

I. Edito

Nouvelles clauses d'exclusion et de retrait de la protection internationale

La réglementation belge en matière d'asile connaît de nouvelles modifications en cette rentrée 2015 suite à l'adoption de loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (dénommé ci-après la loi)¹.

Le mot d'ordre à l'honneur de cette réforme n'est pas aujourd'hui la « lutte contre les abus » mais la « lutte pour la sécurité nationale et contre le terrorisme », leitmotiv tout aussi récurrent de la politique gouvernementale ces dernières années, notamment en matière d'immigration².

La nouvelle loi dit en effet poursuivre deux objectifs principaux, à savoir, « d'une part, « optimiser » la procédure d'asile en cas de menace pour la société ou la sécurité nationale dans le chef de « personnes qui jouissent en Belgique d'un statut de protection internationale ou ont demandé un tel statut ». Par « statut de protection internationale », il convient d'entendre soit le « statut de réfugié », soit le « statut de protection subsidiaire » ; d'autre part, élargir les « possibilités de retraits et de refus de [l'un des deux] statuts de protection internationale en cas d'actes terroristes. Afin de combattre la menace croissante du radicalisme et du terrorisme. »³.

Le gouvernement justifie également ces nouveaux changements par une transposition partielle des Directives « qualification » (refonte)⁴ et « procédure » (refonte)⁵.

Pour atteindre ces objectifs, la nouvelle loi intervient principalement dans les compétences du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et, dans une moindre mesure, dans celles de de l'Office des étrangers (OE) en matière de clauses d'exclusion et de retrait de la protection internationale (visant tant le statut de réfugié que la protection subsidiaire).

De nouvelles clauses d'exclusion

Au niveau du CGRA, une des principales modifications est l'insertion d'un nouvel article 52/4 dans la loi du 15/12/1980, qui introduit **une nouvelle clause d'exclusion commune aux deux types de protection internationale**. Ainsi, la loi considère que l'étranger qui a introduit une demande de protection constitue un danger pour la société quand il a été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave ou lorsqu'il existe des « motifs raisonnables » de le considérer comme un danger pour la sécurité nationale. Notons que la loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par « motifs raisonnables ».

Concernant le statut de réfugié, sur pied du nouvel article 52/4 de la loi, si l'étranger constitue un danger pour la société ou la sécurité nationale, le CGRA peut refuser de reconnaître le statut de réfugié⁶.

Concernant la protection subsidiaire, le CGRA est, par contre, tenu d'exclure le demandeur présentant une menace pour la société ou la sécurité nationale, conformément à l'article 55/4§2 nouveau de la loi.

Concomitamment à cette nouvelle clause d'exclusion, la loi, transposant la Directive « qualification », ajoute également une **autre hypothèse d'exclusion du bénéfice de la protection subsidiaire** par le CGRA. Il s'agit du cas où le demandeur a commis une infraction dans son pays d'origine qui ne justifie pas une exclusion mais qui aurait été passible d'une peine de prison si elle avait été commise en Belgique, pour autant

1 Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale dans les demandes de protection internationale, MB, 24 août 2015, vig. 03 septembre 2015.

2 Voir également dans ce sens la loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, M.B. 05 août 2015, introduisant un article 23/2§1er dans le Code de la nationalité belge prévoyant une possibilité de déchéance de la nationalité belge en cas de condamnation pour infraction terroriste.

3 Chambre DOC 54 1197/001, exposé de motifs, commentaire général, p. 4.

4 Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

5 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).

6 Si l'étranger relève de l'article 1^{er}, section D, E ou F de la Convention de Genève, le CGRA est toujours tenu de l'exclure, conformément à l'article 55/2 de la loi.

que l'étranger n'ait quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de cette infraction et ce en vertu de l'article 55/4§3 nouveau de la loi. Toutefois, la décision d'exclusion du CGRA sur la base de cette clause est facultative⁷.

De nouvelles clauses de retrait

Une autre nouveauté de la loi consiste en l'élargissement des compétences du CGRA en matière de retrait de la protection internationale.

S'agissant des modalités de retrait du statut de réfugié, l'article 55/3/1 nouveau de la loi prévoit en effet que, « ... le CGRA peut désormais procéder au retrait du statut de réfugié lorsque le réfugié constitue un danger pour la société ou pour la sécurité nationale. Ainsi que de procéder au retrait du statut de réfugié lorsqu'il s'avère que l'une des clauses d'exclusion aurait dû être appliquée à l'étranger ou lorsque celui-ci relève d'une telle clause après sa reconnaissance en tant que réfugié »⁸.

Quant au retrait de la protection subsidiaire l'article 55/5/1 nouveau de la loi prévoit que « ... le CGRA peut retirer le statut de protection subsidiaire, d'une part, lorsque l'étranger a commis dans son pays d'origine une infraction qui ne justifie pas son exclusion du statut, mais qui aurait été passible d'une peine de prison si elle avait été commise en Belgique et d'autre part, procéder au retrait du statut de protection subsidiaire lorsqu'il s'avère que l'une des clauses d'exclusion aurait dû être appliquée à l'étranger, ou lorsque celui-ci relève d'une telle clause après l'octroi du statut de protection subsidiaire »⁹.

Dans toutes ces hypothèses, la nouvelle loi prévoit que le CGRA est tenu d'émettre un avis sur la compatibilité d'une éventuelle mesure d'éloignement que prendrait l'OE, subséquentement à une exclusion de la protection, avec les articles 48/3 et 48/4 de la loi. Cet avis n'est cependant pas contraignant. Il est fort regrettable que le législateur n'ait pas ici tenu compte de l'avis du Conseil d'État suggérant de **prévoir un avis conforme, et donc obligatoire, du CGRA quant à la compatibilité d'une mesure d'éloignement avec les articles 48/3 et 48/4**¹⁰. Il est tout aussi interpellant de constater que, désormais, l'avis du CGRA portera uniquement sur les critères d'inclusion visés aux articles 48/3 et 48/4 et non plus expressément sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), comme le prévoyait les anciennes dispositions¹¹, au motif contestable que cette suppression ne constitue pas un obstacle à ce que tous les aspects de l'article 3 CEDH soit couvert par l'avis du CGRA.¹²

Il aurait été plus opportun et plus conforme aux instruments internationaux applicables en la matière « *de prévoir dans la loi que l'avis conforme du CGRA porte sur la compatibilité d'une éventuelle mesure d'éloignement du territoire avec « le principe de non-refoulement » afin de préciser que ce contrôle du CGRA prendrait donc, notamment, en considération tant la Convention de Genève, que les dispositions de la directive 2011/95/UE relatives au statut de protection subsidiaire, telles qu'elles ont été transposées en droit belge, que l'article 3 CEDH et que l'article 4 CDFUE, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne* » comme le Conseil d'État l'avait proposé¹³.

Extension du droit de l'OE de demander le retrait du statut octroyé antérieurement et allongement des délais de retrait

Au niveau de l'OE, la nouvelle loi prévoit que ce dernier pourra désormais demander au CGRA de retirer la protection internationale dans les nouveaux cas prévus par la loi¹⁴.

7 Reperant le raisonnement du HCR français sur une modification identique de la loi française, on ne peut que regretter l'introduction de cette nouvelle clause d'exclusion au motif « qu'étant donné les liens étroits existants entre les statuts de réfugié au sens de la Convention de 1951 et de la protection subsidiaire accordée à toute personne justifiant d'un besoin de protection internationale, les motifs susceptibles de refuser le bénéfice de la protection subsidiaire devraient refléter l'esprit et la logique de la Convention de 1951. Compte tenu de la gravité des conséquences de ces mesures exceptionnelles, leur mise en œuvre doit demeurer d'application restrictive ; The UN Refugee Agency (UNHCR), « Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile mars 2015 », p.4.

8 *Op.cit.* «Exposé des motifs », p.4.

9 *Op.cit.*, p.5.

10 Chambre DOC 54 1197/001, « Avis du conseil d'état n° 57.124/4 du 16 mars 2015 », p.50.

11 Les articles 49/2 §5 et 55§3 ancien de la loi.

12 *Op.cit.*, «Exposé des motifs », p.17.

13 *Op.cit.*, « Avis du conseil d'état n° 57.124/4 du 16 mars 2015 », p.47.

14 Article 49/2 nouveau de loi conformément aux articles 57/6, alinéa 1^{er}, 4^o nouveau de la loi relatif à l'abrogation du statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire ; 55/5/1 nouveau de la loi relatif au retrait du statut de protection subsidiaire et 55/3/1 nouveau

L'article 49/2 nouveau de la loi élargit par ailleurs de manière extensive les délais durant lesquels l'OE peut demander le retrait de la protection internationale au CGRA.

S'agissant du statut de protection subsidiaire la demande de retrait pourra intervenir **au cours du séjour limité de l'étranger, à tout moment**¹⁵. **Au cours du séjour illimité pendant les dix premières années de séjour**, à compter de la date d'introduction de la demande de protection et à tout moment concernant l'étranger à qui le CGRA a accordé un statut alors qu'il est ou qu'il aurait dû être exclu de la procédure d'asile. Quant au statut de réfugié l'OE peut désormais demander à tout moment au CGRA le retrait du statut.¹⁶

Que ce soit pour le statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, l'OE doit transmettre au CGRA sans délai tout élément en sa possession susceptible de justifier une décision de retrait. Le CGRA dispose, alors, d'un délai de soixante jours ouvrables pour rendre une décision de retrait du statut ou d'informer l'intéressé et l'OE de son refus de retrait¹⁷.

Les exceptions au secret professionnel

Enfin, l'article 57/27 nouveau de la loi prévoit que le CGRA pourra désormais déroger à son obligation de secret professionnel « lorsqu'il existe des éléments indiquant une menace pour la société ou la sécurité du pays », et ce, à l'égard des autorités expressément énumérées dans la loi¹⁸. Le CGRA aura donc la « faculté » de transmettre ces informations aux autorités répressives belges et internationales. Cette disposition est fortement inquiétante au regard de la longue liste d'autorités pouvant désormais avoir potentiellement accès aux informations confiées par les demandeurs au CGRA¹⁹.

En effet, si les nouvelles dispositions soulignent que ces informations ne doivent pas tomber entre les mains des acteurs de persécutions, elle n'interdit pas pour autant clairement aux services répressifs belges de prendre contact avec ces derniers. Les services répressifs ne peuvent en effet solliciter ces acteurs en vue d'obtenir des informations « d'une manière telle » que ceux-ci soient informés de la demande d'asile et compromettre ainsi la vie et la sécurité du demandeur et de sa famille²⁰. La formulation choisie paraît cependant plus qu'ambiguë et le garde-fou en conséquence plutôt faible. Quoi qu'il en soit, ce coup de ciseaux dans le secret professionnel des instances d'asile engendre un risque accru de fuites d'informations et engendrera, à tout le moins, un sentiment d'insécurité dans le chef des demandeurs de protection qui pourront être amenés à altérer leur récit par crainte que certaines informations parviennent à des oreilles inadéquates, mettant ainsi en danger leur sécurité en cas de retour au pays ou celle des membres de leur familles restés sur place.

Conclusion

Agitant le spectre du terrorisme et de l'insécurité, ces nouvelles modifications législatives démontrent, qu'une fois encore, le discours sécuritaire justifie le durcissement des conditions de protection des demandeurs d'asile sans que ce discours soit appuyé par des données objectives significatives. En effet, de l'aveu du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration lui-même, l'initiative de cette loi est en réalité fondée sur un nombre très restreint de cas concrets²¹. Un lien aussi dangereux qu'ambigu est ainsi créé entre « asile » et « terrorisme » avec le risque de stigmatisation que cela entraîne dans une conjoncture actuelle de l'asile qui réclamerait au contraire un discours d'apaisement.

de la loi relatif à l'exclusion du statut de réfugié.

15 Conformément aux articles 57/6, alinéa 1^{er}, 4^e nouveau de la loi relatif à l'abrogation du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire. Conformément à l'article 55/5/1 nouveau de la loi relatif au retrait du statut de protection subsidiaire. Conformément à l'article 55/3/1 nouveau de la loi relatif à l'exclusion du statut de réfugié.

16 On peut se demander si cette suppression du délai de dix ans au cours duquel l'OE pouvait demander le retrait du statut n'est pas constitutif d'un manquement à l'esprit de la Convention de Genève.

17 Article 49 nouveau de la loi du 15/12/1980.

18 Chambre DOC 54 1197/001, « Avis du conseil d'état n° 57.124/4 du 16 mars 2015 », p.38.

19 Nouvel alinéa 3 de l'article 57/27 de la loi du 15/12/1980 qui énumère les autorités concernées à savoir : services de renseignements et de sécurité, services de police, procureur du Roi, juge d'instruction,...

20 Nouveaux alinéas 4 et 5 de l'article 57/27 de la loi du 15/12/1980.

21 En effet, selon les déclarations du secrétaire d'Etat : « cinq combattants se trouvant actuellement en Syrie ont obtenu le statut de réfugié ou une protection subsidiaire dans notre pays. Une personne est en route vers la Syrie. Entre-temps neuf personnes en sont revenues. Il s'agit donc au total de 15 cas concrets et très sérieux dans lesquels le projet de loi à l'examen permettrait de retirer le statut de protection », *Op. cit.*, « Exposé des motifs », p.6 .

Par ailleurs, se retranchant derrière la transposition de directives européennes, le gouvernement fait le choix de l'application la plus restrictive de celles-ci alors que ces dernières prévoient expressément que les Etats peuvent choisir des dispositions plus favorables. Or, s'agissant de la directive «qualification», de vives critiques avaient été émises par l'UNCHR et d'autres organisations internationales, précisément au sujet des nouvelles clauses d'exclusion de la protection internationale qu'elle prévoyait. Ces organismes avaient notamment déploré, à juste titre selon nous, que les nouveaux motifs d'exclusion prévu par la directive visant le statut de protection subsidiaire étaient non conformes à l'esprit et la logique de la Convention de Genève étant donné les liens étroits existants entre les statuts de réfugié au sens de la Convention de 1951 et de la protection subsidiaire accordée à toute personne justifiant d'un besoin de protection internationale. Par ailleurs, la nouvelle possibilité d'exclusion de la reconnaissance de la protection internationale sur base de «motifs raisonnables» de danger pour la sécurité nationale, est bien trop flou et ambigu, laissant ainsi potentiellement place à l'arbitraire dans son application. Ces changements outrepassent sensiblement tant l'esprit que le texte de la Convention de Genève car elle ne les prévoit pas. Force est de constater que la directive « qualification » est un instrument juridique permettant aux Etats membres une utilisation beaucoup trop large des clauses d'exclusion²²²³. La Belgique ne s'est pas privée d'en faire usage.

Achilvie Docketh-Yemalayan, juriste ADDE asbl

achilvie.docketh@adde.be

²² UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551, 21 October 2009), pp. 12-15.

²³ ECRE (European Council on refugees and exiles), «Comments from the European Council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive», pp.18-19.