la vidéoconférence, ainsi que de déterminer les éléments essentiels de celle-ci et ses garanties (place de l'avocat et de l'inculpé, participation de manière effective à son audience, absence d'obstacles techniques, communications confidentielles avec l'avocat), sous peine de violer le principe de légalité de la procédure, le principe d'égalité et de non-discrimination ainsi que les garanties du procès équitable qui supposent une participation effective à son audience.

21 CCE, n°225 762 du 5 septembre 2019 ; CCE, n°218 592, 21 mars 2019 ; CCE, n°214 344, 19 décembre 2018 ; CCE, n°206 574, 5 juillet 2018 ; CCE, n°204 014, 18 mai 2018.

Conclusion : des inquiétudes vives

Nous ne nous rassurons de rien : ni des objectifs non légitimes ou assortis de moyens disproportionnés, ni de la poursuite de projets-pilotes sur le long terme en l'absence de toute évaluation ou concertation préalable en temps utile avec toutes les parties prenantes, ni de l'absence de garanties et de protocoles veillant à limiter un maximum les défaillances et les préjudices subis par les demandeurs lors de ces entretiens virtuels.

Nul doute que le « passage en force » du principe d'entretien CGRA par vidéoconférence pour les demandeurs de protection internationale résidant en centre d'accueil ouvert suscitera de la résistance des acteurs de terrain.

Sibylle Gioe, avocate au barreau de Liège, s.gioe@avocat.be