

I. Édito

Tabula rasa (nouveau projet pilote du CGRA destiné à accélérer la procédure de protection internationale)

36 818¹ demandes de protection internationale ont été introduites en Belgique au cours de l'année 2022. Pour 2023, l'Office des étrangers comptabilisait, jusqu'au mois d'août inclus, 21 977 demandes. Si les chiffres sont plus élevés qu'en 2019 avec ses 27 742 demandes², relevons qu'ils n'atteignent toujours pas les chiffres de la « crise migratoire » de 2015, soit 44 760 demandes, ou encore celle de l'année 2000 (plus de 47 000 demandes).

Confrontées à cette augmentation des arrivées, les autorités belges, nous le savons et le décrions³, sont démissionnaires et hors-la-loi vis-à-vis de leur obligation d'accueillir dignement ces personnes durant le temps de traitement de leur demande de protection internationale.

L'augmentation du nombre de demandeurs fait également ressentir ses effets au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après CGRA) qui est l'organisme étatique en charge de prendre les décisions quant aux demandes de protection internationale. Afin de répondre à sa charge de travail élevée, le CGRA, sous l'impulsion de sa nouvelle Commissaire Sophie Van Balberghe, a lancé un projet-pilote nommé « Tabula rasa ». L'une des mesures de ce projet vise à solliciter de la part de certains demandeurs de protection internationale, avant leur entretien personnel, une déclaration écrite reprenant les raisons pour lesquelles ils demandent la protection. Les premiers questionnaires ayant été envoyés au cours de l'été, il est encore trop tôt pour examiner le résultat du projet et en tirer des enseignements. L'objectif de la présente analyse est de faire toute transparence quant à cette mesure et de soulever des éventuelles critiques et réflexions en tenant compte du contexte actuel.

1. Comment se passe la procédure actuellement ?

La personne qui fuit son pays d'origine et/ou de résidence et qui se trouve en Belgique « présente » sa demande de protection internationale auprès de l'Office des étrangers⁴⁵. La loi prévoit qu'elle reçoit alors une attestation de présentation et que sa demande sera enregistrée dans les 3 jours ouvrables (délai porté à 10 jours ouvrables lorsqu'un « grand nombre d'étrangers » se présentent simultanément).

Lors de ce premier passage, les autorités prennent une photo du demandeur ainsi que ses empreintes et lui demandent de présenter ses éventuels documents d'identité. Elles complètent avec lui un questionnaire de besoins procéduraux spéciaux qui vise à identifier d'éventuelles vulnérabilités. Il reçoit en retour un document intitulé « annexe 26 » qui formalise la demande ainsi présentée.⁶ Il lui sera remis par la suite, par l'intermédiaire de sa commune de résidence, un titre de séjour temporaire (attestation d'immatriculation).

Après que l'Office a procédé à des vérifications relatives à la compétence de la Belgique au regard du Règlement Dublin⁷, le demandeur est alors entendu par le personnel de l'Office des étrangers, entretien qui sera retranscrit dans un document intitulé « questionnaire » et estampillé « CGRA ».

¹ Ce chiffre inclut les premières demandes ainsi que les demandes ultérieures. Pour tous les chiffres cités, voir Statistiques annuelles de l'Office des étrangers 2008-2023 disponible sur <https://dofi.ibz.be/fr/figures/international-protection/applicants-international-protection/statistiques-nationales>.

² L'année 2019 a été choisie parce qu'elle est antérieure à la pandémie de Covid qui a entraîné une diminution soudaine et importante du nombre de demandes.

³ Voir notamment N. YOUSSEF ALI, « La violation du droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale et le non-respect des décisions de justice », *Newsletter ADDE n°197, juin 2023*.

⁴ Boulevard Pacheco 44, 1000 Bruxelles (Cube).

⁵ La demande peut également être introduite auprès du directeur d'un établissement pénitentiaire dans lequel l'étranger est détenu ou à la frontière auprès des autorités chargées du contrôle des frontières.

⁶ Il pourra également s'agir d'une annexe 26quinquies s'il ne s'agit pas de la première demande mais d'une demande ultérieure.

⁷ RÈGLEMENT (UE) n° 604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), *JOUE L 180/31*, 29 juin 2013. Nous ne nous attardons pas sur cette partie de la procédure,

En avis préalable de ce questionnaire est indiqué :

« Ce questionnaire est destiné à faciliter la préparation de votre audition et de l'examen de votre demande de protection internationale au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

Vous aurez la possibilité (en tant que demandeur de protection internationale) d'expliquer en détail au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides tous les faits et éléments à l'appui de votre demande.

Pour remplir ce questionnaire, il vous est seulement demandé (en tant que demandeur de protection internationale) d'expliquer brièvement mais précisément pour quelle raison vous craignez ou risquez des problèmes en cas de retour et de présenter succinctement les principaux faits ou éléments de votre demande. A ce stade, il ne vous est donc pas demandé de présenter en détail tous les faits ou éléments. »

Il n'y a pas d'avocat ou de personne de confiance présent à cet entretien pour contrôler sa qualité. Il est mené par un employé de l'Office des étrangers qui n'est pas formé spécifiquement à cet effet.

Le questionnaire est transmis au CGRA avec le reste du dossier du demandeur, soit la copie de l'annexe 26, les documents qui ont été remis par le demandeur pour appuyer son récit ainsi qu'un questionnaire reprenant une série de questions factuelles (identité, membres de famille, adresses de résidence au pays, nationalité, parcours migratoire, ...) et d'autres éventuels documents figurant au dossier administratif de l'Office des étrangers (demande de visa antérieure,...).

Le CGRA convoque ensuite le demandeur pour un entretien personnel⁸ d'une durée moyenne de 4 heures. Il peut être accompagné de son avocat, d'une personne de confiance et un interprète est présent s'il en a fait la demande. Au cours de cet entretien et après une série de questions factuelles, le demandeur est invité à présenter les motifs de ses craintes dans le cadre d'un récit libre détaillé et de préférence ordonné chronologiquement. L'officier de protection interroge ensuite le demandeur sur les différentes parties de son récit. Plusieurs auditions peuvent être organisées si nécessaire. Un fois que le CGRA s'estime en possession de l'ensemble des éléments, il rend sa décision quant à la demande de protection internationale.

2. Quel est le contenu du nouveau projet du CGRA ?

A la nomination de la nouvelle Commissaire générale aux réfugiés et aux apatrides au mois de mars 2023, Madame Nicole de Moor, l'actuelle Secrétaire d'Etat à l'asile et la migration déclarait : *“Un défi particulièrement difficile l'attend, la réduction de l'arriéré des dossiers. C'est une spécialiste dans son domaine et elle très impliquée dans l'organisation. Dans les années à venir, elle sera associée aux réformes structurelles qui s'imposent dans la politique d'asile et de migration”*.⁹ En commission de la Chambre des représentants ce 12 juillet 2023, Madame Van Balberghe confirmait que le CGRA restait sous pression malgré une augmentation des effectifs (569 équivalents temps plein au 30 juin contre 520 ETP au 31 décembre 2022). Elle quantifiait la charge de travail de la manière suivante : 23 000 dossiers au mois de juin 2023, alors qu'une charge normale est de quelques 6500 dossiers.¹⁰

3 groupes de travail ont été mis en place au sein du CGRA et ont fait différentes propositions. Nous nous intéresserons en particulier à l'une d'entre elles, portant sur un formulaire de déclaration écrite.

Des demandeurs provenant d'un des pays d'origine suivants - RDC, Guinée, Mauritanie, Sénégal, Turquie, Afghanistan, Syrie, Palestine, Albanie, Iran, pays d'Amérique latine, petits pays asiatiques (Vietnam, Bangladesh, ...) - et dont les dossiers sont traités par le rôle linguistique français, seront invités à indiquer par écrit les raisons pour lesquelles ils demandent la protection.

⁸ L'article 14 de la Directive 2013/32/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) prévoit la tenue d'un entretien personnel : *“1. Avant que l'autorité responsable de la détermination ne se prononce, la possibilité est donnée au demandeur d'avoir un entretien personnel sur sa demande de protection internationale avec une personne compétente en vertu du droit national pour mener cet entretien.”* JOUE L 180/60, 29 juin 2013.

⁹ CGRA, « Sophie Van Balberghe devient la nouvelle commissaire générale du cgra », 31 mars 2023, disponible sur <https://www.cgra.be/fr/actualite/sophie-van-balberghe-devient-la-nouvelle-commissaire-generale-du-cgra>.

¹⁰ BX1, « Plus de 15.000 demandes de protection internationale depuis le début de l'année », 12 juillet 2023, disponible sur <https://bx1.be/categories/news/plus-de-15-000-demandes-de-protection-internationale-depuis-le-debut-de-lannee/> ons-de-contact-protection-internationale. Le rapport de la réunion du 20 septembre 2023 n'est pas encore disponible.

Dans un courrier adressé aux partenaires de l'accueil, le CGRA indique que *“le demandeur pourra exposer les faits importants, les problèmes rencontrés l'ayant amené à introduire une demande de protection. Cet écrit n'est pas un récit d'exil et ne doit donc pas être un écrit détaillé.”* L'objectif annoncé d'une telle déclaration écrite est de remplacer le récit libre du demandeur lors de l'audition.

Il ne s'agit donc pas d'une demande de renseignement, comme celle qui est adressée actuellement aux demandeurs de protection internationale burundais, à laquelle il est obligatoire de répondre sans quoi la procédure sera clôturée par le CGRA en application de l'article 54/6/5, 2° de la loi du 15 décembre 1980. Il est précisé dans le courrier adressé aux partenaires de l'accueil que l'absence de réponse à ce courrier n'entraîne aucune sanction. Néanmoins, lors de la réunion de contact organisée par Myria ce 20 septembre 2023¹¹, il a été confirmé que, déclaration écrite remplie ou pas, le demandeur ne pourra plus faire de récit libre et l'entretien sera adapté à cette nouvelle procédure. L'objectif poursuivi par le CGRA est de préparer le dossier en amont de façon à ce que l'entretien individuel, qui devrait être beaucoup moins long que les 4 heures habituelles, *“serve davantage de « point final » de l'examen de la demande qu'à l'heure actuelle”*.

Les premiers courriers de demande de déclaration écrite ont été envoyés au cours de l'été. Il a été précisé lors de la réunion de contact que sont visés, pour la phase de test, uniquement des demandeurs qui sont inclus dans le réseau Fedasil (mais il n'est pas exclu de l'étendre à toutes et tous dans le futur). Le CGRA ne vise pas un profil de demandeur particulier, l'idée étant d'avoir une diversité de profils pour la phase test. Celle-ci prendra fin à la fin du mois de janvier 2024 avec éventuellement une évaluation du HCR. La mesure n'a pas vocation à être ponctuelle mais est envisagée à long terme.

3. Réflexions critiques

Commençons par saluer la volonté du CGRA dans ce processus ainsi que les objectifs poursuivis, à savoir améliorer l'efficacité des procédures, tout en maintenant la qualité du traitement des dossiers et le respect du cadre légal.

Cette nouvelle phase de la procédure ressemble à ce qui se fait actuellement en France devant l'OFPPRA, le pendant français du CGRA. En effet, le demandeur de protection en France doit compléter un formulaire de demande d'asile dans lequel il doit exposer les motifs de sa demande : *“Pour quelles raisons sollicitez-vous l'asile ? Veuillez exposer par un récit personnalisé et circonstancié les événements à l'origine de votre départ ainsi que vos craintes de persécution en cas de retour dans votre pays d'origine. Soyez le plus précis possible sur les faits, les personnes, les dates et lieux mentionnés. Evitez d'invoquer la situation générale dans votre pays d'origine qui est connue de l'OFPPRA. Vous pouvez joindre tous les éléments que vous jugez utiles à l'appui de votre demande et prolonger votre récit sur papier libre”*.

La Cimade qui est une association française de défense des droits des migrants, a fait le constat suivant quant à l'utilisation de ce formulaire :

« Le formulaire OFPPRA demande à formuler en français un récit des faits qui justifient les craintes de persécution. Le constat est que ce récit est diversement utilisé par les OP [Officier de protection]. L'officier de protection peut utiliser ce récit pour préparer l'entretien : il identifie la situation et y recherche des éléments à éclaircir lors de l'entretien. Cette première démarche donne aussi une première orientation à l'officier dans l'étude de la demande. Elle peut faire de l'entretien une procédure de validation des éléments du récit pour une étude plus rapide du dossier. Dans la plupart des cas, le récit écrit n'est pas utilisé et les officiers de protection reprennent l'ensemble des éléments. On peut donc s'interroger si le complément d'un récit détaillé dans le formulaire a une utilité. On pourrait imaginer que le demandeur se borne à faire un résumé de sa demande ou que la question relative aux motifs de la demande soit supprimée du formulaire, ce qui permettrait sa transmission électronique dès l'enregistrement de la demande.”¹²

¹¹ Tous les mois Myria organise une réunion de contact où se réunissent des représentants des autorités publiques, des structures associatives et des organisations internationales qui sont actifs dans le domaine de la protection internationale. Ils y échangent des informations utiles. Les comptes rendus de ces réunions sont publiés sur <https://www.myria.be/fr/reunions-de-contact-protection-internationale>. Le rapport de la réunion du 20 septembre 2023 n'est pas encore disponible.

¹² La Cimade, “Présence de tiers lors des entretiens OFPPRA”, juin 2017, disponible sur <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2017/09/La-pr%C3%A9sence-de-tiers-aux-entretiens-OFPPRA-cimade-rapport-juin-2017-VE.pdf>.

L'impact de ce formulaire sur la rapidité de la procédure et sur l'arriéré est donc à relativiser, d'autant que le CGRA, contrairement à ce qui se fait en France, semble insister sur le fait que le récit écrit peut être succinct. L'on voit mal comment un tel travail pourrait suffire à réduire drastiquement la durée de l'entretien.

Par ailleurs, il est possible que cette manière d'opérer crée des frustrations dans le chef du demandeur qui sera "empêché" de restituer son récit de la manière qu'il estime être la plus adéquate ou encore qu'il sera moins complet dans ses réponses. En effet, il est reconnu que le récit libre a ses vertus :

"Ask questions to show interest. But remember that the most accurate and useful information is given in a free narrative response. If you interrupt too often to ask additional questions, it might also erode the person's motivation or confidence, and reduce the likelihood of a complete account.

(...)

*Let the person speak freely. Encourage the person to provide an account of an event or situation in his/her own words, at his/her own pace and without interruptions."*¹³

Le CGRA compte sur le fait que le demandeur rédige cette déclaration écrite avec l'assistance de son avocat. Certes, le demandeur pourrait se sentir plus en confiance avec son avocat plutôt qu'avec un agent de l'Office des étrangers par exemple. Néanmoins certains souhaiteraient très certainement pouvoir exposer directement leur récit et convaincre l'autorité chargée de lui accorder une protection. Outre le fait que tous les demandeurs ne bénéficient pas toujours de l'assistance d'un avocat, la qualité de la déclaration sera donc variable en fonction de l'investissement et des capacités de ce dernier. Plusieurs avocats expriment déjà des doutes quant à leur compétence : contrairement aux officiers de protection, ils ne sont pas nécessairement formés et pourraient rencontrer des difficultés face à des demandeurs par exemple traumatisés qui rencontrent des difficultés à exposer leurs craintes. Ils pourraient également rencontrer des difficultés pour trouver des interprètes disponibles et devraient parfois confier cette fonction à un entourage du demandeur, ce qui pourrait s'avérer tout à fait inadapté. De plus, rappelons le contexte de la crise de l'accueil dans lequel nous sommes actuellement et qui implique déjà une surcharge de travail importante pour les avocats qui doivent démultiplier procédures et démarches de tout genre pour obtenir pour leurs clients isolés des places d'hébergement.

Ensuite se pose la question de l'articulation de cette déclaration écrite avec le questionnaire complété à l'Office des étrangers, dont il n'est pas question de supprimer l'existence.

Comme cela a été rappelé *supra*, l'objectif de ce questionnaire est similaire à celui annoncé par le CGRA dans le cadre de son projet-pilote, à savoir permettre au CGRA de mieux préparer et d'adapter l'entretien aux craintes invoquées. Ce nouveau projet est-il l'aveu de l'inefficacité de ce questionnaire ? Ne devrait-on pas envisager de le supprimer si la déclaration écrite est généralisée ? Dans la pratique l'on constate que ce questionnaire est à double tranchant pour les demandeurs. En effet un simple oubli, une discordance aussi minime soit-elle, est retenue dans les décisions négatives du CGRA comme un élément remettant en cause la crédibilité du récit du demandeur.

A ce propos et lors de la réunion de contact du 20 septembre dernier, le CGRA a précisé qu'il ne tiendra pas rigueur des imprécisions qui pourraient apparaître dans le récit libre écrit étant donné qu'il n'y a pas d'exigence que le récit soit détaillé. S'il existe des omissions ou des contradictions, le CGRA a précisé qu'elles seraient relevées à la fin de l'audition et que le demandeur sera interrogé à ce propos. En cas de réponse insatisfaisante, elles pourront être retenues contre ce dernier. Mais comment définir et distinguer imprécisions et omissions ? Un demandeur ne se rend pas toujours compte de l'importance de certains éléments qu'il estimerait pour sa part anecdotique. Notre grille de lecture n'est pas toujours la même.

4. Conclusion

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions quant à la mise en application de cette première mesure du

¹³ EASO et FRONTEX, "Practical Guide: Access to the Asylum Procedure", 2016, disponible sur https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Training/Practical_Guide.pdf. Traduction libre: Poser des questions pour montrer votre intérêt. Mais se souvenir que les informations les plus exactes et les plus utiles sont données dans le cadre d'une réponse libre. En cas d'interruption trop fréquentes pour poser des questions additionnelles, cela pourrait éroder la motivation et l'assurance, et réduire la probabilité d'un rapport complet. (...) Laisser la personne parler librement. Encourager la personne à fournir un rapport d'un événement ou d'une situation dans ses propres mots, à son propre rythme et sans interruption »

projet-pilote *Tabula rasa*.

Si un processus d'évaluation est prévu, il ne peut être uniquement entre les mains du CGRA. Il doit associer les avocats et au moins des organismes tels que l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, l'Agence de l'Union européenne pour l'Asile ou encore Myria. Ce suivi externe doit être organisé dès maintenant, et pas uniquement au terme de la phase test comme cela semble être prévu pour le HCR. Ils doivent pouvoir assister à des auditions et débriefing avec les officiers de protection.

L'on adhère à l'objectif de réduction de l'arriéré et la démarche proactive du CGRA dans la recherche de solutions est positive. Néanmoins cette mesure a pour conséquence de déplacer une partie de la charge de l'instruction de la demande qui est de la mission du CGRA sur l'avocat dont il ne s'agit pas du rôle. Certes la préparation de cette déclaration pourrait l'aider dans son travail de préparation et d'accompagnement à l'audition, mais la responsabilité qui en découle est très importante puisqu'elle touche directement à la crédibilité et à l'exhaustivité des déclarations du demandeur, centrales dans un récit d'asile.

Et cela pour autant que le demandeur soit effectivement accompagné d'un avocat. Il pourrait arriver que des assistants sociaux accompagnent des demandeurs dans la rédaction de cette déclaration avec à nouveau des différences de qualité en fonction de la formation et de la conscience de l'enjeu dans le chef de l'accompagnant. Ceci alors que le secteur migratoire est en crise, épuisé de devoir se battre pour faire respecter les droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Actuellement, il est inenvisageable de généraliser cette pratique à des milliers d'hommes à la rue, sans adresse et souvent sans accompagnement social.

La crainte subsiste que cette nouvelle déclaration soit instrumentalisée au détriment des demandeurs.

L'objectif de généralisation de cette pratique pose également question au regard de la diversité des profils et des réalités. Maintenir une procédure dans laquelle le demandeur d'asile, par essence vulnérable, n'est pas livré à lui-même mais est encadré, accompagné et écouté par les autorités en charge de le protéger est primordial pour lui permettre de faire table rase de son passé.

Notons que d'autres mesures sont envisagées, telles que de nouvelles manières de rédiger et motiver les décisions, de manière brève et allant à l'essentiel. Du côté du groupe de travail néerlandophone, il semblerait également que des décisions de reconnaissance ont été prises sans audition (et envoyées par CGRA-CGVS.tabulaRasa@ibz.fgov.be), dans des dossiers particuliers, sans que l'on ne sache s'il existe une mesure plus générale qui explique ces reconnaissances.

Elisabeth Destain, juriste ADDE a.s.b.l. et avocate au Barreau de Bruxelles

II. Actualité législative (août 2023)

- ◆ Loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.* 24/07/2023, *vig.* 01/09/2023 (sauf certaines dispositions : voir art. 28 L. 11/7/2023)
- ◆ Décret du 7 juillet 2023 visant à prendre, à la suite de la crise ukrainienne, des mesures urgentes dans le domaine de l'enseignement pour les jeunes enfants, les élèves, les étudiants et les apprenants relevant de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *M.B.* 03/08/2023, *vig.* 01/09/2023