

Le rôle crucial de l'avocat dans la mise en œuvre du Pacte migratoire de l'Union européenne

Une proposition circulerait en matière d'aide juridique aux réfugiés durant la procédure administrative devant le CGRA; remplacer les avocats par des assistants sociaux de Fedasil ou d'autres agences gouvernementales voir privée.

Ce ne serait pas une bonne idée parce que :

- Elle augmenterait le nombre des recours au Conseil du contentieux des étrangers.
- Elle méconnaîtrait l'article 23 de la Constitution qui interdit la diminution du niveau d'aide juridique.
- L'avocat est par essence indépendant. Le réfugié craint bien souvent les institutions étatiques qui dans son pays sont souvent agents de persécution. La confiance nécessaire à l'assistance juridique aux réfugiés ne peut se donner pleinement qu'à une aide indépendante que seul l'avocat est à même de fournir.
- L'avocat est l'interlocuteur du CGRA. Il connaît la procédure (et la jurisprudence du CCE, instance de recours). Il sait faire le tri entre l'important et l'accessoire et est à même d'aider le demandeur d'asile à « accoucher » des éléments importants à soumettre au CGRA.
- Les assistant sociaux, qui ne sont pas juristes sont généralement totalement absorbés par d'autres tâches dont l'utilité est reconnue par tous.
- Le remplacement d'un avocat indépendant par un salarié ne serait pas une économie.

L'Ordre des Barreaux flamands (OVB) et l'Ordre des Barreaux francophones et germanophones (OBFG) s'inquiètent de la proposition, qui serait formulée dans le cadre la mise en œuvre du Pacte européen sur les migrations, de réduire le rôle de l'avocat pour assister les demandeurs d'asile dans la première phase administrative de la procédure.

1° Actuellement, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'assistance gratuite d'un avocat dès qu'ils demandent l'asile. Plus précisément, les avocats peuvent assister les demandeurs d'asile lors de l'entretien au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et être payés pour cela par le Bureau d'aide juridique (BAJ). Les Ordres communautaires ont entendu dire qu'il serait question que cette assistance - « conseil juridique » comme l'appelle le règlement APR à ce stade - soit transférée aux ONG, aux assistants sociaux de Fedasil ou à d'autres agences liées au gouvernement.

D'autres pistes possibles qui ont été portées à notre attention envisagent la suppression de l'assistance d'un avocat pour les demandes ultérieures ou pour les demandeurs d'asile provenant de pays à faible taux de protection.

2° L'OVB et l'OBFG sont préoccupés par ces projets. Tout d'abord, l'avocat doit pouvoir continuer à intervenir au stade administratif. Deuxièmement, il est essentiel que le justiciable ait la possibilité de bénéficier d'une aide juridique à ce stade. Toute dérogation à cette règle constituerait une régression du droit à l'aide juridique garanti par la Constitution (article 23) et pourrait entraîner une violation du principe de standstill. En outre, un tel changement ne serait bénéfique pour aucune des parties : ni le justiciable, ni les institutions (étatiques). Nous décrivons ci-dessous, aussi succinctement que possible, en huit points les raisons pour lesquelles le rôle de l'avocat est à cet égard si crucial.

1. L'absence de l'avocat durant la première phase aura un impact sur la qualité et éventuellement le coût de l'ensemble de la procédure d'asile. Une assistance réduite au

cours de la phase administrative entraîne une augmentation du nombre de recours pour plusieurs raisons :

- Si l'avocat n'a pas assisté à l'entretien et à la phase de préparation à celui-ci, il n'est pas au courant de l'histoire du réfugié, de ce qui a été dit et de la solidité de la demande. Combiné aux délais de recours parfois courts, l'avocat n'a d'autre choix que d'introduire un recours pour sauvegarder les droits de son client
- L'avocat sait parfaitement ce qui est pertinent et ce qui ne l'est pas au cours de l'entretien. À ce stade, l'avocat peut déjà insister sur la nécessité d'une enquête supplémentaire si nécessaire. S'il ne peut intervenir que pendant la procédure d'appel, des faits qui n'ont pas été discutés auparavant feront alors surface. Compte tenu de ce que le Conseil du contentieux du droit des étrangers ne dispose pas de pouvoirs d'enquête, ces dossiers seront probablement annulés et renvoyés au CGRA, ce qui entraînera des retards et des coûts supplémentaires.

2. La confiance du réfugié à l'égard de la personne qui l'assiste est essentielle. Comme le stipule la Convention de Genève, les réfugiés fuient par crainte d'être persécutés par leurs autorités. Seuls les avocats, dont l'indépendance est une valeur cardinale, peuvent leur offrir cette garantie d'indépendance, assortie qui plus est d'un secret professionnel à toute épreuve, protégé par le droit disciplinaire et pénal.

Une institution ou un service organisé par l'État ne pourra jamais donner au justiciable cette garantie. De plus, l'instauration de ce lien de confiance prend du temps. Lorsque l'avocat ne peut intervenir qu'au stade de l'appel, il lui est difficile voire impossible de disposer du temps nécessaire à nouer ce lien de confiance qui fera que son client lui 'dira tout', c'est-à-dire jusqu'au détail infime qui peut lui sembler accessoire ou superflu mais dont l'avocat mesurera par contre toute l'importance parce que c'est ce détail qui fera la différence

3. L'avocat est le premier juge de son client. Il est le mieux placé pour déterminer si une demande a des chances d'aboutir. C'est la confiance établie à partir du point précédent qui leur donne l'autorité nécessaire pour transmettre un tel message. Dans de nombreux cas, les avocats déconseillent à leurs clients de déposer une demande de protection internationale ou de poursuivre la procédure après une décision négative. Pour cela, il faut avoir gagné la confiance du client.

4. Les avocats facilitent la tâche des officiers de protection (OP) du CGRA. Le CGRA lui-même est également très satisfait de l'intervention des avocats. En effet, ils savent ce que l'on attend des demandeurs d'asile, veillent à ce que les documents pertinents soient remis à temps, à ce qu'il y ait une traduction, etc. Depuis quelques mois, la tâche et donc l'importance de l'avocat dans cette phase se sont encore accrues. En effet, le CGRA demande désormais aux demandeurs d'asile de préciser leur demande par écrit. Rarissimes sont les demandeurs d'asile capable de rédiger seuls ces écrits. Ainsi, les avocats facilitent encore la tâche des OP. Si l'on supprime l'intervention de l'avocat, les coûts pour le CGRA augmenteront considérablement.

5. Les ONG peuvent fournir un travail très utile pour soutenir les demandeurs d'asile, mais en complément de l'assistance des avocats, et non en remplacement.

6. Les assistants sociaux sont déjà en sous-effectif et ont des tâches très différentes et plus pratiques. Ils sont loin d'attendre des missions supplémentaires. Les résidents des centres d'asile eux-mêmes demandent explicitement des avocats parce qu'ils savent qu'il s'agit d'un autre type d'expertise. Certaines tâches incombent en effet spécifiquement aux avocats.

7. Ne s'agit-il donc pas d'une économie pour le gouvernement ? Les Ordres sont convaincus ce n'est pas le cas. Les avocats se chargent désormais de l'ensemble de la phase administrative pour environ 600 euros TTC.

Non seulement c'est un montant relativement bon marché pour les services fournis, mais le remplacement par un autre système ne serait certainement pas une opération à coût nul. Comme indiqué supra, l'absence de l'avocat aurait un impact sur le reste de la procédure, à la fois en termes de qualité, de charge de travail pour les institutions existantes et de nombre de recours (recevables), ce qui augmenterait encore les coûts.

En outre, les économies seraient également limitées, car l'assistance d'un avocat est légalement prévue dans le cas des demandeurs d'asile mineurs ou des demandeurs d'asile en détention. Il est certain que les premiers représentent une part importante du contentieux.

8. Mais alors, qu'en est-il du taux élevé de rejet des appels par le CE ? Plusieurs facteurs contribuent à relativiser cette situation :

- il ne s'agit pas de recours illégaux car il n'y a guère de jurisprudence qui les sanctionne. Or le CCE doit informer les bâtonniers s'il estime qu'un recours est abusif. Depuis 2007 (création du CCE), de telles dénonciation aux bâtonniers sont plus que rarissimes.
- Ce n'est pas parce qu'un recours est rejeté qu'il n'est pas juridiquement valable. Par exemple, le CGRA utilise souvent l'argument selon lequel les demandeurs d'asile afghans ne sont pas en danger dans leur propre pays tant qu'ils se conforment aux talibans. En tant qu'avocat, il est impossible de ne pas faire appel de tels arguments.
- Il n'existe aucun groupe professionnel qui contrôle autant les prestations de ses membres. Chaque dossier pour lequel un avocat demande une rémunération à l'aide juridique est vérifié et parfois soumis à un superviseur. Les BAJ signalent les abus au bâtonnier qui peut faire en sorte que des sanctions appropriées soient imposées à l'avocat en question.
- Les recours devenus sans objet sont considérés dans les statistiques comme des recours rejetés, alors que ce n'est pas le cas. Par exemple, beaucoup de recours deviennent sans objet parce que le CGRA retire sa décision après avoir pris connaissance du document de recours préparé par l'avocat.

L'OVB et l'OBFG sont toujours prêts à se concerter et à apporter des éclaircissements sur ce point. Ils adoptent une attitude constructive à l'égard de toute proposition visant à harmoniser les conditions qualitatives pour les avocats souhaitant traiter des dossiers d'asile. Toutefois, l'initiative et l'organisation doivent rester entre les mains de la profession d'avocat à cet égard.

Les Ordres communautaires concluent que la préservation du rôle de l'avocat dans la phase administrative de la procédure d'asile est ou devrait être un point crucial pour le groupe de pilotage qui s'occupe actuellement de la mise en œuvre du Pacte européen sur les migrations : dans l'intérêt de l'Etat de droit, du droit et des institutions.