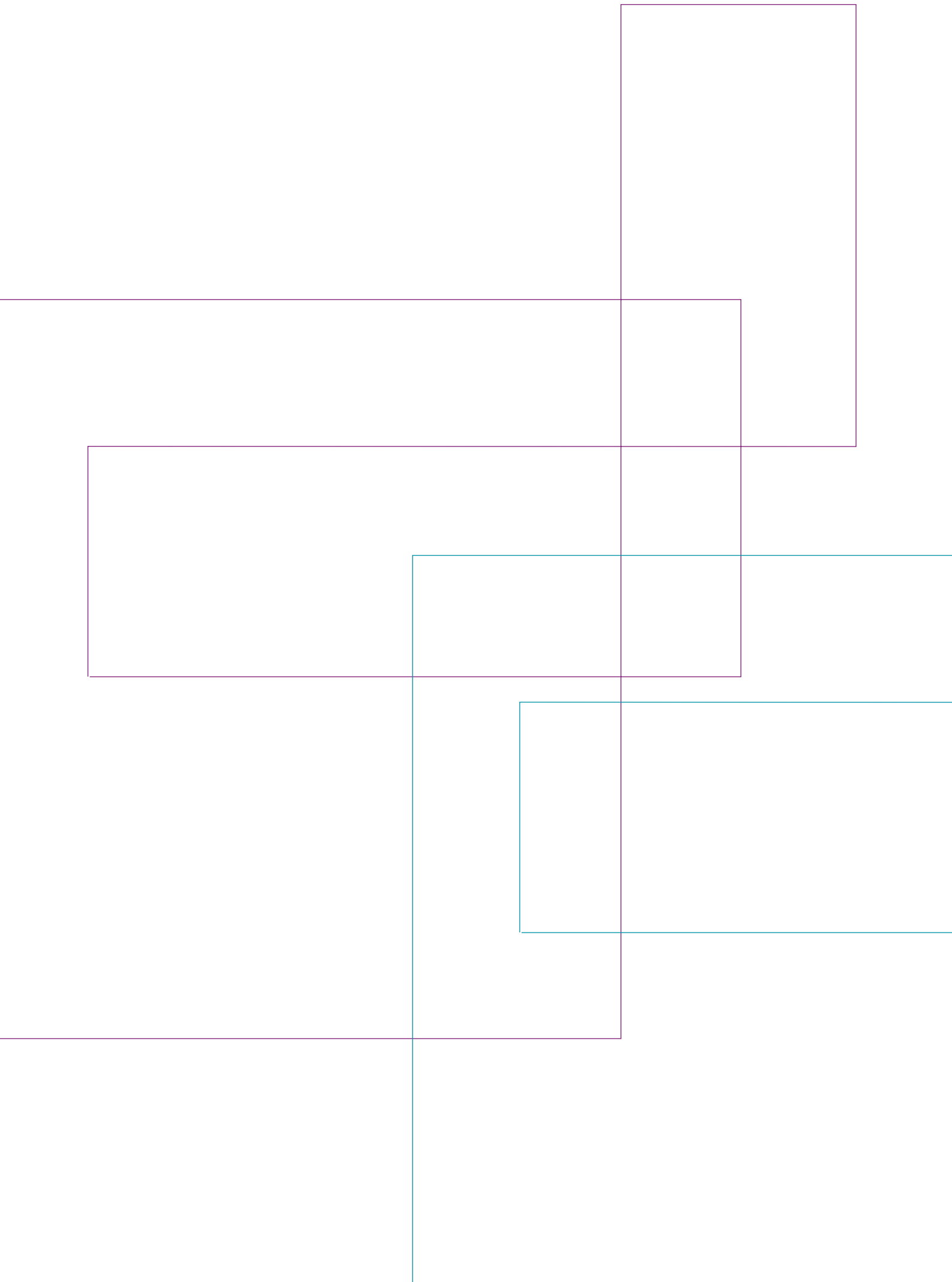
Rapport annuel 2008

Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides

CGVS RA

.be



Rapport annuel 2008

Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides

Table des matières

Avant-propos 6
Introduction 9

1. L'asile en chiffres 11
L'évolution du nombre de demandes d'asile 12
Les demandes d'asile multiples 13
L'évolution du nombre de demandes d'asile dans les pays voisins 14
Décisions 15
La reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi du statut de protection subsidiaire 15
L'exclusion, la cessation et le retrait 17
Les délais de traitement 17
L'arriéré 17
La délivrance de documents 19

2. Les réfugiés dans le monde 21
Importance d'une approche globale 22
Dimension externe de l'asile 22
Programmes de protection régionale 22
Réinstallation 23
Solidarité entre États membres de l'UE 23
Pressions particulières 24
Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) 24
Un régime d'asile européen commun 25
Initiatives législatives 25
Collaboration pratique 25
Engagement, également dans le futur 27

3. Activités du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides 29
Mission 30
Objectifs stratégiques 30
Cadre légal 30
Traitement des dossiers et soutien 31
Le traitement des dossiers dans la pratique 31
Groupes de travail sur la qualité du traitement des demandes d'asile 31
Ouverture et partage de l'expertise avec l'UNHCR et des ONG spécialisées dans l'asile 32
Grévistes de la faim 33
Coordinateurs 33
Les mineurs étrangers non accompagnés 33
Le genre 36

Psy-support 38
Trafic des êtres humains, traite des êtres humains et ordre public 38
Apatrides 39
Le Cedoca, centre de documentation et de recherche 39
L'amélioration de la gestion de l'information 39
Dynamique entre le Cedoca et les acteurs concernés 40
Participation du Cedoca à des projets internationaux 40
Le service juridique 41
Défense des décisions devant le Conseil du Contentieux des Étrangers 41
Défense des décisions devant le Conseil d'État 41
Tâches d'appui 41
Le service des interprètes 42
Le Helpdesk 43
Services horizontaux 43
Le service du personnel 43
Stages « Attaché Asile et migration » 43
Nouvelles sélections 44
L'enquête de satisfaction du SPF Intérieur 44
Le télétravail 44
Le Centre de connaissances et d'apprentissage 45
Le service des relations internationales 45
Le service communication 45

4. Organisation 49
Moyens 50
Effectifs 50
Budget 51
Déménagement au WTC II 51
Les commissaires 52
Organigramme 53

5. La procédure d'asile 55
Les instances d'asile 56
L'Office des étrangers 56
Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides 56
Le Conseil du Contentieux des Étrangers 56
Schéma de la procédure d'asile 58
Le statut de réfugié 59
Le statut de protection subsidiaire 59

Avant-propos

Ce sont quelques photos du bâtiment North Gate qui constituent le fil conducteur de ce rapport annuel 2008 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Elles représentent un hommage aux locaux qui ont accueilli le CGRA de début 1994 à janvier 2009. C'est avec un soupçon de nostalgie que nous jetons un regard sur le bâtiment que nous avons quitté, mais nous regardons en même temps vers l'avenir, vers les nombreux défis qui nous attendent.

Lors de la formation du gouvernement en mars 2008, un ministre compétent pour la politique de migration et d'asile a été désigné pour la première fois en Belgique. Annemie Turtelboom a eu l'honneur d'être la première à endosser cette tâche. Relèvent ainsi de sa compétence l'Office des étrangers, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et le Conseil du Contentieux des Étrangers.

En ce qui concerne l'asile, l'accord de gouvernement fédéral du 18 mars 2008 (p. 35) précise que le gouvernement veillera à ce que la nouvelle loi sur l'asile soit correctement appliquée et que ses objectifs (le déroulement rapide des procédures, dans le respect des droit des demandeurs d'asile et l'exécution effective des décisions) soient atteints. Je m'étais déjà engagé auparavant – lors de ma désignation, dans le plan de gestion que j'avais établi – à ce que chaque demandeur d'asile puisse compter sur une décision de bonne qualité (en d'autres termes, à garantir une décision juste et correctement motivée) dans un bref délai. Ces objectifs demeurent les préoccupations principales du CGRA. Ce dernier informera régulièrement le ministre, le gouvernement, le parlement et le grand public quant à la façon dont ces objectifs sont réalisés. Le cas échéant, il sera indiqué quelles mesures s'imposent pour résoudre les éventuels problèmes.

En 2008, le fonctionnement du CGRA a été très nettement déterminé par quatre facteurs.

Le premier d'entre eux sont les définitions de « réfugié » et de « protection subsidiaire » fixées dans la loi. Elles établissent les critères sur la base desquels les demandes d'asile sont examinées. En 2008, le CGRA a appliqué une interprétation assez large de ces définitions : il a en effet accordé davantage de protection aux demandeurs d'asile que les années précédentes. Plus d'un demandeur d'asile sur quatre s'est ainsi vu octroyer un statut de protection. Il s'agit d'une augmentation par rapport à l'année 2007, où seul un demandeur d'asile sur cinq voyait sa procédure au CGRA clôturée par une décision positive. Cette interprétation large sera également maintenue à l'avenir, de sorte qu'un statut de protection soit accordé à toute personne qui en a réellement besoin.

Le second point est l'obligation pour le CGRA de traiter les demandes d'asile dans un bref délai. En 2008, il a pris près de 9 000 décisions dans des dossiers d'asile individuels. Un peu plus de la moitié sont des décisions relatives à des demandes introduites durant cette même année. Le reste des décisions concernent des demandes introduites avant 2008. L'arriéré historique de 43 000 dossiers a entre-temps été ramené à environ 2 750 dossiers.

Un tiers des demandeurs d'asile a reçu une décision dans les trois mois suivant l'introduction de leur demande. Un demandeur d'asile sur trois a reçu une décision entre trois et six mois suivant l'introduction de sa demande. Dès que les derniers dossiers de l'arriéré auront été traités, le CGRA visera à ramener le délai de traitement habituel à trois mois.

Un troisième facteur qui a fortement influencé le fonctionnement du CGRA en 2008, ce sont les restrictions budgétaires portant sur le personnel et les moyens de fonctionnement. Le CGRA s'engage à prendre des décisions dans un bref délai sans nuire à la qualité du travail fourni. En 2008, le nombre de demandes d'asile introduites en Belgique a augmenté, et ce pour la première fois depuis la chute de ce nombre enregistrée en 2001. Étant donné l'impact de cette évolution sur la charge de travail, il est capital de disposer du personnel et des moyens suffisants pour y répondre.

Quatrièmement, dans la plupart des dossiers, le CGRA dépend fortement des éléments avancés par le demandeur d'asile à l'appui de son récit. Au cours de ces dernières années, la tâche centrale des agents du CGRA est devenue nettement plus complexe, non seulement suite à la réforme de la procédure d'asile, en particulier avec l'introduction de la protection subsidiaire, mais davantage encore parce qu'il devient de plus en plus difficile de déterminer l'origine (la nationalité), le vécu réel et la crainte ou le risque en cas de retour du demandeur d'asile dans son pays d'origine. Il est également devenu moins évident de vérifier si les déclarations des demandeurs d'asile sont crédibles et si les documents soumis sont authentiques. La complexité de la mission du CGRA ne peut donc pas être sous-estimée. Ses agents relèvent au quotidien le défi d'accomplir leur tâche du mieux possible, d'où

l'importance d'un support optimal (des informations de qualité sur les pays d'origine, des formations, un support juridique, etc.) et d'une valorisation maximale des agents.

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides se prépare en même temps à la réalisation de nouveaux projets, tels que l'introduction d'une procédure spécifique de reconnaissance du statut d'apatride. L'accord de gouvernement fédéral de mars 2008 (p. 36) prévoit en effet que le CGRA est désormais compétent pour la reconnaissance du statut des apatrides. L'insécurité juridique, l'inégalité des droits et l'abus de la procédure constituent les principaux arguments qui sont soulevés dans la doctrine, par la magistrature et les organisations non gouvernementales pour remettre en question la procédure judiciaire existante. Du fait de son expérience dans le traitement des demandes d'asile et de son expertise concernant les pays d'origine des demandeurs d'asile, le CGRA est souvent désigné comme étant l'instance la plus apte à examiner et évaluer les demandes de reconnaissance du statut d'apatride. Le CGRA s'est engagé à analyser de quelle façon la procédure de reconnaissance du statut d'apatride peut être organisée. Dans cette optique, il se penchera sur tous les aspects, tant juridiques qu'organisationnels. Les États de l'Union européenne qui disposent d'une procédure spécifique à cet effet sont encore peu nombreux. En organisant une procédure distincte de reconnaissance du statut d'apatride, la Belgique se posera donc comme pionnière.

Début 2009, le gouvernement a approuvé un projet de réinstallation de cinquante réfugiés originaires d'Irak et, ce faisant, a fait un pas vers le développement ultérieur de la politique d'asile. En 2008, le CGRA avait déjà préparé le terrain pour ce projet en participant en qualité d'observateur à des conférences internationales et à des missions organisées par d'autres pays. Je compte bien poursuivre ce projet.

Outre le fait de garantir le droit à l'asile en Belgique (et dans l'Union européenne), il convient de donner à la politique d'asile une dimension extérieure, notamment en mettant au point une politique de protection des réfugiés séjournant dans leur région d'origine. La majorité des réfugiés (32 millions au total, y compris les déplacés) séjournent en effet dans leur région d'origine. Ils sont eux aussi à la recherche d'un avenir stable.

Dirk Van den Bulck,
Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

Introduction

Chaque année, conformément à l'article 57/28 de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le commissaire général rend compte de sa mission au ministre compétent pour la politique de migration et d'asile. Ce dernier transmet une copie de ce rapport accompagnée de ses éventuelles remarques à la Chambre des représentants et au Sénat. Le rapport annuel explique non seulement le fonctionnement du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides mais présente également de manière générale la problématique de l'asile en Belgique.

Ce vingt-et-unième rapport annuel concerne l'année d'activité 2008.

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a vu le jour en 1988. C'est à ce moment qu'a été mis un terme à la délégation de la compétence au représentant en Belgique du Haut Commissariat aux réfugiés pour les Nations Unies (HCR). Cette compétence a été reprise par le CGRA, en sa qualité d'instance administrative indépendante.

Le présent rapport annuel et ceux des années précédentes sont disponibles sur le site Internet du CGRA : www.cgra.be.

110

1

L’asile en chiffres

L'évolution du nombre de demandes d'asile

Depuis 2000, le nombre de demandes d'asile a constamment baissé et ce jusqu'en 2008, où l'on a noté une légère augmentation. En effet, 12 252 personnes ont introduit une demande d'asile en Belgique en 2008, soit une augmentation de près de 10% par rapport à l'année précédente.

L'augmentation constatée en Belgique est notamment due à l'accroissement du nombre de demandes multiples : plus d'une personne sur quatre (à savoir 3 331 demandes d'asile, soit 27% du total) qui ont introduit une demande d'asile en 2008 ont déjà introduit une telle demande en Belgique auparavant. En 2008, le nombre de premières demandes, qui s'élève à 8 921 sur 12 252, a donc légèrement augmenté par rapport à 2007 (8 315). Ce nombre reste toutefois inférieur aux 9 400 premières demandes enregistrées en 2006.

Nombre de demandes d'asile en Belgique par année

Année	Nombre de demandes d'asile
1990	14 580
1991	15 173
1992	17 647
1993	26 882
1994	14 353
1995	11 420
1996	12 443
1997	11 788
1998	21 965
1999	35 778
2000	42 691
2001	24 549
2002	18 805
2003	16 940
2004	15 357
2005	15 957
2006	11 587
2007	11 115
2008	12 252

Source : OE

Répartition premières demandes d'asile et demandes d'asile multiples

Année	Nombre de demandes d'asile	Nombre de premières demandes d'asile	Nombre de demandes d'asile multiples	Pourcentage de demandes d'asile multiples
2002	18 805	17 705	1 100	5,8%
2003	16 940	15 397	1 543	9,1%
2004	15 357	13 331	2 026	13,1%
2005	15 957	13 602	2 355	14,7%
2006	11 587	9 400	2 187	18,8%
2007	11 115	8 315	2 800	25,1%
2008	**12 252**	**8 921**	**3 331**	**27,1%**

Source : OE

Les demandes d'asile multiples

Le nombre de demandes d'asile multiples et son augmentation au cours de ces dernières années sont frappants. Une demande d'asile multiple est une demande introduite alors qu'une décision a déjà été prise précédemment dans la procédure d'asile d'une même personne.

Dans certains cas, les demandes d'asile multiples sont justifiées, à savoir lorsque sont invoqués de nouveaux éléments qui indiquent une crainte de persécution ou un risque réel d'atteintes graves. Dans de nombreux cas, il apparaît cependant que la nouvelle demande d'asile n'est introduite qu'en vue de l'octroi d'un accueil temporaire ou de la régularisation du séjour pour des motifs humanitaires. Dans ce dernier cas, les demandeurs comptent sur le fait que le traitement de la nouvelle demande d'asile soit ajouté à la durée de traitement des demandes précédentes, pour ensuite pouvoir affirmer que le traitement de la demande a été déraisonnablement long.

Dans le cadre du traitement de la demande, les instances concernées (en première instance, l'OE et le CGRA) doivent vérifier minutieusement s'il existe bel et bien de nouveaux éléments et, le cas échéant, les examiner de manière approfondie. Il y a également lieu de faire le maximum pour éviter les abus, notamment en traitant les demandes dans le délai le plus bref. Des mesures rigoureuses doivent être prises en cas d'abus, sinon c'est l'ensemble de la procédure qui risque, à terme, d'être compromis.

Top 10 des demandes d'asile en Belgique par pays d'origine en 2008

Pays d'origine	Nombre
Russie	1 620
Irak	1 070
Afghanistan	879
Guinée	661
Iran	614
RD Congo	579
Serbie	572
Kosovo*	478
Arménië	461
Cameroun	367
Autres pays	4 951
Total	**12 252**

* À partir d'avril 2008, les demandes d'asile des Kosovars ont été comptabilisées à part, suite à la proclamation d'indépendance intervenue en février 2008.

En 2008, la plupart des demandeurs d'asile étaient originaires de Russie (13%), d'Irak (8%), d'Afghanistan (7%), de Guinée, d'Iran, de la RD Congo, de Serbie et du Kosovo, d'Arménie et du Cameroun (entre 3 et 5%). Il s'avère également qu'une grande part des demandeurs d'asile en Belgique sont aujourd'hui originaires de pays qui connaissent un conflit armé ou de graves problèmes. Ce n'était pas le cas il y a quelques années, où bien plus de demandeurs d'asile étaient clairement des « migrants économiques ». Ce phénomène contribue à expliquer l'évolution du pourcentage de reconnaissances (voir plus loin).

Top 10 des demandes d'asile en Belgique par pays d'origine en 2007

Pays d'origine	Nombre
Russie	1 436
Serbie-Monténégro	1 219
Irak	825
RD Congo	716
Afghanistan	696
Guinée	526
Iran	411
Slovaquie	364
Arménie	339
Rwanda	321
Autres pays	4 262
Total	**11 115**

Top 10 des demandes d'asile en Belgique par pays d'origine en 2006

Pays d'origine	Nombre
Russie	1 582
RD Congo	843
Serbie-Monténégro	778
Irak	695
Iran	631
Guinée	413
Arménie	381
Turquie	380
Rwanda	370
Afghanistan	365
Autres pays	5 149
Total	**11 587**

L'évolution du nombre de demandes d'asile dans les pays voisins

L'augmentation du nombre de demandes d'asile en Belgique en 2008 par rapport aux années précédentes est également constatée dans d'autres États membres de l'Union européenne. Alors que le nombre de demandes d'asile y avait également diminué ces dernières années, une augmentation a, à nouveau, été constatée en 2008. Cette augmentation ne concerne pas nécessairement les mêmes pays d'origine. La répartition de ceux-ci diffère de pays en pays. Elle dépend en effet de plusieurs facteurs : non seulement de facteurs 'push' (la situation dans les pays d'origine), mais aussi de facteurs 'pull' (la présence de contacts ou d'une communauté dans le pays d'accueil, l'existence de réseaux organisés ou informels de migration ou de passeurs).

Evolution du nombre de demandes d'asile en Europe

Pays	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belgique	16 940	15 357	15 957	11 587	11 115	12 252
Allemagne	50 563	35 607	28 914	21 029	19 164	22 085
France	61 993	65 614	59 221	39 315	35 207	42 513
Pays-Bas	13 402	9 782	12 347	14 465	7 102	13 399
Royaume-Uni	60 047	40 202	30 459	28 321	27 903	30 547
Autres pays*	122 001	87 432	70 669	79 545	105 287	102 757
Total	**324 946**	**253 994**	**217 567**	**194 262**	**205 778**	**223 553**

* Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Norvège, Suède, Suisse

Décisions

Décisions du CGRA en 2008

	Total	Pourcentage
Reconnaissance de la qualité de réfugié	2 143	23,91%
Octroi du statut de protection subsidiaire	394	4,40%
Refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire	5 474	61,07%
Refus de prise en considération d'une demande d'asile (ressortissant UE)	314	3,50%
Refus du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire (art. 52)	5	0,06%
Refus technique	345	3,85%
Exclusion du statut de réfugié et exclusion du statut de protection subsidiaire	14	0,16%
Exclusion du statut de réfugié et refus du statut de protection subsidiaire	1	0,01%
Refus du statut de réfugié et exclusion du statut de protection subsidiaire	19	0,21%
Retrait du statut de réfugié (fraude)	23	0,26%
Retrait du statut de protection subsidiaire (fraude)	1	0,01%
Renonciation + clôture + départ OIM	169	1,89%
Sans objet (art. 55 régularisation)	40	0,45%
Sans objet (nationalité belge - décès)	22	0,25%
Total	**8 964**	**100%**

La reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi du statut de protection subsidiaire

En 2008, le CGRA a pris 8 964 décisions au total, dont 2 143 décisions de reconnaissance du statut de réfugié et 394 décisions d'octroi du statut de protection subsidiaire. Cela signifie que plus du quart des décisions prises par le CGRA en 2008 étaient des décisions positives. 28,31% des demandeurs d'asile se sont ainsi vu accorder un statut de protection à l'issue de leur procédure d'asile. Cela représente une augmentation par rapport à 2007, lorsque seule une demande d'asile sur cinq (soit 20,4%) aboutissait à une décision positive.

Au début des années 2000, le taux de reconnaissance était même inférieur à 10%. Ce pourcentage accru s'explique par trois raisons. Premièrement, le CGRA n'applique plus le principe LIFO comme c'était le cas de 2001 à 2003. Sur la base de ce principe, c'était essentiellement dans la phase de recevabilité que les décisions étaient prises et bien moins dans la phase au fond, ce qui ne permettait donc pas non plus un grand nombre de reconnaissances. Deuxièmement, les demandeurs d'asile sont de plus en plus souvent originaires de pays qui sont le théâtre de graves violations des droits de l'homme ou d'un conflit armé qui les contraignent à fuir. Les motifs purement économiques motivent donc de moins en moins souvent les demandes d'asile. Troisièmement, l'introduction du

statut de protection subsidiaire en Belgique à la fin de l'année 2006 offre une possibilité de protection effective supplémentaire aux personnes qui n'entrent pas en ligne de compte pour le statut de réfugié.

Aperçu de l'évolution du pourcentage de reconnaissances de 2000 à 2008

Année	Reconnaissances	Décisions	%
2000	1 198	16 717	7,2%
2001	897	23 433	3,8%
2002	1 166	23 768	4,9%
2003	1 201	19 804	6,1%
2004	2 275	15 617	14,6%
2005	3 059	16 791	18,2%
2006	1 914	12 349	15,5%
2007	1 843	10 302	17,9%
2008	2 143	8 964	23,9%

En 2008, 2 143 demandeurs d'asile ont été reconnus comme réfugiés. Si l'on y ajoute leurs enfants mineurs, on obtient le chiffre de 3 032 personnes ayant effectivement reçu une protection en tant que réfugiés. Ces personnes étaient principalement originaires de Russie, d'Irak, de Guinée, de Serbie et du Kosovo, du Rwanda et de la RD Congo. Dans la suite du top 10 figurent l'Afghanistan, le Sri Lanka, la Chine et la Syrie.

En 2008, le CGRA a octroyé le statut de protection subsidiaire dans 394 cas, ou 475 si l'on comptabilise les enfants. Ces personnes provenaient pour la plupart d'Irak, d'Afghanistan, de Somalie, du Soudan et de la RD Congo.

Décisions de reconnaissance du statut de réfugié en 2008

Pays d'origine	Nombre
Russie	332
Irak	273
Guinée	214
Serbie et Kosovo	144
Rwanda	122
RD Congo	107
Afghanistan	84
Sri Lanka	78
Chine	76
Syrie	62
Autres pays	651
Total	**2 143**

Décisions d'octroi du statut de protection subsidiaire en 2008

Pays d'origine	Nombre
Irak	229
Afghanistan	79
Somalie	39
Soudan	12
RD Congo	10
Albanie	4
Israël	4
Indéterminé	4
Apatrides	4
Palestine	3
Total	**394**

En 2008, trois demandes d'asile sur quatre ont été clôturées par une décision négative du CGRA. Dans la majorité des cas, le CGRA a considéré que les déclarations faites par le demandeur concernant son origine, son identité ou les problèmes rencontrés n'étaient pas véridiques.

L'exclusion, la cessation et le retrait

La Convention de Genève stipule qu'elle n'est pas d'application à l'égard de certains étrangers bien que ceux-ci satisfont pourtant aux critères qui y sont fixés. Cette situation est décrite à l'article 1F; il s'agit de la clause d'exclusion.

Un demandeur d'asile peut aussi être exclu du bénéfice de la protection subsidiaire. Les critères d'exclusion prévus dans ce cas par la loi sur les étrangers sont presque identiques à ceux prévus par la Convention de Genève.

En 2008, le CGRA a décidé 14 exclusions à la fois du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire. Dans un seul dossier, le demandeur d'asile a été exclu du statut de réfugié mais non du statut de protection subsidiaire. Enfin, dans 19 dossiers, l'étranger a uniquement été exclu du statut de protection subsidiaire mais non du statut de réfugié.

La Convention de Genève prévoit également que le statut de réfugié peut cesser (article 1C), tout comme la loi sur les étrangers dispose que le statut de protection subsidiaire peut cesser lui aussi (article 55/5).

En 2008, il n'y a toutefois eu aucun cas de cessation du statut de réfugié.

La loi sur les étrangers prévoit en outre la possibilité de retirer le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire (article 57/6). Ce retrait peut se faire sur la base de faits que le demandeur d'asile a présentés de manière altérée ou qu'il a dissimulés ainsi que sur la base de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés qui ont été déterminants dans la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi du statut de protection subsidiaire. Le statut peut également être retiré à l'étranger dont le comportement personnel démontre qu'il n'éprouve plus de crainte de persécution.

En 2008, le statut de réfugié a été retiré dans 23 cas et le statut de protection subsidiaire dans un seul cas.

Les délais de traitement

En 2008, le nombre de décisions (output) a été aussi élevé que le nombre de dossiers introduits au CGRA (input).

Les 8 964 décisions prises par le CGRA en 2008 concernent un total de 11 940 personnes (adultes et leurs enfants mineurs). L'input s'est élevé à 8 282 dossiers.

La durée moyenne de traitement par le CGRA d'une demande d'asile introduite après le 1er juin 2007 est de 100 jours calendrier (à compter de la transmission du dossier au CGRA par l'OE).

À l'heure actuelle, plus de 50% des demandeurs d'asile (qui ont introduit une demande après le 1er juin 2007) reçoivent déjà une décision dans les trois mois. Le CGRA se propose de faire encore mieux et d'atteindre la proportion de 80% de demandeurs d'asile qui reçoivent une décision dans les trois mois suivant leur demande. Le fait que cet objectif ne soit pas encore une réalité est dû à l'arriéré hérité du passé.

L'arriéré

Au cours de ces dernières années, l'arriéré total a considérablement diminué : il est passé de plus de 40 000 dossiers en 2000 à environ 5 248 dossiers fin 2008. Sur ce dernier nombre, 2 500 dossiers sont à considérer comme une réserve de travail normale et 2 750 dossiers comme un arriéré.

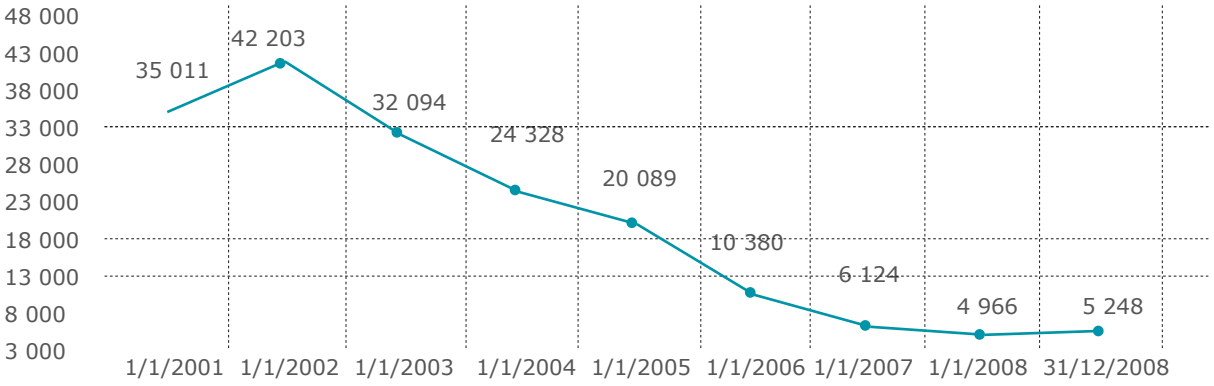
Étant donné que le CGRA ne travaille pas uniquement selon le système LIFO (Last In, First Out), un certain nombre de dossiers ne sont pas clôturés dans les trois à six mois. La priorité est cependant donnée aux dossiers de mineurs et aux dossiers pour lesquels la loi prévoit un traitement prioritaire. Il s'agit entre autres des demandes d'asile introduites par des étrangers qui sont détenus, par des étrangers qui représentent un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale et par des étrangers pour lesquels le ministre ou son

délégué fait usage de son droit d'injonction, la loi prévoyant ici un délai de décision de quinze jours.

Le fait que la dernière partie de l'arriéré n'ait pu être résorbée en 2008 est principalement dû à deux facteurs :

- premièrement, de très nombreux agents du CGRA (notamment 60% des agents traitants, mais aussi des chercheurs et des agents du service juridique) effectuaient en 2008 un stage en vue de leur statutarisation (plus précisément de novembre 2007 à novembre 2008). Vu que le CGRA comptait auparavant un grand nombre d'agents contractuels, le choix de les statutariser a eu d'importantes conséquences sur la productivité. Un stagiaire doit en effet suivre un programme de formation intensif et rédiger un mémoire de stage, ce qui le rend temporairement indisponible pour le traitement des dossiers. Ce fut le cas pendant dix mois en 2008. Pour les agents traitants, le stage a ainsi représenté une perte de disponibilité de trois mois ;
- deuxièmement, un grand nombre d'agents (36 ETP) ont quitté le CGRA en 2008 et n'ont pas été remplacés, entraînant ainsi une forte diminution des effectifs.

Arriéré 2001-2008



Vous pouvez également consulter toutes les statistiques mentionées dans ce rapport sur le site Internet du CGRA : www.cgra.be

La délivrance de documents

La loi sur les étrangers stipule que le commissaire général est compétent pour délivrer aux réfugiés reconnus et aux apatrides reconnus les documents administratifs qui leur seraient normalement délivrés par leurs autorités nationales. Cette disposition traduit l'exécution de l'article 25 de la Convention de Genève et de l'article 25 de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.

Nombre de documents délivrés en 2008

Type de document	Nombre
Attestations de réfugié	3 542
Attestations relatives au statut de réfugié	2 443
Attestations d'apatride	89
Actes d'état civil	8 084
Dispenses de légalisation	9
Déclarations de renonciation au statut	10
Total	**14 177**

Nombre de documents délivrés 2000-2008

Année	Nombre
2000	14 210
2001	13 207
2002	13 100
2003	12 483
2004	15 486
2005	24 712
2006	20 960
2007	12 925
2008	14 177

Depuis la création du CGRA, un total de 224 157 documents ont été délivrés.

ATLANTIC OCEAN

2

Les réfugiés dans le monde

En 2008, la situation des réfugiés et des personnes déplacées internes (IDP) ne s'est guère améliorée à travers le monde. Alors qu'en 2006, leur nombre se situait à un niveau historiquement bas, des conflits récents, notamment en Irak et en Somalie, ont fait repartir les chiffres à la hausse. Selon les estimations de l'UNHCR, le monde comptait en 2008 près de 32 millions de réfugiés et de personnes déplacées nécessitant une protection[1].

La plupart d'entre eux vivent dans des conditions pénibles, à proximité ou à l'intérieur de zones de conflit, dans des pays qui ne sont souvent pas en mesure d'offrir un accueil et une protection adéquates. Résidant depuis des années dans des camps de réfugiés, ils n'ont aucune perspective de retour vers leur pays d'origine. Bien souvent, l'intégration dans le pays de premier accueil est impossible.

Seule une minorité tente d'obtenir une protection internationale dans l'un des États membres de l'Union européenne. Ceux-ci ont cependant connu en 2008 et ce pour la deuxième année consécutive, une augmentation du nombre de demandes d'asile (2006 : 201 000 ; 2007 : 223 700 ; 2008 : 238 000)[2]. La lutte contre l'immigration illégale rend parfois difficile l'accès des réfugiés aux procédures d'asile en Europe. Ils n'ont souvent pas d'autre choix que de recourir à des passeurs, qui utilisent des méthodes de plus en plus risquées pour échapper aux contrôles frontaliers. Que l'on pense seulement aux images d'embarcations surchargées qui tentent de gagner les Canaries, Malte ou Lampedusa. L'UNHCR évalue à 67 000 le nombre de personnes qui ont tenté de gagner l'Europe par ce moyen en 2008. On a dénombré plus de 1 700 personnes qui y ont laissé la vie mais le nombre réel des décès en mer pourrait être bien plus élevé.

Importance d'une approche globale

Il convient de poursuivre l'effort en faveur d'une approche globale de la problématique des réfugiés, qui ne tient pas seulement compte des intérêts nationaux ou européens mais implique également de manière constructive les pays d'accueil hors Union européenne. Ces pays portent indéniablement le fardeau le plus lourd en matière d'accueil et doivent donc pouvoir bénéficier d'un soutien particulier. L'amélioration des capacités de protection dans leur région d'origine pourrait inciter un certain nombre de réfugiés à ne plus risquer la traversée vers l'Europe, souvent au péril de leur vie. Pour ceux qui continueront à arriver en Europe, l'accès aux procédures d'asile doit être garanti. Or, pour qu'une protection effective puisse être accordée aux personnes qui en ont besoin, il faut que les États membres dont les capacités d'accueil et le régime d'asile sont soumis à de fortes tensions en raison d'un afflux très important de demandeurs d'asile puissent compter sur l'assistance des autres États membres. Les différences qui existent entre États membres dans le traitement des demandes d'asile doivent en outre être aplanies si l'on veut mettre en place un régime d'asile européen commun répondant à des normes élevées.

Le CGRA défend une telle approche cohérente et s'engage également au-delà du cadre national pour traduire cette vision globale dans la pratique. La solidarité, tant avec les pays tiers qu'entre États membres de l'UE, doit faire partie intégrante d'une approche globale de la problématique de l'asile.

Dimension externe de l'asile

Les initiatives favorisant la solidarité internationale avec des pays tiers doivent être poursuivies et élargies. Ces initiatives portent aussi bien sur l'amélioration des capacités de protection dans les pays tiers que sur la diminution du fardeau supporté par les pays de premier accueil.

Programmes de protection régionale

Depuis quelques années, l'Union européenne consacre une attention croissante à la question de l'amélioration de la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans leur région d'origine. Ces réflexions ont abouti au concept de « Programmes de protection régionale » (PPR). Il s'agit de programmes d'assistance complexes, qui mettent en œuvre tout un éventail d'actions de protection dans des régions du monde d'où proviennent ou par où transitent les réfugiés : amélioration des structures d'accueil, développement

1 Antonio Guterres, Haut-Commissaire aux Réfugiés auprès des Nations Unies, discours prononcé le 08/01/09 devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

2 UNHCR, « Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008 », 24/03/09.

d'un régime d'asile national efficace et recherche de « solutions durables » pour les réfugiés et les déplacés (intégration dans le pays d'accueil, retour dans le pays d'origine ou réinstallation dans un pays tiers).

A l'heure actuelle, deux programmes de protection régionale sont en cours, en tant que projets-pilote. L'un concerne les États occidentaux de la CEI (Biélorussie, Ukraine et Moldavie) et l'autre porte sur la Tanzanie, plus précisément la région des Grands Lacs. Ce dernier projet a été cofinancé par la Belgique. En 2008, un agent du CGRA a visité ce programme en Tanzanie dans le cadre d'un projet de réinstallation (cf. infra).

Lors de concertations au niveau européen, le CGRA plaide pour l'adaptation et l'extension des programmes de protection existants et pour le développement de nouveaux programmes qui devraient permettre de réagir de manière flexible à une situation qui évolue rapidement. Des mécanismes pourraient notamment être développés pour que le soutien des États membres aux programmes de protection soit rendu plus contraignant (sous la forme d'une augmentation du soutien financier apporté à l'UNHCR).

Réinstallation

Le CGRA plaide depuis plusieurs années pour l'introduction d'une politique de réinstallation en Belgique. La réinstallation (ou resettlement) est une possibilité offerte aux personnes qui ont fui leur pays d'origine, mais qui sont ensuite restées bloquées dans un premier pays d'accueil.

L'UNHCR prévoit trois solutions durables pour ces personnes : l'intégration dans le premier pays d'accueil, le retour dans le pays d'origine ou la réinstallation dans un autre pays. Ce n'est que lorsque les deux premières solutions sont impraticables que la réinstallation dans un pays prêt à assurer un accueil sera envisagée.

Afin de se préparer de manière optimale à l'introduction éventuelle d'un programme de réinstallation en Belgique, le CGRA a participé en 2008, à titre d'observateur, à deux projets de coopération européens avec des pays possédant déjà une longue expérience en la matière : avec les Pays-bas pour le projet « Durable Solutions in Practice » et avec l'Irlande et le Royaume-Uni pour le projet « Cross-Border Resettlement ».

Dans le cadre du projet « Durable Solutions in Practice », des agents du CGRA et de Fedasil (Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile) ont participé à une mission de sélection en vue de la réinstallation qui s'est rendue en Thaïlande en décembre 2007. Dans le courant de 2008, plusieurs visites de travail ont encore eu lieu aux Pays-Bas, afin de visiter le centre d'accueil pour réfugiés réinstallés à Amersfoort et pour étudier les structures d'accueil spécifiques prévues pour les réfugiés réinstallés. Afin de partager les conclusions de ces visites avec un maximum d'intervenants en Belgique, tant au niveau des autorités que des acteurs de terrain, le CGRA a organisé, en collaboration avec Fedasil, un atelier consacré à la réinstallation, qui a eu lieu les 10 et 11 avril 2008 à Bruxelles.

A l'invitation du secrétaire d'État néerlandais à la Justice, Madame Nebahat Albayrak, le commissaire général a participé en personne, en avril 2008, à une mission de sélection néerlandaise de réfugiés birmans dans le camp de réfugiés de Tham Hin, en Thaïlande.

Afin d'avoir une base de comparaison avec d'autres programmes de réinstallation, le CGRA a également participé au projet « Cross-Border Resettlement ». En septembre 2008, des agents du CGRA ont ainsi pu étudier dans la pratique, au cours d'une mission effectuée en Tanzanie – pour la réinstallation de réfugiés congolais – les programmes irlandais et britanniques de réinstallation. D'autres visites de travail sont prévues en 2009 afin d'étudier sur place les modalités d'accueil et d'intégration en Irlande et au Royaume-Uni.

Le 13 février 2009, un projet-pilote pour réinstaller en Belgique une cinquantaine de réfugiés originaires d'Irak a été approuvé en Conseil des Ministres. Le CGRA a été chargé de la sélection des personnes à réinstaller.

Solidarité entre États membres de l'UE

L'Union européenne doit non seulement faire preuve de solidarité avec des pays tiers en matière d'asile mais doit également s'atteler à un meilleur partage du fardeau entre États membres de l'UE et à la diffusion des « meilleures pratiques » parmi ceux-ci. Certains États membres font face à un accroissement de la pression migratoire en raison de certains facteurs d'attraction spécifiques ou à cause de leur position géographique aux frontières extérieures de l'Union.

De petits États insulaires comme Malte et Chypre, mais également des États plus importants comme la Grèce et l'Italie demandent une plus grande solidarité de la part des autres États membres pour ce qui est de l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement de leurs demandes.

Pressions particulières

Sous l'impulsion de la Commission européenne, une discussion s'est amorcée en 2008 sur les « pressions particulières » et la « solidarité intracommunautaire ». On peut distinguer en gros trois formes de solidarité entre États membres : la solidarité financière, la prise en charge de demandeurs d'asile ou de réfugiés et l'assistance sur place.

En ce qui concerne la solidarité financière, certains préconisent une réforme du Fonds européen pour les réfugiés, qui se base, pour l'attribution des budgets nationaux, sur des facteurs tels que l'afflux et le taux de reconnaissance. La mise en place d'une ligne budgétaire spéciale facilement accessible pour des « mesures exceptionnelles » constitue déjà un premier pas en ce sens, dont les effets doivent encore être évalués.

Des pays tels que Malte et Chypre souhaitent une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile et des réfugiés sur l'ensemble des États membres de l'UE. Ils demandent aux autres États membres de prendre en charge une partie de leurs demandeurs d'asile ou réfugiés reconnus ou, au moins, de ne plus appliquer le règlement Dublin aux pays soumis à une forte pression migratoire. La plupart des autres États membres sont réticents devant de telles mesures, par crainte d'augmenter leur attractivité.

La plupart des États membres sont surtout favorables à la fourniture d'un soutien pratique en matière d'accueil, de traitement des demandes d'asile et d'intégration dans le pays de premier accueil. Un tel soutien pourra être apporté en proposant une expertise générale concernant la gestion des flux migratoires ou, plus concrètement, en partageant des informations sur les pays d'origine, en mettant à disposition des interprètes, ou encore en dépêchant sur place des équipes d'experts en matière d'asile qui pourront apporter une assistance dans le screening et les interviews des demandeurs d'asile, et éventuellement formuler des propositions de décisions dans certains dossiers d'asile.

Estimant que la solidarité entre États membres est une condition indispensable à l'harmonisation de l'asile au niveau européen, le CGRA œuvre activement à développer dans la pratique un modèle de solidarité effective. Des agents du CGRA ont notamment participé, en septembre et novembre 2008, au High Level Working Group on Particular Pressures organisé par le GDISC. Ce groupe de travail examine la faisabilité et l'opportunité de différentes formes de solidarité et réfléchit aux moyens de traduire concrètement cette solidarité dans la pratique.

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER)

Le Fonds européen pour les réfugiés a été mis sur pied pour soutenir les États membres dans l'accueil des demandeurs d'asile, l'intégration des réfugiés reconnus, l'amélioration des procédures d'asile et la réinstallation de réfugiés provenant de pays tiers. Il s'agit d'un instrument de solidarité important, étant donné que l'affectation des budgets consacrés aux programmes nationaux tient compte du nombre de demandeurs d'asile et du nombre de réfugiés reconnus dans chaque État membre. Ce fonds prévoit également une ligne budgétaire spécifique pour des « Actions communautaires » visant à améliorer la collaboration entre États membres, ainsi qu'un budget spécial pour les mesures d'urgence et pour répondre aux besoins des pays qui subissent une pression migratoire accrue.

Depuis des années, le CGRA prend part à des projets concrets dans le cadre du programme FER belge (géré par Fedasil). En 2008, un certain nombre de projets ont été menés à bien avec le soutien financier du programme FER belge 2007. Il s'agissait de la poursuite du projet « Programme de formation générale à la protection subsidiaire et à la nouvelle procédure d'asile et campagne d'information sur la nouvelle procédure d'asile » lancé en 2007. Un colloque a notamment été organisé en février 2008 sur la protection subsidiaire, après une séance de brainstorming réunissant des experts nationaux et internationaux. Des brochures d'information ont en outre été publiées pour expliquer la nouvelle procédure d'asile, tant à l'intention des demandeurs d'asile que du grand public. Un test linguistique et une formation de base ont également été mis au point pour les traducteurs-interprètes auxquels le CGRA fait appel.

Un régime d'asile européen commun

Traditionnellement, les États membres de l'UE ont tendance à faire prévaloir leurs propres intérêts nationaux dans des domaines tels que l'asile et l'immigration. Ils prennent des mesures visant à maîtriser l'afflux de demandeurs d'asile sur leur sol tout en se gardant de prendre des mesures qui pourraient avoir un effet d'attraction. Cela produit un effet « matelas d'eau », où des mesures restrictives dans un pays entraînent une augmentation du nombre de demandeurs d'asile dans un autre pays, qui sera tenté à son tour de prendre des mesures restrictives, le problème se déplaçant ainsi d'un pays à l'autre. Un affaiblissement des normes de protection peut en résulter, ce qui doit être évité à tout prix.

La seule solution valable se situe donc à l'échelle européenne, dans un régime d'asile commun, où les États membres prennent conjointement leurs responsabilités afin de maintenir des normes de protection élevées grâce à des procédures de qualité. Deux moyens complémentaires permettent d'arriver à un tel régime d'asile : les initiatives législatives et les coopérations renforcées entre instances d'asile nationales.

Initiatives législatives

Lors de la première phase d'élaboration du régime d'asile européen commun, une série de mesures législatives avait été adoptée, dont les Directives dites de « Qualification », de « Procédure » et d' « Accueil », ainsi que le Règlement Dublin. En imposant des normes minimales, ces instruments ont ouvert la voie vers un régime d'asile commun. Le Directive de qualification, en particulier, définit des normes élevées dont l'effet harmonisateur devrait se révéler à terme. En revanche, les autres directives, notamment la Directive de procédure, comportent encore trop de dérogations et de dispositions susceptibles d'interprétations multiples pour que l'on puisse aboutir à une harmonisation des différentes pratiques nationales en matière d'asile.

Dans une communication diffusée le 17 juin 2008, intitulée « Plan d'action en matière d'asile : une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union »[3], la Commission européenne a présenté un programme solide et équilibré en vue de réaliser la deuxième phase du régime d'asile européen commun. Les instruments législatifs représentent l'une des lignes de force de ce plan. Dans la seconde moitié de 2008, une première série de propositions d'instruments législatifs de « deuxième génération » a été présentée pour négociation aux États membres. Il s'agit d'amendements visant à affiner, préciser ou compléter des instruments existants, afin d'arriver à des normes plus élevées et de mettre fin aux nombreuses clauses dérogatoires caractérisant les instruments législatifs de « première génération ».

Surtout en ce qui concerne les Directives de qualification et de procédure, le CGRA participe activement aux discussions et négociations au niveau des experts, dans un réel souci de s'engager activement en faveur de normes communes plus élevées.

Collaboration pratique

Une deuxième voie conduisant à l'harmonisation consiste à renforcer la collaboration pratique entre les instances d'asile des États membres. Des forums internationaux et des projets communs permettent un échange d'informations et d'expertise et favorisent le dialogue sur tous les aspects possibles des pratiques en matière d'asile. Le CGRA possède déjà une longue tradition de collaboration internationale et est actif au sein de nombreux forums internationaux.

Eurasil

Eurasil est un réseau européen d'experts nationaux de l'asile coordonné par la Commission européenne. Aux réunions d'Eurasil assistent surtout des fonctionnaires chargés du traitement des demandes d'asile. Des représentants de l'UNHCR et d'autres organisations internationales et d'ONG sont également invités à ces réunions, ainsi que divers experts.

Les activités d'Eurasil visent à développer, sur un mode informel, de meilleures relations de travail entre fonctionnaires de l'asile et à favoriser un échange d'informations et de points de vue, dans le but de susciter des convergences au niveau européen. Alors que, initialement, Eurasil se consacrait surtout à l'information sur les pays d'origine (COI - Country of Origin Information), des aspects ayant trait aux politiques d'asile sont abordés depuis peu. Les échanges se font lors de réunions plénières et d'ateliers consacrés à un pays d'origine particulier ou à un thème spécifiquement lié à l'asile.

3 COM(2008) 360

En 2008, des ateliers ont été consacrés à l'Afghanistan, l'Irak, aux territoires palestiniens, à la Russie (Tchétchénie), au Rwanda et la Turquie. Les thèmes horizontaux suivants ont également fait l'objet d'ateliers : le retour volontaire, la cessation du statut, les missions « fact finding », les questions d'identité, les analyses linguistiques, les personnes traumatisées et les applications informatiques en matière de COI.

IGC

L'IGC (Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia) est un forum qui réunit régulièrement des délégués de pays européens (dont la Belgique), des États-Unis, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie sur des thèmes liés à l'asile et aux migrations. L'un des principaux thèmes abordés par le groupe de travail « Asile » pour 2008 était la fonction d'agent traitant (sélection, fonction, compétences, formation, gestion de la qualité, possibilités de développement, etc.).

La collaboration au sein de l'IGC revêt un caractère informel, confidentiel et ouvert. L'IGC offre un cadre qui permet d'examiner en toute liberté des options politiques et des idées, ces discussions ne devant pas forcément aboutir à des résultats. Aucune décision contraignante n'est donc prise dans ce cadre. Un secrétariat permanent, établi à Genève (Suisse), assure la coordination des réunions et de l'échange d'informations entre hauts fonctionnaires et experts.

GDISC

En 2004, les Pays-Bas, qui assuraient alors la présidence de l'UE, avaient organisé une conférence réunissant les directeurs des services d'asile et d'immigration. Cette rencontre ayant prouvé son utilité, il a été décidé de pérenniser l'expérience en créant un réseau formel qui se réunirait une fois par an, le GDISC (General Directors' of Immigration Services Conference). Celui-ci compte à présent 33 membres représentant les services d'immigration ou leurs équivalents.

Le GDISC a pour but de lancer, coordonner et améliorer des collaborations pratiques entre services d'asile et de migration. Il se veut également une plate-forme pour l'échange de l'expérience et des meilleures pratiques et pour le développement d'un réseau d'experts. Il a mis sur pied des projets internationaux consacrés à la collaboration pratique en matière d'asile et d'immigration, dont le European Asylum Curriculum (EAC), auquel le CGRA participe activement, et le High Level Working Group on Particular Pressures, mis en place en 2008.

Réseau européen des migrations (REM)

Le réseau européen des migrations (REM) est une initiative de la Commission européenne qui existait depuis 2003 en tant que projet-pilote avant d'être officiellement lancée en 2008. La Belgique y est associée depuis le début.

Le but du réseau est de fournir aux institutions européennes, aux autorités nationales, aux instances concernées et au grand public, des informations en matière d'asile et de migrations qui sont actuelles, objectives et comparables entre elles.
Il est géré par la Commission en collaboration avec les États membres, qui désignent chacun un point de contact national (PCN). Pour la Belgique, ce point de contact est composé de trois personnes issues de différentes instances d'asile et d'immigration, à savoir le CGRA, l'Office des étrangers et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Une demi-douzaine d'objectifs stratégiques ont été définis, tels que l'optimisation et l'analyse des statistiques migratoires, une meilleure compréhension des politiques menées, la détermination des meilleures pratiques dans les autres États membres et l'établissement de passerelles entre les autorités et le monde scientifique. Un comité de gestion a été instauré au niveau national et européen pour donner les impulsions nécessaires et évaluer le réseau.

Pour la Belgique, il s'agira de développer à terme un centre de connaissances en matière d'asile et de migrations grâce à la création d'un réseau national. Des études et rapports sont également rédigés à cet effet. Les études à venir portent sur les mineurs étrangers non accompagnés, les programmes de retour volontaire et les statuts non harmonisés au sein des politiques d'asile. Une autre mission importante est de fournir des statistiques fiables en matière d'asile et de migration et des réponses à des questions ad hoc posées par d'autres États membres. Les résultats de ces travaux seront notamment diffusés par l'intermé-

diaire de conférences et de publications, ainsi que sous la forme d'une base de données et d'un site Internet reprenant toutes les informations pertinentes.

European Asylum Curriculum (EAC)

Outre les réflexions menées en interne au CGRA sur la qualité, des initiatives ont été prises au niveau européen en vue d'harmoniser les politiques d'asile des États membres, dont le projet EAC (European Asylum Curriculum), qui vise à développer une série de modules de formation sur l'asile et de les mettre à la disposition des instances d'asile européennes. De part l'organisation de formations communes destinées à tous les collaborateurs des instances d'asile de l'Union européenne, le but est de contribuer de manière pratique à l'harmonisation des politiques d'asile en Europe.

Le CGRA a participé au développement de différents modules de formation du programme EAC, le module « Inclusion » (définition du réfugié et de la protection subsidiaire), « Evidence Assessment » (établissement des faits) et « Interview Techniques for Children ». Le CGRA devrait utiliser plusieurs modules EAC en 2009-2010 dans le cadre de son programme de formation interne. De même que des collègues étrangers, des agents du CGRA seront formés pour ensuite pouvoir donner ces formations en interne à leurs collègues.

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO - European Asylum Support Office)

Le CGRA défend traditionnellement le renforcement de la collaboration pratique entre États membres. Depuis quelques années, la nécessité se fait sentir d'institutionnaliser les formes de collaboration informelles et ad hoc, en créant un bureau européen d'appui en matière d'asile. Ce bureau devrait soutenir les États membres dans l'échange d'informations et des meilleures pratiques (notamment en ce qui concerne l'information sur les pays d'origine), la formation de fonctionnaires spécialisés dans l'asile, la gestion de projets européens en matière d'asile, etc.

Le CGRA participe activement aux réunions au niveau européen en vue de la création d'un tel bureau d'appui.

Engagement, également dans le futur

La Belgique assurera la présidence de l'Union européenne au second semestre de 2010. En matière d'immigration et davantage encore en matière d'asile, cette période sera très importante. Selon le Programme de La Haye (2004-2010), la seconde phase du régime d'asile européen commun devrait être achevée fin 2010, avec une procédure d'asile unique et un statut de protection uniforme valable dans toute l'Union. Le Plan d'Action pour l'asile de la Commission européenne[4] propose l'année 2012 comme date butoir plus réaliste. Il n'en reste pas moins que la Belgique assurera la présidence du Conseil de l'Union au moment où le Bureau européen d'appui en matière d'asile verra le jour et alors que seront négociés plusieurs instruments importants comme les Directives de qualification et de procédure de « seconde génération ».

En vue de cette présidence, le CGRA, dès 2008, s'est activement engagé dans la préparation du programme belge. Avec ses partenaires d'Espagne et de Hongrie, pays qui assureront respectivement la présidence de l'Union avant et après notre pays, le CGRA a travaillé à l'élaboration d'un programme commun. Suite à une proposition du CGRA, le programme de la présidence belge et le programme du « trio de présidences » seront, pour ce qui est de l'asile, structurés selon trois axes : amélioration et harmonisation de la législation européenne, renforcement de la collaboration pratique entre États membres et mise en place d'une plus grande solidarité interne entre États membres et externe vis-à-vis de pays tiers.

4 SEC(2008) 2030

3

Activités du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides

Mission

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides est une instance fédérale indépendante. Il constitue l'instance d'asile centrale en Belgique et possède une compétence d'instruction. Il est dirigé par un commissaire général, Dirk Van den Bulck, assisté de deux commissaires adjoints, un francophone et un néerlandophone, respectivement François Bienfait et Eva Vissers. Les trois commissaires agissent en toute indépendance et impartialité.

La mission du CGRA est double. Le CGRA est en premier lieu chargé d'accorder une protection aux étrangers qui éprouvent une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève (statut de réfugié) ou qui courent un risque réel d'atteintes graves en cas de retour dans leur pays d'origine (statut de protection subsidiaire). Par ailleurs, la remise de documents d'état civil aux personnes reconnues réfugiées ou apatrides fait aussi partie des compétences du CGRA.

Le traitement des demandes d'asile représente donc l'activité fondamentale du CGRA. Chaque demande d'asile est minutieusement examinée conformément aux normes internationales, européennes et belges, et ce en tenant compte du contexte de l'asile. Le CGRA examine systématiquement toute demande d'asile, d'abord au regard de la Convention de Genève, puis dans le cadre de la protection subsidiaire

Objectifs stratégiques

Le CGRA entend être une organisation ouverte, fiable et prompte à prendre des décisions.

Il possède une expertise considérable en matière d'asile et dispose d'une large information sur les pays d'origine. La formation initiale et permanente des agents traitants joue un rôle crucial. Les agents traitants du CGRA sont en outre soutenus par un service juridique spécialisé dans le droit d'asile et par le Centre de documentation et de recherche (Cedoca), dont les collaborateurs ont développé une grande expertise en ce qui concerne les pays d'origine des demandeurs d'asile.

En tant qu'organisation ouverte, le CGRA a la capacité et la volonté de partager son expertise avec différents acteurs dans le domaine de l'asile et des migrations. Plusieurs structures de concertation avec des représentants de l'UNHCR, des ONG et d'autres instances d'asile permettent une amélioration constante de la qualité.

L'ouverture suppose également d'informer. Grâce à un site Internet (www.cgra.be) et à une série de brochures à l'intention de divers publics (demandeurs d'asile, mineurs, agents du CGRA, experts en matière d'asile, grand public, collègues des instances d'asile à l'étranger), le CGRA contribue à la diffusion d'une information exacte, objective et complète en ce qui concerne la matière complexe de l'asile.

Quant à la fiabilité et à la promptitude à prendre des décisions, ces caractéristiques signifient qu'il importe que le CGRA prenne de décisions de qualité selon des procédures internes efficaces permettant aux demandeurs d'asile d'obtenir leur décision dans de brefs délais.

Cadre légal

Selon la définition de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après appelée « Convention de Genève »), est considérée comme « réfugié » « toute personne qui, […] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle […], ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ». La loi belge se réfère explicitement à cette Convention.

Le 10 octobre 2006, en complément à la Convention

de Genève, un statut de protection subsidiaire a été introduit dans la loi belge.

La procédure d'asile et les compétences des instances d'asile trouvent leur fondement légal dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 15 septembre 2006.

Traitement des dossiers et soutien

Le traitement des dossiers dans la pratique

La mission du CGRA est d'accorder une protection aux étrangers qui éprouvent une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève ou qui courent un risque réel d'atteintes graves en cas de retour dans leur pays d'origine. Ce principe est à la base du traitement des demandes d'asile au CGRA. Le processus de traitement des dossiers est intégré dans une base de données, où sont reprises toutes les données administratives relatives au dossier d'asile.

Le CGRA compte cinq sections géographiques : Afrique, Balkans, Congo, Europe de l'Est et Moyen-Orient/Asie. Chaque section est dirigée par un coordinateur géographique, éventuellement assisté par un premier superviseur. Les sections sont subdivisées en unités de travail de quatre agents traitants encadrés par un superviseur.

Il importe que le CGRA prenne des décisions de qualité dans les meilleurs délais. Depuis un certain nombre d'années, le CGRA a pris de nombreuses mesures pour garantir cette qualité.

Les demandes d'asile sont examinées par des agents traitants. Ceux-ci ont une formation universitaire et sont spécialisés dans les pays qu'ils traitent. Leurs tâches sont d'une grande complexité. Dans leur travail quotidien, les agents traitants doivent en permanence chercher un équilibre entre la qualité et l'efficacité. Ils ne portent pas seulement la responsabilité d'effectuer une analyse correcte du dossier mais sont également confrontés, presque tous les jours, aux récits difficiles des demandeurs d'asile. Ils se trouvent en outre sous pression afin de respecter les délais prévus par la loi pour prendre une décision. Le stress et la pression du travail qui pèsent sur les agents traitants dans le cadre de leur travail quotidien ne sauraient ainsi être sous-estimés.

Chaque demandeur d'asile est entendu au moins une fois par un agent traitant au CGRA. Cette audition, qui dure en moyenne de trois à quatre heures, permet au demandeur d'exposer en détail son récit et de présenter toutes les pièces susceptibles d'étayer celui-ci. L'agent traitant examine ensuite le récit individuel à la lumière de la situation objective dans le pays d'origine.

Pour certaines catégories spécifiques de demandeurs d'asile, tels que les mineurs non accompagnés, les personnes dont le récit comporte des éléments relevant de la problématique du genre, etc., il existe des instructions spécifiques. Ces demandeurs seront toujours entendus par des agents traitants spécialement formés à cet effet.

Après l'audition, les recherches et l'analyse du dossier, l'agent traitant rédige une proposition de décision, qu'il transmet ensuite avec l'ensemble du dossier à son superviseur. Celui-ci a pour tâche d'assurer le suivi qualitatif et quantitatif de chaque agent traitant de son unité. Après révision et approbation par le superviseur, la proposition de décision est présentée, avec le dossier, à la signature du commissaire général ou de l'un de ses adjoints. Les commissaires effectuent en outre à intervalles réguliers un contrôle de la qualité sur la base d'un échantillonnage.

Les agents traitants bénéficient du soutien du service juridique et de l'aide du Cedoca, le Centre de documentation et de recherche. En outre, un certain nombre de coordinateurs disposant d'une expertise sur une problématique particulière (mineurs, genre, protection subsidiaire, exclusion, …) jouent un rôle important de conseil.

Groupes de travail sur la qualité du traitement des demandes d'asile

A la suite de la réforme de la procédure d'asile, le

CGRA a engagé, en 2007, une réflexion sur la qualité du traitement des demandes d'asile. Cette réflexion a été menée par plusieurs groupes de travail mis sur pied pour analyser et améliorer les instruments et méthodes de travail en matière d'audition, de procédure de décision et de traitement de l'information sur les pays d'origine. Ces groupes de travail étaient consacrés à l'établissement des faits (y compris le problème de la charge de la preuve), l'utilisation de l'information sur les pays d'origine, la préparation et le déroulement de l'audition et la création d'un contexte favorable à l'audition. Le résultat de ce processus, qui a pris la forme de séances de brainstorming, d'enquêtes, de nombreuses réunions de travail et qui s'est basé sur les pratiques et les théories d'instances d'autres pays et d'organisations internationales telles que l'UNHCR, a été traduit en notes de travail dont la rédaction s'est achevée fin 2008.

Parallèlement, plusieurs agents du CGRA ont rédigé des mémoires de stage (dans le cadre des stages « Attaché Asile et migration ») qui comportent également des recommandations utiles pour améliorer la qualité du traitement des demandes d'asile.

Voici quelques suggestions concrètes formulées par les groupes de travail pour améliorer le traitement des demandes d'asile :

- dactylographie du rapport d'audition ;
- utilisation de rapports d'audition standard et d'un canevas d'audition standard (en particulier pour les mineurs) ;
- mention dans la description de fonction de l'agent traitant de l'importance d'adopter une attitude appropriée pendant l'audition ;
- organisation de séances d'information ;
- aménagement des locaux réservés à l'audition des demandeurs d'asile, en ce compris l'aménagement spécifique de locaux pour l'audition des mineurs étrangers non accompagnés.

Ouverture et partage de l'expertise avec l'UNHCR et des ONG spécialisées dans l'asile

Fin 2008, le CGRA a pris l'initiative d'inviter l'UNHCR et des ONG actives dans le domaine de l'asile pour un tour de table dans le but de poursuivre le processus d'amélioration de la qualité en partageant publiquement le résultat de ses réflexions avec un groupe d'experts extérieurs. Ce groupe d'experts était composé de représentants de l'UNHCR, du CBAR/BCHV, de Vluchtelingenwerk Vlaanderen, du CIRE et de l'ADDE.

Grévistes de la faim

En 2008, de nombreuses actions ont été lancées par des étrangers « sans-papiers » pour tenter d'obtenir la régularisation de leur séjour pour des raisons humanitaires. La politique d'asile a plus particulièrement été la cible d'une de ces actions, menée par un groupe de 87 personnes d'origine principalement afghane et iranienne. Ceux-ci exigeaient l'obtention d'une autorisation de séjour en raison de la situation de guerre dans leur pays d'origine et avaient pour cette raison entamé une grève de la faim. Ce groupe était très diversement composé : certains membres étaient encore en cours de procédure devant le CGRA ou le Conseil du Contentieux des Étrangers, d'autres avaient été déboutés (dans la plupart des cas, également par le CCE).

Le CGRA a engagé la discussion avec ces activistes et leurs représentants, tout en attirant leur attention sur le fait que l'octroi de l'asile (statut de réfugié ou protection subsidiaire) ne pouvait faire l'objet d'une négociation. Ils ont été informés du fait que leurs objections éventuelles pouvaient uniquement être présentées dans le cadre de la procédure d'asile définie par la loi et qu'elles seront alors examinées individuellement au regard des critères légaux, ainsi que tous les éléments qu'ils présenteraient à l'appui d'une demande d'asile. Au bout de 60 jours, les grévistes de la faim ont suspendu leur action. Certains d'entre eux ont introduit une nouvelle demande d'asile. Les éléments qu'ils ont fait valoir sont actuellement, ou seront bientôt, examinés de manière individuelle.

Un certain nombre de participants à cette action se sont plaints auprès du CGRA de la manière dont elle était menée. Elles ont notamment dénoncé le fait qu'elle était pilotée (manipulée) par des personnes extérieures qui n'étaient pas elles-mêmes en grève de la faim, que les grévistes étaient soumis à de fortes pressions pour poursuivre leur action (même s'ils voulaient l'interrompre) et que de nombreux participants n'étaient pas réellement en grève de la faim.

Si des actions du même type devaient se reproduire, le CGRA réagira de la même manière :

- il refusera toute négociation sur l'obtention d'un statut de protection car cela serait contraire à la procédure définie dans la loi et reviendrait à accorder un traitement de faveur aux activistes ;
- les éventuelles objections et tous les éléments pouvant appuyer une demande d'asile peuvent toujours être communiqués mais cela doit se faire conformément à la procédure légale. Et ces objections et éléments seront toujours examinés, sur une base individuelle, au regard des critères légaux.

Coordinateurs

Les mineurs étrangers non accompagnés

Depuis les années nonante, le CGRA accorde une attention toute particulière aux demandes des mineurs et dispose pour cela d'une coordination pour les mineurs et, au sein des sections géographiques, de personnes de référence chargées de l'examen de leurs demandes d'asile. Les demandes d'asile introduites par des mineurs sont traitées prioritairement et les interviews sont organisées en concertation avec leurs tuteurs.

La coordination pour les mineurs a pour objectif d'harmoniser la politique relative aux mineurs non accompagnés au sein des différentes sections du CGRA en leur apportant un soutien adéquat. Il s'agit notamment de partager l'information sur les demandes et la pratique et de veiller à l'évolution et à l'unité de la jurisprudence, de suivre le système de tutelle des mineurs non accompagnés et de représenter pour le

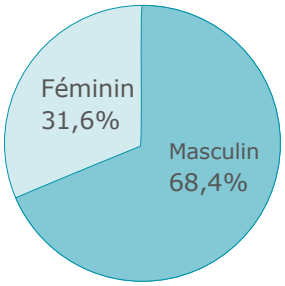
monde extérieur un point de contact identifiable en ce qui concerne cette problématique spécifique.

En plus de cette cellule de coordination, 35 collaborateurs universitaires spécialisés, tous rôles linguistiques et tous pays confondus, traitent les demandes des mineurs d'âge. L'audition au CGRA étant l'élément crucial dans l'examen de la demande d'asile, ces collaborateurs s'attachent à développer les méthodes les plus appropriées pour interviewer des mineurs, à créer un climat serein pour l'audition et à prendre des décisions conformes aux critères d'octroi d'une protection internationale tout en tenant compte du profil spécifique des mineurs.

La catégorie des mineurs étrangers non accompagnés n'a pas beaucoup varié dans le courant de l'année dernière. En 2008, plus de 500 mineurs étrangers non accompagnés ont demandé une protection en Belgique. Comme en 2007, leur nombre reste stable (521 en 2008 pour 519 en 2007). Parmi ces demandes, 20 ont été introduites par des enfants de moins de 10 ans et 143 par des enfants de 10 à 15 ans. Les pays d'origine sont également les mêmes qu'en 2007, les mineurs les plus nombreux provenant toujours de l'Afghanistan, de la Guinée, de la RD Congo, de l'Irak et de la Fédération de Russie.

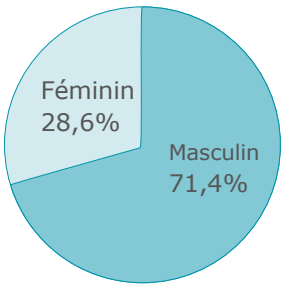
Répartition des demandes d'asile de mineurs non accompagnés selon le sexe, en 2007 et 2008

2007



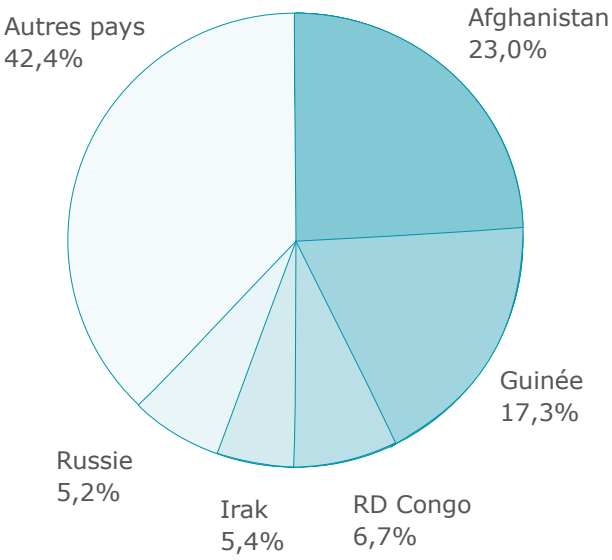
Sexe	2007
Masculin	355
Féminin	164
Total	**519**

2008



Sexe	2008
Masculin	372
Féminin	149
Total	**521**

Top 5 des demandes d'asile introduites par des mineurs étrangers non accompagnés en 2008



Pays d'origine	Nombre
Afghanistan	120
Guinée	90
RD Congo	35
Irak	28
Russie	27
Autres pays	221
Total	**521**

Source : OE

Top 5 des décisions de reconnaissance de la qualité de réfugié pour les mineurs étrangers non accompagnés en 2008

Pays d'origine	Nombre
Guinée	27
Afghanistan	11
RD Congo	10
Rwanda	7
Côte d'Ivoire	6
Autres pays	46
Total	**107**

Top 5 des décisions d'octroi du statut de protection subsidiaire pour les mineurs étrangers non accompagnés en 2008

Pays d'origine	Nombre
Afghanistan	16
Irak	3
RD Congo	1
Sierra Leone	1
Somalie	1
Total	**22**

Pourcentage de reconnaissance pour les mineurs étrangers non accompagnés (2007-2008)*

	H	F	Total
2007	24,6%	30,6%	26,9%
2008	36,9%	50,9%	41,7%

* Reconnaissance du statut de réfugié + octroi de la protection subsidiaire

Bande dessinée "Kizito"

L'année 2008 a débuté par le lancement de la bande dessinée « Kizito » réalisée par Antonio Cossu, en collaboration avec le CGRA et grâce au co-financement du Fonds européen pour les réfugiés. Publiée fin 2007 à 5 000 exemplaires destinés exclusivement aux mineurs et aux acteurs proches du terrain, la bande dessinée a également connu une demande de la part d'un public plus large (écoles, particuliers, centres d'information, bibliothèques, …). Fort de ce succès, le commissaire général a décidé de republier « Kizito » sur fonds propres fin 2008, à raison d'un tirage de 7 000 exemplaires.

L'année 2008 a également vu la création de plusieurs groupes de travail, dont un groupe consacré aux mineurs afghans et un autre aux jeunes femmes invoquant le risque de mutilations génitales féminines pour elles-mêmes ou leur bébé (à naître). Cette dernière problématique s'inscrit dans une réflexion de longue haleine qui a débouché en avril 2008 sur de nouvelles lignes directrices permettant un meilleur suivi de ce risque. Les nouvelles mesures mises en place au CGRA concernant cette problématique ont fait l'objet de nombreuses rencontres qui ont permis de les porter à la connaissance du plus grand nombre (centres d'accueil, tuteurs, ...).

Si le CGRA recherche sans cesse en interne à améliorer la qualité du traitement des demandes d'asile des mineurs d'âge, il se tourne également vers ses partenaires européens pour trouver les meilleures pratiques en ce domaine. Dans le cadre du « European asylum curriculum », le CGRA collabore, depuis début avril 2008, au développement d'un module de formation relatif aux techniques d'audition pour les mineurs, en coopération avec l'Autriche, la Norvège et les Pays-Bas. Ce travail devrait aboutir, en 2009, à la validation d'un module de formation commun à toutes les instances d'asile européennes.

Le genre

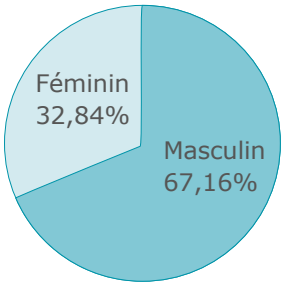
Dans la procédure d'asile, la notion de genre réfère à toutes les problématiques liées à l'appartenance sexuelle, à l'identité sexuelle ou à l'orientation sexuelle. Cette notion englobe non seulement les persécutions subies exclusivement ou principalement par les femmes (mutilations génitales, mariage forcé, certaines formes de crime d'honneur, violence entre partenaires) mais également la question de l'homosexualité (ainsi que la bisexualité et la transsexualité) ou encore le viol.

Le CGRA accorde une attention toute particulière au traitement des demandes d'asile introduites pour l'un de ces motifs. Pour cela, il dispose d'une « cellule du genre » composée d'une coordinatrice et de personnes de référence, une par section géographique. Ces personnes de référence sont chargées de répertorier les besoins des agents traitants en termes de formation et d'information concernant les thèmes liés à la problématique du genre. Elles centralisent également au niveau de leurs sections respectives les décisions dans lesquelles des thématiques liées au genre ont été invoquées. La coordinatrice pour le genre coordonne la rédaction des directives de traitement des dossiers liés au genre et en assure le suivi. Elle centralise en outre la jurisprudence du Conseil du Contentieux des Étrangers et du Conseil d'État en la matière. Tout cela contribue à l'amélioration et à l'homogénéisation du traitement des demandes d'asile relevant de la problématique du genre. Enfin, la coordinatrice sert également de personne de contact pour les correspondants extérieurs.

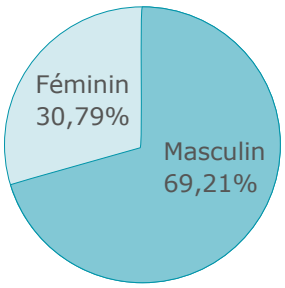
A l'initiative des personnes de référence pour le genre, une « gender newsletter » diffusée en version électronique auprès des agents du CGRA a vu le jour en 2008. Cette newsletter regroupe des informations succinctes sur le genre dans la procédure d'asile : ce qui se fait au CGRA et ce qui se passe dans d'autres organisations. Elle contient aussi des informations culturelles sur des sujets liés au genre.

Pourcentage des demandes d'asile selon le sexe du demandeur en 2007 et 2008

2007



2008



Mutilations génitales féminines (MGF)

Apparue en 2007, l'augmentation des demandes d'asile introduites par des parents au nom de leur fille en raison d'un risque de mutilation génitale s'est poursuivie en 2008.

Le CGRA a introduit en 2008 une procédure spécifique permettant le suivi de l'intégrité des fillettes reconnues réfugiées en raison d'un risque de mutilation génitale.

En effet, c'est souvent la famille immédiate de ces fillettes qui est responsable des mutilations génitales et la pression sociale peut être très importante à cet égard. Un risque de mutilation génitale en Belgique ou à l'occasion d'un voyage à l'étranger n'est donc pas exclu.

Par conséquent, lors d'une décision de reconnaissance :

- le CGRA attire l'attention du ou des parent(s) sur le fait que la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié est prise en raison de l'existence d'un risque de MGF pour leurs filles ;
- le CGRA informe les parents qu'il procédera à un suivi annuel de la situation des enfants. L'intéressé(e) est obligée de produire un rapport médical confirmant que sa fille reconnue réfugiée n'a pas subi de mutilation génitale. Si cette obligation n'est pas remplie, le CGRA saisira le parquet de l'affaire ;
- le CGRA avertit qu'en Belgique et dans la plupart des pays européens, les mutilations génitales féminines sont interdites et sanctionnées par la loi et que des poursuites effectives seront engagées ;
- le CGRA informe les intéressés qu'au cas où ils subiraient des pressions de leur entourage familial, il existe des organisations en Belgique qui peuvent apporter un soutien et une aide.

Dans le cadre de l'application de ces nouvelles mesures, la cellule du genre a répondu aux nombreuses demandes d'information venant d'avocats, de chercheurs, de médecins, de centres d'accueil pour demandeurs d'asile, d'homologues de pays européens, etc. Des spécialistes de la question des MGF (chercheurs, médecins, membres du GAMS - Groupement pour l'abolition des mutilations sexuelles) ont été invités au CGRA afin d'optimiser la compréhension de tous les aspects de ce phénomène et de mieux concevoir les moyens de le prévenir. Le CGRA a également établi une liste de médecins de confiance, connaissant bien cette problématique, pour l'examen des demandeuses d'asile et réfugiées reconnues concernées par ces nouvelles mesures. Les bases d'une future collaboration avec des tiers (Police fédérale, autres acteurs concernés en Belgique par la lutte contre les MGF - notamment le GAMS - par la protection de l'Enfance, la Santé, la Justice, etc.) ont également été jetées en ce qui concerne la mise en place d'un suivi pratique et les signalements éventuels en cas de soupçons sérieux - ou de pratique avérée - de MGF.

Autres thèmes liés au genre

Le CGRA a répondu positivement à l'invitation de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes pour participer à un groupe de travail sur la prévention, en Belgique, des « violences liées à l'honneur ». De même que pour les mutilations génitales, les agents de persécution sont, principalement, des membres de

la famille. La participation aux travaux de ce groupe et à la prévention des crimes d'honneur constitue une manière, certes indirecte, d'œuvrer à la protection des victimes potentielles.

À la demande des agents des sections géographiques, une réunion s'est tenue fin 2008 entre collaborateurs du CGRA et responsables de l'asbl Tels Quels (Association belge de gays et de lesbiennes), ce qui a notamment permis un échange d'informations.

Enfin, le CGRA est également représenté, depuis fin 2008, au sein du comité d'accompagnement d'une équipe effectuant une recherche sur les motifs des migrations féminines et l'intégration des femmes migrantes, dans le cadre d'une étude lancée par le SPF Politique scientifique fédérale.

Psy-support

La tâche principale de la cellule psy-support consiste à donner des avis aux agents traitants sur l'état mental et psychique des demandeurs d'asile lorsque cet état pourrait avoir une incidence sur le traitement du dossier d'asile. La plupart du temps, cet avis est fourni après un examen individuel d'évaluation psychologique, qui donne lieu à la rédaction d'un rapport d'évaluation détaillé. La cellule fonctionne selon des modalités qui ont été élaborées conformément aux directives légales et déontologiques en vigueur.

Évolution du nombre de rapports d'évaluation psychologique individuelle

Année	Nombre
2001	35
2002	79
2003	302
2004	315
2005	350
2006	287
2007	199
2008	206

Depuis la création de la cellule psy-support, le nombre de rapports d'évaluation psychologique a évolué comme suit :

- troubles de la mémoire ;
- état de stress post-traumatique ;
- affections psychiatriques ;
- dépression réactionnelle / problèmes d'adaptation.

La cellule psy-support est également chargée d'évaluer les certificats médico-psychologiques présentés. Un contact téléphonique systématique avec les auteurs d'attestations « douteuses » et/ou « de complaisance » a permis de constater une baisse significative du nombre de ces attestations en 2008.

Une augmentation sensible des affections psychiatriques majeures a été constatée en 2008. En 2008, les demandeurs d'asile accueillis en hôpital psychiatrique ont été cinq fois plus nombreux qu'en 2007 et treize fois plus nombreux qu'en 2006.

Comme l'année précédente, il y a eu en 2008 un peu plus de rapports d'évaluation rédigés pour des hommes (53%) que pour des femmes (47%), bien que cette différence tende à s'estomper.

Trafic des êtres humains, traite des êtres humains et ordre public

La mission de la cellule « Ordre Public et Traite des êtres humains » est double : assurer en interne la centralisation de toutes les informations relatives à ces matières et servir de point de contact avec les partenaires extérieurs du CGRA concernant ces problématiques.

En 2008, la cellule a de nouveau constaté des tentatives de détournement de la procédure d'asile, principalement par la présentation de récits frauduleux fournis par des réseaux de trafic d'êtres humains qui font preuve d'un professionnalisme sans cesse croissant, ainsi que par le dépôt de documents falsifiés.

Ces abus de la procédure d'asile pouvaient se doubler de démarches frauduleuses accomplies dans le cadre d'autres procédures permettant d'obtenir une autorisation de séjour en Belgique, telles qu'une demande de régularisation auprès de l'Office des étrangers. Des contacts réguliers avec ce dernier ont en effet permis de constater, à plusieurs reprises, qu'il existait

des divergences importantes entre les déclarations et les documents produits au CGRA dans le cadre d'une demande d'asile et à l'Office des étrangers dans le cadre d'une demande de régularisation du séjour.

De même, le CGRA a également constaté que certains demandeurs d'asile pouvaient être liés à des affaires délictueuses ou criminelles de nature diverse, ce qui, dans les cas les plus sérieux (crimes graves de droit commun, appartenance à des organisations terroristes, indications de participation à de graves violations des droits de l'Homme), a pu entrer en ligne de compte pour exclure les intéressés du bénéfice du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire.

En outre, le CGRA, en contact étroit à ce propos avec le service compétent de l'Office des étrangers, a continué à apporter en 2008 une attention particulière au nombre encore restreint de dossiers d'asile concernant des victimes de la traite des êtres humains reconnues comme telles.

Pour faire face à toutes ces tentatives d'abus et pour appréhender ces divers phénomènes en vue d'un traitement juste et efficace du flux des demandes d'asile, le CGRA est convaincu qu'un échange accru d'informations avec tous les partenaires belges et européens liés à l'asile, la justice et la sécurité publique est réellement indispensable.

Apatrides

En attendant une prochaine réforme de la procédure à ce propos, l'attribution du statut d'apatride demeure une compétence du tribunal de première instance. Si le rôle du CGRA se limite donc en principe à délivrer des documents d'état civil aux apatrides reconnus, il convient de souligner le fait qu'il est régulièrement sollicité par les parquets en vue de fournir des informations permettant l'examen des requêtes d'octroi du statut d'apatride.

C'est ainsi que pour l'année 2008, le CGRA a répondu à 217 des 230 demandes d'information qui lui ont été soumises par les parquets.

Enfin, il faut également constater dans certains cas le détournement de cette procédure à des fins de prolongation du séjour en Belgique. En effet, à titre d'exemple, il arrive que des candidats apatrides produisent auprès du tribunal de première instance des documents d'identité différents de ceux connus par les instances d'asile.

Le Cedoca, centre de documentation et de recherche

Composé d'une équipe de chercheurs et d'une bibliothèque, le centre de documentation et de recherche du CGRA a pour tâche de soutenir les agents traitants dans l'examen des demandes d'asile en leur fournissant des informations sur les pays d'origine des demandeurs d'asile, sous la forme de rapports généraux ou de réponses à des questions spécifiques. Ils font pour cela appel à un large réseau de correspondants internationaux. A l'instar des agents traitants, les chercheurs du Cedoca sont chacun spécialisés dans une région géographique.

Le CGRA est le type même d'une organisation à haute intensité de connaissances. La qualité de son fonctionnement repose en grande partie sur la quantité et la qualité de l'information présente au sein de l'organisation. Le Cedoca a pour tâche d'introduire des informations sur les pays d'origine au sein de l'organisation et de les diffuser auprès des utilisateurs concernés.

L'année dernière, le Cedoca s'est montré très actif tant au niveau interne qu'externe, qu'au niveau international.

L'amélioration de la gestion de l'information

Le fonctionnement du Cedoca peut être optimisé et l'impact de ses recherches au sein de l'organisation peut être renforcé en travaillant à plusieurs niveaux, dont deux méritent une mention particulière.

Depuis l'automne 2008, les agents du CGRA ont la possibilité de suivre une série de formations pour les familiariser avec l'utilisation avancée de Glo.be et d'Internet. Glo.be est une plate-forme informatique de partage des connaissances qui sert à la diffusion de l'information sur les pays d'origine au sein du CGRA, l'Internet jouant un rôle important de source d'information complémentaire. Ces formations entendaient développer la capacité à effectuer des recherches rapides et précises dans ces deux canaux d'information.

Un deuxième projet était axé sur le traitement des dossiers irakiens et afghans. Pour diverses raisons, le besoin en information sur ces deux pays est très élevé. En 2008, des ateliers ont été organisés avec les agents qui traitent ces deux pays afin de répertorier les problèmes qui se posaient en matière d'information.

Accroissement du nombre d'informations collectées et encodées dans Glo.be en 2008 :

Informations sur les pays : quelque 33 400 documents, soit environ 640 documents par semaine.
Total des informations collectées : quelque 39 000 documents, soit environ 750 documents par semaine.

Dynamique entre le Cedoca et les acteurs concernés

Outre ces deux projets spécifiques, les efforts du Cedoca ont porté en 2008 sur la rédaction de notes thématiques plutôt que sur des réponses à des questions liées à un dossier spécifique. De telles notes permettent d'atteindre un public plus large et de diffuser l'information de manière plus efficace. Le Cedoca s'efforce également d'organiser des briefings oraux pour accompagner les divers documents d'information qu'il produit. L'un des avantages de ces briefings est qu'ils suscitent une dynamique entre chercheurs et agents traitants, ce qui permet un meilleur ajustement aux besoins de ces derniers.

Alors que les sections géographiques constituaient le principal public cible du Cedoca, pour certains pays, on note un déplacement vers le service juridique, ce qui suppose la prise en compte d'un certain nombre de contraintes spécifiques. Les réponses nécessaires pour défendre un dossier devant le Conseil du Contentieux des Étrangers doivent notamment être communiquées dans un délai de quelques heures. L'exactitude des informations fournies par le Cedoca est rarement remise en cause par le CCE.

Top 10 des rapports thématiques écrits (accompagnés de briefings oraux)

Pays/régions	Nombre de rapports thématiques écrits	Nombre de briefings oraux
Afghanistan	15	3
Turquie	7	2
RD Congo	5	4
Arménie	5	1
Irak	5	1
Népal	5	--
Kenya	4	1
Cameroun	4	--
Tchétchénie	4	--
Algérie	3	2

Top 10 des questions / réponses

Pays d'origine	Nombre
Russie (y compris Tchétchénie)	331
RD Congo	323
Guinée	176
Irak	102
Cameroun	100
Rwanda	84
Iran	78
Turquie	73
Serbie (y compris Kosovo)	65
Togo	62

Participation du Cedoca à des projets internationaux

Parmi les centres de recherche européens, le Cedoca est l'un des plus grands et des plus spécialisés, ce qui lui vaut de nombreuses invitations à participer à des ateliers, des projets et des présentations au niveau international.

Le Cedoca fait notamment partie du groupe de projet « European Country Sponsorship » et a organisé à ce titre, en collaboration avec l'Allemagne, les Pays-Bas et la Slovaquie (avec des fonds mis à disposition par le Fonds européen pour les réfugiés) une conférence

à Tallin, en Estonie, qui a réuni des représentants de tous les pays de l'UE. Au sein de ce projet, qui est appelé à se développer en 2009, le Cedoca est responsable pour la RD Congo et l'Algérie.

Le Cedoca préside également le groupe de travail chargé d'élaborer le projet de « Joint Fact Finding Missions » dans le cadre d'Eurasil. Un chercheur du Cedoca a ainsi participé, à l'automne 2008, à une mission conjointe à Moscou (Fédération de Russie). Ce projet devrait aboutir, en 2009-2010, à des directives communes pour la réalisation de missions à l'étranger et la rédaction des rapports de mission.

De nombreux chercheurs ont également participé activement aux réunions Eurasil et ont reçu, en marge de ces réunions, des collègues étrangers au Cedoca.

Le service juridique

Depuis la réforme de la procédure d'asile en 2006, les tâches du service juridique se sont considérablement diversifiées.

Le service juridique s'occupe principalement de la défense écrite et orale des décisions de refus du CGRA qui ont fait l'objet d'un recours devant le Conseil du Contentieux des Étrangers ou devant le Conseil d'État. La rédaction de mémoires en défense et les plaidoiries à l'audience sont des tâches assurées quotidiennement

Défense des décisions devant le Conseil du Contentieux des Étrangers

La défense des décisions de refus du statut de réfugié et/ou du statut de protection subsidiaire (procédure de plein contentieux).

La défense écrite consiste à rédiger un mémoire en défense dans un délai de 8 jours, ou 15 jours si de nouveaux éléments sont présentés, pour répondre au recours du demandeur. Si celui-ci présente de nouveaux éléments, le service juridique procédera à leur examen au regard des informations disponibles sur les pays d'origine et en étroite collaboration avec les sections géographiques et le Cedoca.

Suit alors la défense orale au cours de l'audience devant le Conseil du Contentieux des Étrangers, dont le juge ne peut, en principe, prendre en compte que les seuls éléments du dossier, étant donné qu'il ne dispose pas d'une compétence d'instruction. Au cas où de nouveaux éléments sont présentés après l'introduction du recours, y compris lors des déclarations faites à l'audience, le service juridique peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties, rédiger un rapport à ce sujet. En cas de procédure accélérée (principalement dans les cas de privation de liberté), le service juridique doit remettre son mémoire en défense dans les 3 jours, la défense orale ayant ensuite lieu dans les meilleurs délais.

La défense des décisions de refus prises à l'encontre de ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un pays candidat à l'Union (procédure d'annulation)

Lorsqu'il s'agit d'un recours en annulation, le CCE peut soit rejeter le recours soit annuler la décision. Le CCE n'effectue alors qu'un contrôle de la légalité, c'est-à-dire qu'il se prononce sur d'éventuelles erreurs de procédure sans statuer sur le fond de la demande d'asile.

Défense des décisions devant le Conseil d'État

La défense devant le Conseil d'État est de deux ordres. Premièrement, la défense en cas de recours introduit, avant la réforme de la procédure, contre une décision confirmative de refus de séjour ou d'accès au territoire. Et deuxièmement, la défense contre les pourvois en cassation contestant un arrêt du Conseil du Contentieux des Étrangers et déclarés admissibles, défense tant écrite, sous la forme d'un mémoire en défense, qu'orale, à l'audience.

Tâches d'appui

Outre la défense orale et écrite, le service juridique assure également le partage de l'expertise juridique avec les autres services du CGRA. Plus particulièrement, il s'agit d'offrir une assistance et un appui juridiques aux sections, au service des relations in-

ternationales et à la direction. Comme par le passé, cette assistance consiste notamment à répondre à des questions juridiques, à suivre et à analyser la jurisprudence, à formuler un avis juridique dans certains dossiers, à fournir des avis en soutien à la politique menée et à suivre ou donner des formations sur des sujets spécifiques. À cette fin, le service juridique dispose de coordinateurs et d'experts pouvant prêter une assistance dans leurs spécialisations respectives. Il s'agit de superviseurs (chargés de la formation des nouveaux collaborateurs), d'un coordinateur pour la jurisprudence, d'un coordinateur pour les pourvois en cassation, de personnes de référence pour des questions juridiques, d'un coordinateur pour la défense et d'un coordinateur pour la base de données.

Il ressort clairement de tout ce qui précède que les tâches des agents du service juridique ont non seulement gagné en complexité mais qu'elles sont également plus variées, ce qui requiert un effort et une flexibilité sans cesse accrus.

Le service des interprètes

L'une des tâches essentielles du CGRA consiste à entendre les demandeurs d'asile. Or, souvent, ceux-ci ne maîtrisent pas le français, le néerlandais ou l'anglais. Afin d'assurer une bonne communication, le CGRA fait donc appel à des traducteurs et/ou interprètes, dont les tâches sont définies dans un code déontologique et dont le rôle est essentiellement d'assurer que le message transmis par le demandeur d'asile ou l'agent traitant soit restitué de la façon la plus complète, la plus fidèle et la plus neutre possible, soit oralement pendant l'audition, soit par écrit, sur la base des documents présentés. Ni l'interprète ni le traducteur n'interviennent dans la décision d'asile.

Étant donné que les traducteurs-interprètes jouent un rôle non négligeable dans la procédure d'asile, une série d'initiatives spécifiques ont eu lieu en 2008 pour améliorer l'efficacité et la qualité des prestations d'interprétation et de traduction. Une formation spécifique a notamment été donnée d'avril à juin 2008 à tous les traducteurs-interprètes intéressés. Il s'agissait d'une formation d'une durée de 18 heures, répartie sur trois jours, consacrée à l'entraînement de la mémoire, à la technique de prise de notes et à la déontologie.

Depuis janvier 2008, tous les traducteurs-interprètes auquel le CGRA fait appel sont soumis à une vérification de sécurité dans le cadre des lois du 11 décembre 1998 relatives aux habilitations de sécurité et de leurs arrêtés d'exécution.

Les traducteurs-interprètes ne font pas partie du personnel du CGRA mais travaillent avec un statut d'indépendant et sont rémunérés à la prestation. Leurs honoraires sont fixés par arrêté ministériel et indexés annuellement.

Généralités

Nombre de langues et de dialectes	82
Nombre de dossiers ayant nécessité l'assistance d'un interprète	9 923
Nombre de pages traduites	10 169

10 langues sources les plus demandées pour des prestations d'interprétation

Russe
Arabe
Albanais
Kurde
Lingala
Rom
Dari
Peul
Farsi (Persan)
Arménien

10 langues sources les plus demandées pour des prestations de traduction

Arabe
Albanais
Farsi (Persan)
Russe
Turc
Serbo-croate
Norvégien
Bengali
Dari
Kinyarwanda

Le Helpdesk

Le Helpdesk du CGRA est subdivisé en deux services distincts : le service accueil et le service des avocats. La plupart des visiteurs du CGRA sont des demandeurs d'asile invités pour une audition dans le cadre de leur demande d'asile. Entre 40 et 50 de ces auditions ont lieu chaque jour.

Les visiteurs qui se présentent pour une autre raison que pour répondre à une convocation à une audition peuvent également s'adresser à l'accueil, par exemple pour signaler un changement d'adresse (contre accusé de réception) ou pour des questions relatives à la procédure d'asile en général ou à leur propre procédure en particulier. Ces visiteurs sont au nombre de 15 à 30 par jour.

Le service des avocats est surtout chargé de remettre des copies des dossiers d'asile aux demandeurs d'asile et à leurs avocats, tuteurs ou personnes de confiance, conformément à la loi sur la publicité de l'administration du 11 avril 1994. Ces copies sont souvent demandées en vue de former un recours devant le Conseil du Contentieux des Étrangers contre une décision du CGRA. Le dossier d'asile peut également être consulté sur place. En 2008, le CGRA a reçu 3 524 demandes de consultation et/ou de copies de dossiers.

Le service fournit également des attestations de présence aux avocats qui ont besoin d'une preuve de leur présence lors des auditions. De même qu'à l'accueil, les personnes extérieures peuvent également s'adresser au service des avocats pour obtenir des informations générales sur la procédure d'asile. En outre, ce service répond également à des questions plus spécifiques et juridiques concernant la procédure d'asile.

Auprès de ces deux services, les demandeurs d'asile (ou, en leur nom, les avocats, tuteurs et personnes de confiance) peuvent également déposer, contre accusé de réception, des documents à l'appui de leur demande, qu'ils pourront recouvrer à l'issue de leur procédure.

Enfin, tous les agents peuvent donner des informations téléphoniques concernant la procédure en général. En revanche, pour des raisons de confidentialité, aucune information n'est communiquée par téléphone sur des dossiers individuels. Toute personne qui souhaite obtenir de telles informations doit se présenter en personne ou y envoyer une personne dûment mandatée.

Services horizontaux

Le service du personnel

Les tâches exercées par le service du personnel en 2008 peuvent être réparties selon trois axes :

- sélection, recrutement, intégration, gestion des carrières (notamment des sélections internes et externes, des stages, un plan du personnel, des contrats, primes, promotions, cercles de développement, évaluations, départs, étudiants jobistes, …) ;
- gestion administrative du personnel (enregistrement des temps de travail, maladies, accidents du travail, congés, absences, discipline, réglementation, …) ;
- conditions de travail, bien-être et correspondance P&O (notamment prévention et sécurité, prévention du stress, fonctions à risque, …).

L'année 2008 a été une année mouvementée sur le plan du personnel. Le CGRA a connu une réduction forcée de ses effectifs (voir le chapitre 4 « Organisation ») et plus de cent agents ont effectué un stage en vue d'être nommés « attaché statutaire ». Une deuxième série de sélections statutaires dans le domaine spécifique de l'asile et des migrations a depuis lors été organisée. Une enquête de satisfaction a été menée au sein du SPF Intérieur à l'été 2008. Enfin, de plus en plus d'agents du CGRA ont opté pour le télétravail en 2008.

Stages « Attaché Asile et migration »

Un grand nombre d'agents (63 attachés néerlandophones et 41 attachés francophones) ont suivi un stage de novembre 2007 à novembre 2008 en vue de leur nomination définitive en tant que statutaires. La plupart d'entre eux travaillaient déjà au CGRA sur une base contractuelle. En 2008, le nombre d'agents statutaires (54.1%) a donc connu une forte hausse par rapport aux années précédentes. Ce nombre est désormais supérieur au nombre d'agents contractuels (45,9%).

Comme déjà évoqué, ces stages ont causé une baisse importante de la productivité au CGRA, principalement en raison de nombreuses absences de 104 stagiaires (20 jours de formation, trajets d'accueil imposés par

le SPF Intérieur dans d'autres directions générales du SPF et rédaction d'un mémoire de stage, avec défense orale). De nombreux mémoires de stage se sont avérés très utiles et de grande qualité. Les thèmes abordés étaient très diversifiés : management, communication, gestion des connaissances et des formations, administration et logistique, analyse et statistiques, problèmes juridiques, informations sur les pays d'origine et gestion de la documentation, traitement des dossiers et thèmes internationaux.

Nouvelles sélections

En 2008, une nouvelle série d'examens a été organisée dans le domaine spécifique de l'asile et des migrations. L'OE et le CGRA ont de nouveau uni leurs efforts pour mettre sur pied un examen pour des gestionnaires de dossiers de niveau A dans le domaine de l'asile et des migrations. Une sélection statutaire du même type a été organisée pour des gestionnaires de dossiers de niveau C. Pour organiser ce dernier examen, le Conseil du Contentieux des Étrangers s'est joint aux deux autres instances. L'OE et le CGRA ont également recherché des chefs d'équipe de niveau B. Tous ces examens ont été mis en route en 2008 et les lauréats en seront versés dans des réserves de recrutement en 2009, où les services organisateurs pourront alors puiser.

L'enquête de satisfaction du SPF Intérieur

Le Conseil des ministres du 23 juin 2006 a instauré le principe d'une enquête de satisfaction à mener au moins une fois tous les deux ans dans chaque service public fédéral auprès de ses collaborateurs, clients et/ou autres acteurs concernés. Le SPF Intérieur, assisté au niveau de la méthodologie par la Direction Développement de l'organisation du SPF P&O, a ainsi organisé sa première enquête générale de satisfaction entre la fin juin et la mi-juillet 2008. Les résultats de cette enquête ont été traités par une société externe (iVOX) et ont ensuite été diffusés, au mois de novembre, par le biais de l'intranet du SPF Intérieur. Un total de 2 543 agents sur 4 588 ont participé à l'enquête, ce qui correspond à un taux de participation de 55%, donc largement suffisant pour que les résultats soient exploitables. Au sein du CGRA, le taux de participation a même été de 73,14%.

Début 2009, les résultats de l'enquête de satisfaction donneront lieu à la mise sur pied d'un groupe de travail placé sous la houlette de deux responsables du plan d'action. Cette équipe sera constituée de façon représentative et comptera des agents de tous services et niveaux. Ils analyseront les résultats de l'enquête, proposeront des solutions et à partir de celles-ci, sélectionneront quelques propositions d'action très concrètes. Ces propositions seront soumises au commissaire général, qui pourra alors déterminer les priorités. Les responsables du plan d'action assureront le suivi des actions menées et informeront régulièrement l'ensemble des agents à ce sujet.

Le télétravail

À l'heure actuelle, le télétravail ne concerne plus seulement les entreprises privées à la pointe de la modernité. Depuis novembre 2006, il existe en effet un cadre légal (arrêté royal du 22 novembre 2006) qui s'applique à tous les membres du personnel des services publics fédéraux. C'est ce qui a permis l'organisation d'un projet de télétravail au CGRA sur une base légale.

Le 11 décembre 2008, le SPF Intérieur a remporté l'e-working award 2008 pour le secteur public grâce à son projet de télétravail. Étant donné que plus d'un tiers de tous les télétravailleurs au sein du SPF Intérieur sont des agents du CGRA, ce prix vient également récompenser l'engagement du CGRA sur ce terrain.

La plus-value du télétravail pour le CGRA ne fait aucun doute. Il s'agit d'une autre façon de travailler, davantage orientée vers le résultat et répondant mieux aux besoins actuels. Le télétravail permet en outre aux agents de mieux combiner vie privée et vie professionnelle. Du fait de l'utilisation d'un système informatique sécurisé, les télétravailleurs accomplissent leurs tâches dans le même environnement de travail virtuel que les agents présents au CGRA. Cela implique une manière de travailler plus ouverte et qui fait davantage appel à l'informatique.

En 2008, le CGRA comptait 72 agents (sur un total de 427) qui se sont engagés à pratiquer le télétravail de manière structurelle. Les principes en ont été fixés dans une note d'accord général du SPF Intérieur. Chaque télétravailleur signe une convention individuelle qui reprend clairement ce qui a été convenu de manière générale, notamment en ce qui concerne les objectifs à atteindre durant les jours de télétravail, le nombre maximal autorisé de jours de télétravail par semaine, quand et comment le télétravailleur doit être

joignable, le matériel mis à la disposition du télétravailleur, les frais remboursables, etc.

Le but est de d'encourager encore davantage le télétravail en 2009. Grâce à une technologie informatique et des moyens de communication toujours plus performants, un projet de desksharing pourra également être lancé dans le courant de 2009.

Le Centre de connaissances et d'apprentissage

Le Centre de connaissances et d'apprentissage (CCA) a pour mission de former les nouveaux agents et de fournir une formation continue à leurs collègues plus anciens.

En raison de la spécificité du travail au sein du CGRA, l'expertise interne porte essentiellement sur la législation en matière d'asile et de migration et sur les techniques appliquées dans ce domaine. Les formations de base sont dispensées en interne par des agents du CGRA.

Pour d'autres matières plus pointues, liées notamment au management, à des questions juridiques plus techniques et spécifiques, à l'apprentissage des langues et de l'informatique, le CGRA fait appel à des formateurs ou organismes de formation externes (via le SPF P&O, l'IFA [Institut de formation de l'administration fédérale], des experts externes, …). Le CCA a pour rôle de coordonner l'ensemble de ces formations et de mettre sur pied des projets qui répondent aux besoins exprimés tant par l'organisation que par les individus.

En 2008, le CCA a organisé pour les stagiaires « attaché Asile et Migration » des trajets d'accueil et des formations adéquates (formation avancée concernant la Convention de Genève, problèmes de stress post-traumatique, etc.). Certaines de ces formations étaient également ouvertes aux agents non stagiaires qui avaient marqué leur intérêt. Le CCA a également coordonné les trajets d'accueil, d'une durée de trois jours, effectués au sein du CGRA par les stagiaires issus d'autres directions générales du SPF Intérieur.

En collaboration avec le service des formations de l'Office des étrangers, le CCA a par ailleurs organisé des séances informatives et des formations pour les participants aux examens de statutaires des niveaux A, B et C organisés par le Selor fin 2008 et début 2009.

Le service des relations internationales

Le service des relations internationales représente le CGRA au niveau européen et international.

Au niveau européen, ce service est étroitement impliqué dans la mise au point d'un régime d'asile européen commun. Les agents du service sont associés à la préparation de propositions de la Commission européenne. Ils mettent également à disposition leur expertise dans le cadre des pourparlers relatifs aux nouveaux instruments législatifs et coordonnent la participation du CGRA à des projets visant à renforcer la collaboration pratique au niveau européen. Le service des relations internationales répond également à toutes les demandes de renseignements, propositions de coopération et demandes de visite émanant des autorités ou organisations européennes ou d'autres pays.

Au niveau international, les membres du service se rendent à des réunions, organisées par des instances intergouvernementales telles que l'IGC ou des organisations internationales telles que l'UNHCR, dans le but d'échanger des informations en matière d'asile. Le service organise en outre des rencontres avec des conférenciers internationaux au CGRA et y participe activement.

Au niveau national, le service coordonne la participation du CGRA à des projets subventionnés par l'Europe (p. ex. le Fonds européen pour les réfugiés).

Vous trouverez davantage d'informations concernant les activités du service des relations internationales au chapitre 2 « Les réfugiés dans le monde ».

Le service communication

Le service communication du CGRA est chargé de la communication interne et externe.

En ce qui concerne la communication interne, le service a principalement recours aux courriels pour atteindre et informer les agents. Le CGRA dispose d'un intranet qui rassemble des informations impor-

tantes, ainsi que d'un journal du personnel, « Horizon », qui paraît tous les deux à trois mois.

Pour ce qui est de la communication externe, le service gère une boîte de courrier électronique spécifique qui réceptionne les questions générales émanant du grand public. Il répond également par téléphone aux questions posées par le public et les journalistes. Fournir une réponse aux questions parlementaires fait aussi partie des tâches du service communication.

En 2008, en collaboration avec Fedict et une société externe, le CGRA a mis au point un nouveau site Internet : www.cgra.be. L'ancien site avait en effet vieilli et les informations qu'il présentait n'étaient parfois plus à jour. Le nouveau site a été lancé fin mai 2008 et est régulièrement mis à jour. Il présente les informations les plus récentes dans une rubrique « Actualités ». Ce site donne également des informations générales concernant la procédure d'asile et permet en outre de rechercher des informations selon le profil de la personne qui les demande, qu'elle soit demandeur d'asile, réfugié reconnu, apatride, journaliste ou autre. Il reprend en outre les statistiques mensuelles relatives à l'asile. Le site du CGRA est géré et entretenu par le service communication. Entre juin 2008 et fin décembre 2008, il y a eu une moyenne mensuelle de 1 736 visiteurs et 12 823 pages ont été consultées.

En 2008, le service communication a par ailleurs rédigé et publié une série de brochures avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés : « La procédure d'asile en Belgique : information pour les agents du CGRA », « La procédure d'asile en Belgique : information pour les spécialistes » et « La procédure d'asile en Belgique : information pour les demandeurs d'asile » (cette dernière étant disponible en huit langues).

Enfin, le service communication a organisé en février 2008 une conférence de presse à l'occasion de la publication par le CGRA d'une bande dessinée intitulée « Kizito ».

Publications 2008

La procédure d'asile en Belgique : information pour les agents du CGRA

La procédure d'asile en Belgique : information pour les spécialistes

La procédure d'asile en Belgique : information pour les demandeurs d'asile

Publications antérieures

Vous êtes reconnu réfugié en Belgique : vos droits et vos obligations

La protection subsidiaire : vos droits et vos obligations

L'asile au féminin : informations à l'intention des demandeuses d'asile
Existe également en albanais, anglais, lingala, nederlands, swahili et russe

4

Organisation

Moyens

Effectifs

Le personnel du CGRA est mis à disposition par le ministre de l'Intérieur. Le recrutement a lieu sur la base de sélections comparatives. L'organisation générale en revient exclusivement au Selor (le bureau de sélection des autorités fédérales). Dans la pratique, le CGRA participe à la sélection en envoyant ses représentants siéger dans le jury.

En principe, le CGRA ne recrute qu'au travers de sélections de statutaires. Du fait de la résorption de son arriéré, le CGRA n'a plus de besoins temporaires en personnel, si bien qu'il n'est dès lors plus nécessaire de recruter des agents contractuels.

L'année 2008 s'est caractérisée par une réduction considérable du personnel du CGRA due à l'abandon des procédures de recrutement et de remplacement imposé par le service d'encadrement P&O du SPF Intérieur. En conséquence, à dater du 1er janvier 2008, les effectifs du CGRA sont passés de 388,02 ETP (équivalents temps plein) à 355,15 ETP au 31 décembre 2008. Au total, ce sont 36 agents qui ont quitté le CGRA (26 niveaux A, 7 niveaux C et 3 niveaux D). L'année 2007 avait également vu le départ de 35 agents, mais 43 autres avaient été engagés.

À la date du 31 décembre 2008, 427 membres du personnel étaient inscrits au cadre du CGRA, ce qui représente une nette diminution par rapport à l'année 2007, où 466 membres du personnel y figuraient.

Les chiffres de la deuxième colonne du premier tableau ci-dessous se rapportent au nombre total d'agents employés au CGRA à la date du 31 décembre 2008. Dans la troisième colonne, les effectifs sont exprimés en ETP.

En 2008, la moyenne d'âge des agents du CGRA a légèrement augmenté comparé aux années précédentes. Elle s'élevait en effet à 37,5 ans, alors qu'elle était de 36 ans ces dernières années. Le CGRA reste tout de même une organisation relativement jeune.

Les membres du personnel se répartissent comme suit dans les différents services

	Nombre	Nombre ETP
Direction, y compris HRM	24	21
Sections géographiques	171	153,8
Cedoca et cellule des relations internationales	51	42,65
Service juridique	79	67,6
Service de traduction et service des interprètes	11	8,10
ICT	5	5,00
Service documents	8	8,40
Services administratifs et logistiques	54	48,6
Absences de longue durée	22	0
Total	**427**	**355,15**

Répartition des effectifs par sexe et par statut

Sexe	Statutaires	Contractuels	Total
Homme	103	62	165
Femme	128	134	262
Total	**231**	**196**	**427**

En 2008, le CGRA comptait plus d'agents féminins que masculins : le CGRA employait en effet 60 % de femmes.

Budget

Le service économat du CGRA est compétent dans quatre domaines, à savoir : le budget et la comptabilité ; l'économat et la logistique ; la sécurité, l'hygiène et le nettoyage ; la gestion technique des équipements et des locaux.

Une évolution marquante à observer dans ce budget par rapport aux années précédentes est le renversement de la répartition des crédits en matière de personnel. C'est la première fois dans l'histoire du CGRA que les dépenses de rémunération du personnel statutaire dépassent les dépenses de rémunération du personnel contractuel. Il s'agit de la traduction en termes budgétaires de l'effort de « statutarisation » mené durant ces dernières années.

On notera également un net ralentissement des dépenses d'investissement dû à la politique de restriction budgétaire.

Budget 2008

Rémunération du personnel statutaire	9 588 000 €
Rémunération du personnel contractuel	7 789 000 €
Dépenses de fonctionnement général	3 185 000 €
Dépenses de fonctionnement informatique	131 000 €
Dépenses d'investissement général	69 000 €
Dépenses d'investissement informatique	78 000 €
Total	20 919 000 €

Déménagement au WTC II

Le dernier trimestre 2008 a été marqué par la préparation du déménagement du CGRA du North Gate vers le WTC II, déménagement qui devait se concrétiser dans le courant du mois de janvier 2009. Un coordinateur déménagement et des assistants de déménagement ont été chargés de mener à bien cette vaste entreprise.

La configuration du WTC II a imposé de séparer la fonction « audition » des autres fonctions du CGRA. De ce fait, des investissements importants ont dû être réalisés afin d'installer une cinquantaine de locaux d'audition ainsi qu'une infrastructure d'accueil spécifique dans le socle du WTC II (au rez-de-chaussée et au premier étage), seule partie du bâtiment qui soit accessible au public. Les services administratifs ont quant à eux été logés dans les étages 18 à 24 de la tour.

En 2008, des investissements au niveau de l'informatique ont été réalisés en vue d'adapter le réseau à cette nouvelle configuration. Des investissements ont également été réalisés en matière de télétravail, que l'organisation entend promouvoir comme alternative au travail de bureau. Par ailleurs, le trafic téléphonique s'effectuera dorénavant également via le réseau ICT (système Voice Over IP).

Les dépenses liées au déménagement ont été financées par des crédits provenant de la provision interdépartementale de déménagement.

Dépenses de fonctionnement	19 421 €
Dépenses de fonctionnement ICT	28 415 €
Déménagement	133 248 €
Investissements en équipement et mobilier	539 388 €
Investissements en informatique	315 027 €
Total en engagements	**1 035 499 €**

La préparation du déménagement a été réalisée en synergie avec l'Office des étrangers, également contraint de déménager du North Gate vers le WTC II. Le marché a fait l'objet d'une attribution unique.

Les commissaires

Depuis janvier 2005, le CGRA est dirigé par le commissaire général Dirk Van den Bulck, qui est assisté par un adjoint francophone, François Bienfait, et un adjoint néerlandophone, Eva Vissers.

Précédents commissaires généraux

Marc Bossuyt : 1988 - 1997
Luc De Smet † : 1997 – 2001
Pascal Smet : 2001 – 2003

Précédents commissaires adjoints

Marc Bonte : 1988 – 1991
Christian Bayi : 1988 – 1991
Xavier De Beys : 1992 – 2002
Luc De Smet : 1995 – 1997
Pascal Smet : 1997 – 2001
Dirk Van den Bulck : 2002 – 2003 (commissaire général ad interim de septembre 2003 à fin 2004)

Organigramme

Commissaire général
Commissaires adjoints

Traitement des dossiers

- Afrique
- Balkans
- Europe de l'Est
- Moyen Orient / Asie
- Congo (RDC)

Service Documents

Support traitement des dossiers

- Accueil / Helpdesk
- Service juridique
- Cedoca
- Service des interprètes
- Cellule psy-support
- Coordination des dossiers

Services généraux

- Communication
- Services des relations internationales
- HRM
- Service de traduction
- Budget Economat Logistique
- CCA
- ICT

20449
03/20450
20522
20199
19675
1699
19519
19537
20563
20 573
20 615
03/20
20267
19798
19802
19814
19539
19541
19549
3/20294

5

La procédure d'asile

Les instances d'asile

Les instances qui interviennent dans le cadre de la procédure d'asile sont : l'Office des étrangers (OE), le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) ainsi que le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE).

En dernière instance, le Conseil d'État (CE) peut également intervenir.

Le représentant du HCR en Belgique jouit d'une compétence d'avis et peut intervenir à chaque stade de la procédure.

L'Office des étrangers

L'étranger qui souhaite introduire une demande d'asile doit s'adresser à l'OE (au moyen d'une demande formulée à son arrivée à la frontière ou dans les bureaux de l'OE dans les huit jours ouvrables suivant son arrivée sur le territoire belge). L'OE enregistre la demande d'asile et la déclaration de l'étranger concernant son identité, son origine et l'itinéraire suivi. Lors de l'enregistrement de la demande d'asile, la langue de la procédure (français ou néerlandais) est déterminée et l'assistance d'un interprète est prévue si le demandeur d'asile ne maîtrise pas la langue de la procédure.

L'agent de l'OE remplit en outre avec le demandeur d'asile un questionnaire destiné au CGRA. Ce questionnaire porte sur les motifs qui ont amené l'étranger à introduire une demande d'asile et sur les possibilités de retour vers le pays qu'il a fui. Ultérieurement dans la procédure, ce questionnaire sert de base à la préparation de l'audition au CGRA.

L'OE est compétent pour déterminer l'État membre de l'UE (+ la Norvège et l'Islande) qui est responsable du traitement de la demande d'asile.

Si la demande d'asile de l'étranger est refusée, il peut en introduire une nouvelle. L'OE ne prend cependant en compte cette nouvelle demande qu'à la condition que l'étranger soumette de nouveaux éléments pertinents.

L'OE est également compétent pour le maintien en détention du demandeur d'asile et la notification d'un ordre de quitter le territoire.

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides

En sa qualité d'instance administrative indépendante jouant un rôle central dans le cadre de la procédure d'asile, le CGRA est la seule instance dotée d'une compétence d'instruction.

Le CGRA est compétent pour octroyer ou refuser le statut de réfugié ainsi que le statut de protection subsidiaire. Il examine toutes les demandes d'asile, d'abord à la lumière de la Convention de Genève, ensuite dans le cadre de la protection subsidiaire.

Si le demandeur d'asile satisfait aux critères posés par la Convention de Genève, il est reconnu comme réfugié. Si le demandeur d'asile n'est pas un réfugié mais qu'il court un risque réel de subir des atteintes graves en cas de retour dans son pays d'origine, le statut de protection subsidiaire lui est accordé. Dans les autres cas, le commissaire général prend une décision de refus d'octroi d'une protection internationale.

Dans chaque dossier, le CGRA prend une décision unique qui accorde ou refuse la protection internationale (statut de réfugié ou de protection subsidiaire). Il est possible d'introduire un recours devant le Conseil du Contentieux des Étrangers pour contester cette décision.

Lorsque la demande d'asile est introduite par un ressortissant d'un État membre ou d'un candidat État membre de l'UE, le CGRA peut décider de ne pas prendre en compte cette demande s'il ne ressort pas clairement des déclarations du demandeur d'asile une crainte fondée de persécutions ou un risque réel de subir des atteintes graves. Dans ce cas, la décision doit être prise dans les cinq jours ouvrables.

Le Conseil du Contentieux des Étrangers

Chaque demandeur d'asile (à l'exception des ressortissants de l'UE) a la possibilité d'introduire un recours suspensif contre la décision du CGRA. C'est le CCE qui, en sa qualité d'instance de recours, est compétent pour confirmer (refus) la décision du CGRA ou la réformer (accorder tout de même le statut d'abord refusé). Le CCE peut dont accorder ou refuser la pro-

tection internationale. Il peut également annuler la décision du commissaire général au motif d'irrégularités substantielles qui ne sauraient être réparées par le CCE ou parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le CCE ne peut prendre de décision sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires. Étant donné que le CCE ne dispose pas d'une compétence d'instruction, c'est le CGRA qui, après annulation de sa décision, doit poursuivre son examen du dossier et prendre une nouvelle décision.

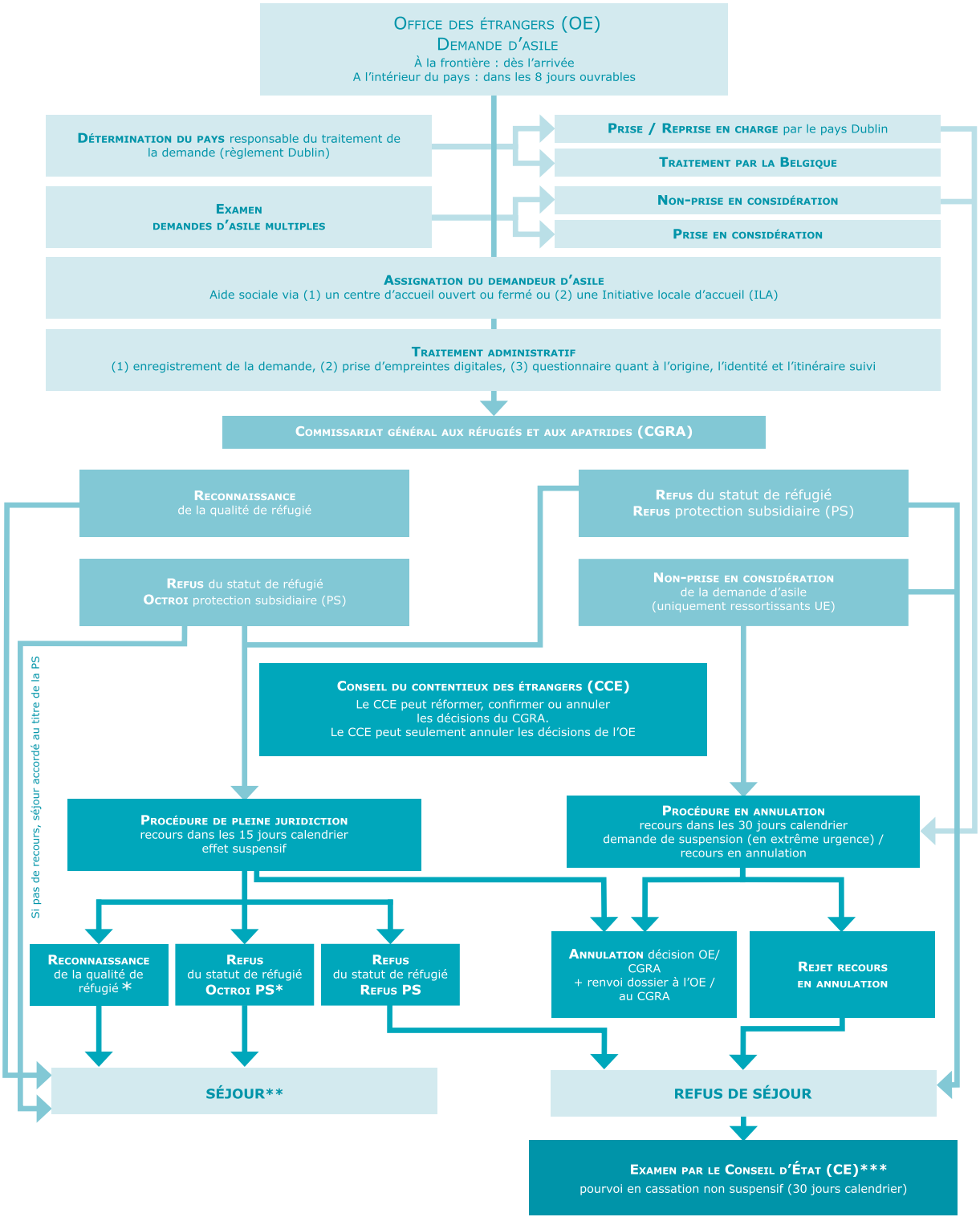
Les recours introduits devant le Conseil du Contentieux des Étrangers doivent l'être dans les quinze jours suivant la notification de la décision du CGRA (recours de pleine juridiction). Dans ce même délai, le ministre compétent peut introduire un recours contre la décision de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi du statut de protection subsidiaire prise par le CGRA.

Le CCE est en outre compétent pour annuler les décisions du CGRA à l'égard des ressortissants d'un État membre ou d'un candidat État membre de l'UE. Les recours en annulation doivent être introduits dans les trente jours suivant la notification de la décision contestée (recours en annulation).

L'introduction du recours suspend l'exécution de la décision contestée. Le demandeur d'asile ne peut donc pas être éloigné avant que le CCE ne se soit prononcé dans son dossier.

Les décisions du CCE sont uniquement susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Une procédure de filtrage est prévue dans ce contexte. Chaque pourvoi en cassation est soumis à un examen visant à déterminer s'il est admissible ou non. Si le CE est incompétent, qu'il est sans juridiction ou que la requête est sans objet ou manifestement irrecevable, le recours est déclaré « non admissible ». Le délai d'introduction d'un pourvoi en cassation est de trente jours suivant la notification de la décision du CCE.

Schéma de la procédure d'asile



* L'étranger à qui la protection subsidiaire a été octroyée peut encore introduire un pourvoi en cassation non suspensif auprès du CE dans les 30 jours calendrier. Tant dans le cas de reconnaissance de la qualité de réfugié que dans le cas d'octroi du statut de protection subsidiaire, le CGRA peut introduire un pourvoi en cassation non suspensif auprès du CE dans les 30 jours calendrier.

** Les personnes bénéficiant du statut de réfugié sont admises à un séjour de durée illimitée. Les personnes bénéficiant du statut de protection subsidiaire sont admises à un séjour de durée limitée.

*** Une procédure de filtrage est appliquée : les recours ne sont pas tous admissibles.

Le statut de réfugié

Le statut de réfugié est accordé à l'étranger qui satisfait aux critères de l'article premier de la Convention de Genève[1], qui définit le réfugié comme « toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Les critères minimaux sont détaillés dans la loi sur les étrangers[2]. L'ancrage de ceux-ci dans la loi offre une garantie supplémentaire contre une interprétation restrictive. Dans la pratique, le CGRA applique depuis longtemps déjà une interprétation assez large de la notion de réfugié. C'est pourquoi l'introduction de ces critères n'a pas eu de répercussions sur le travail au quotidien.

La définition de réfugié permet donc d'offrir une protection dans un grand nombre de cas. Il est erroné de croire que cette définition se limite à l'octroi d'une protection dans les cas de persécution pour des motifs politiques.

En Belgique, la persécution par des acteurs non étatiques contre lesquels l'État ne peut offrir aucune protection (p. ex., la persécution par des rebelles en Algérie) et les problèmes liés au genre, tels que les mutilations génitales, les mariages forcés et la persécution fondée sur la nature homosexuelle, relèvent ainsi de la définition de réfugié. S'il existe des motifs particuliers de persécution, les personnes originaires de Tchétchénie sont considérées comme étant victimes de persécutions pour des raisons d'ordre ethnique ou politique et sont donc également reconnues comme réfugiés.

1 Article 48/3, § 1 de la loi sur les étrangers.
2 Article 48/3, § 2-5 de la loi sur les étrangers (inséré par la loi du 15 septembre 2006).

Le statut de protection subsidiaire

Le statut de protection subsidiaire est accordé à « l'étranger qui ne peut être considéré comme un réfugié et qui ne peut pas bénéficier de l'article 9 ter, et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il encourrait un risque réel de subir des atteintes graves (…), et qui ne peut pas ou, compte tenu de ce risque, n'est pas disposé à se prévaloir de la protection de ce pays, et ce pour autant qu'il ne soit pas concerné par les clauses d'exclusion visées à l'article 55/4[3] ».

La définition comporte les éléments suivants :

- pas de motifs médicaux (article 9 ter de la loi sur les étrangers[4]) ;
- motifs sérieux ;
- risque réel ;
- atteintes graves.

Sont considérées comme atteintes graves :

a) la peine de mort ou l'exécution ;
b) la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants du demandeur dans son pays d'origine ;
c) les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international[5].

Le nombre de personnes auxquelles est octroyé le statut de protection subsidiaire reste relativement limité du fait que les instances d'asile belges (CGRA et CCE) donnent la priorité à la reconnaissance du statut de réfugié et appliquent une interprétation assez large de la définition de réfugié. Ainsi, dans un grand nombre de situations où d'autres pays accorderaient le statut de protection subsidiaire, la Belgique accorde plutôt le statut de réfugié.

3 Article 48/4, § 1 de la loi sur les étrangers.
4 En vue de l'évaluation des éléments médicaux, il y a lieu d'adresser une demande d'autorisation de séjour au ministre ou à son délégué.
5 Article 48/4, § 2 de la loi sur les étrangers.

Dans le cadre de la protection subsidiaire, les situations décrites aux points a) et b) se présentent rarement. Quand c'est le cas, il s'agit de situations où les intéressés entrent en ligne de compte pour la reconnaissance du statut de réfugié ou pour l'exclusion (pour cause d'indications sérieuses d'implication dans des crimes contre l'humanité ou des crimes graves de droit commun).

La plupart des cas où le statut de protection subsidiaire est accordé concernent des situations présentant un risque réel de violence aveugle résultant d'un conflit armé ; c'est-à-dire les menaces graves du point c).

Notes

Colophon

Rapport annuel CGRA 2008

Bruxelles, juin 2009

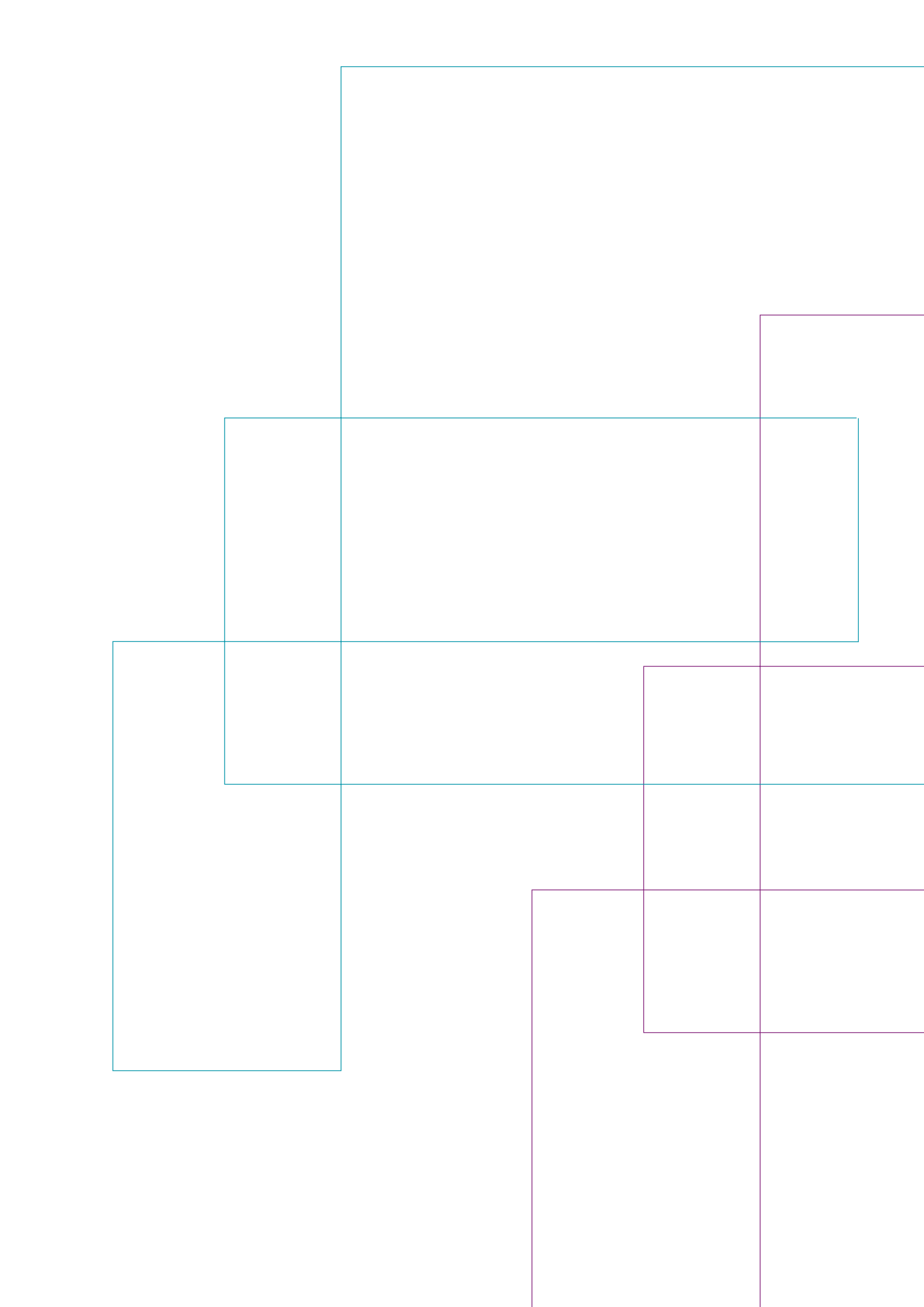
Éditeur responsable
Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
Dirk Van den Bulck
WTC II, Boulevard du Roi Albert II, 26 A 1000 Bruxelles
cgra.info@ibz.fgov.be
www.cgra.be

Coordination générale
An Michiels
Rédaction en chef
Damien Dermaux, An Michiels, Tine Van Valckenborgh
Rédaction
Eric Anciaux, Valentine Audate, François Bienfait, Hedwige de Biourge, Geert Breckpot, Michèle Cappuyns, Pierre Deschepper, Serge Fievez, Muriel Frémal, Veerle Heiremans, Michel Huyghe, Annick Goeminne, Kristine Goossens, Anita Jans, Christophe Jansen, Ruth Larno, Ward Lutin, An Michiels, Catherine Stessels, Luc Quintyn, Bart Theunis, Camille Thissen, Dirk Van den Bulck, Steven Van der Poten, Lies Vandervoort, An Vandeven, Tine Van Valckenborgh, Ruth Willems
Conception graphique et mise en page
Wim De Graeve
Photos
Pascal Mannaerts
Statistiques
Colette Jouant, Pascal Robaeys
Traduction
Andy De Staercke, Hans Hoebeke, Philippe Oubelhaj, Caroline Pelzer

Dit jaarverslag bestaat ook in het Nederlands.

Ce rapport annuel a été imprimé avec des encres à base végétale sur du papier recyclé.

Ce rapport annuel est disponible en format PDF sur le site Internet du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides : www.cgra.be



Commissariat général
aux réfugiés et aux apatrides

WTC II
Boulevard du Roi Albert II, 26 A
1000 BRUXELLES
☏ 02 205 51 11
🖷 02 205 51 15
cgra.info@ibz.fgov.be
www.cgra.be